Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia 12 años de experiencias

Coordinador académico
Pedro Santana Rodríguez

MEMORIA

Del 1er Encuentro Nacional
Planeación y Presupuesto Participativo
Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática

Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo
BOG BOGOTÁ POSITIVA GOBIERNO DE LA CIUDAD

Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia
12 años de experiencias

Coordinador académico
Pedro Santana Rodríguez

MEMORIA

Del 1er Encuentro Nacional
Planeación y Presupuesto Participativo
Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática

Edición y armada electrónica: Corporación Viva la Ciudadanía
Bogotá, D. C. - Colombia

Contenido

Introducción:

Un encuentro para fortalecer la democracia y la descentralización 9

Cuadro de participantes 11

Capítulo I

Intervenciones de Alcaldes y Gobernadores

La historia la hace la gente
Carlos Alberto Contreras López, Alcalde de Barrancabermeja 23

Soplan vientos de cambio
Yebrail Haddad, Alcalde de Ocaña, Norte de Santander 27

"El reto es lograr desarrollo, democracia y equidad"
Padre Eliécer Soto, Director de Pastoral Social Diócesis de Barrancabermeja 33

Vencer las trampas institucionales del Frente Nacional
Jorge Reinel Pulecio, Subsecretario de Planeación Distrital de Bogotá 37

La modernidad pasa por el ser humano
Geovanny Celis, Secretario de Desarrollo Social, Alcaldía de Medellín 41

Democraticemos a Colombia
Carolina Lara, Asesora Alcaldía de Pasto 45

La descentralización debe ser una apuesta nacional
Consuelo Ordóñez, Secretaria de Planeación, Gobernación de Santander 49

Capítulo II

Ponencias Centrales

Descentralización, planeación, presupuestos participativos
y democracia en Colombia
Pedro Santana Rodríguez, Presidente Corporación Viva la Ciudadanía 55

Democracia Participativa y Poder Local, la experiencia de Porto Alegre
Raúl Pont, Ex alcalde de Porto Alegre 89

El Estado es un Contrato Social
Sofía Cavedon , Concejala de la ciudad de Porto Alegre, Brasil 97

El Presupuesto Participativo de Montevideo
Willan T. Masdeu, Unidad de Planificación y Participación Departamento de Descentralización Intendencia Municipal de Montevideo 107

Redes de Presupuestación Participativa y Cooperación Internacional al Desarrollo
José Manuel Luque Gálvez, Secretaria Técnica del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social, FAL. 121

Capítulo III

Ponencias Nacionales

"Diálogo y trabajo colectivo"
Carlos Contreras López, Alcalde de Barrancabermeja 129

"Una nueva experiencia"
Yebrail Haddad Linero, Alcalde de Ocaña, Norte de Santander 141

"Aciertos y desafíos en la implementación de la política de Presupuestos Participativos"
Giovanny Célis Rangel Secretario Desarrollo Social de la Alcaldía de Medellín 149

Planeación y Presupuestos Participativos en Bogotá
Secretaría de Planeación Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá 157

"Democracia plena con responsabilidad social"
Padre Eliécer Soto Pastoral Social de Barrancabermeja 165

"El Presupuesto Participativo reafirma la existencia de un Estado Social de Derecho"
Ferney Lozano Camelo Alcalde de Yumbo 173

El Presupuesto Participativo como rescate de valores ancestrales
Carolina Lara, Asesora de la Alcaldía de Pasto 181

Medellín, pujanza, migración y violencia
Jairo Foronda coordinador P.P. de la Dirección de Planeación Municipal 189

Capítulo IV

Experiencias de Planeación Local y Presupuestación participativa

Del Cabildo a la Minga: Hacia un modelo de Democracia Participativa
Harold Wilson Montufar Andrade, Alcaldía Municipal de Pasto 211

Presupuestos Participativos en Magdalena Medio Una apuesta por la recuperación de lo público democrático
Martha Yaneth Sandoval Salazar, Corporación Viva la Ciudadanía 237

Capítulo V

Relatorías de las Nueve Comisiones Temáticas

Compartiendo experiencias: deliberación sobre la Planeación Local y la Presupuestación Participativa 271

Capítulo VI

Conformación de la RED

Manifiesto 311

Propuesta de Red Nacional de Planeación y Presupuesto Participativo 313

Introducción

Un Encuentro para fortalecer la Democracia y la Descentralización

Pedro Santana Rodríguez
Presidente Corporación Viva la Ciudadanía

Los días 12, 13 y 14 de noviembre del año 2008 se realizó en la ciudad de Barrancabermeja el Primer Encuentro Nacional de Planeación y Presupuestación Participativa al cual concurrieron delegaciones de 14 departamentos, 51 municipios y 3 invitados internacionales. En total se acreditaron 787 delegados que respondieron afirmativamente a la convocatoria realizada por las alcaldías de Barrancabermeja, Bogotá, Medellín, Cali, Pasto, Manizales, Ocaña, los departamentos de Santander y Nariño, la Diócesis de Barrancabermeja y la Corporación Viva la Ciudadanía.

El encuentro se realizó en el marco de una ofensiva nacional desatada desde el gobierno del presidente, Andrés Pastrana (1998-2002) y continuada y profundizada en los dos mandatos consecutivos del presidente Álvaro Uribe Vélez, en contra de la descentralización y de la autonomía de las entidades territoriales. El encuentro tenía como propósito central realizar un balance sobre el proceso de la descentralización y dentro de ella el proceso de la planeación local y las experiencias de los procesos de presupuestación participativa que se realizan en el país. Al mismo tiempo fueron invitados expertos internacionales para que presentaran experiencias relevantes en la presupuestación participativa y finalmente profundizar con la presentación de 25 ponencias en temas cruciales en nueve aspectos de la planeación local y la presupuestación participativa: (1) las Finanzas del Presupuesto Participativo, (2) la participación ciudadana y la institucionalidad del presupuesto participativo, (3) dinámicas, formulación y ejecución de los proyectos del presupuesto participativo, (4) veedurías y control social en los presupuestos participativos, (5) cooperación, planeación, local y presupuestos participativos, (6) los marcos jurídicos del presupuesto participativo, (7) modificaciones en la gestión de la política pública a partir del ejercicio del presupuesto participativo, (8) gestión, planeación y desarrollo local y (9) cultura política.

Recorte de las finanzas territoriales

Una primera constatación fue compartida por todos los asistentes. Desde al acto legislativo No 1 de 2001 impulsado por el presidente Andrés Pastrana y su entonces ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, se asestó un duro golpe a las finanzas territoriales al modificar la Constitución de 1991 que establecía un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación con destino a los gastos en materia de educación, salud, agua potable, saneamiento básico, etc. El recorte con la nueva fórmula ligada a la inflación más unos puntos adicionales significó un recorte de 11.3 billones de pesos en los primeros cuatro años de aplicación de la reforma. En concreto según informe de la Contraloría General de las República este recorte se concretó en menor inversión en educación en 6.4 billones de

pesos, en salud en 2.5 billones y 1.97 billones menos en otras asignaciones como saneamiento básico, transferencias a las comunidades indígenas y a los fondos de pensiones territoriales. Si no se hubiesen recortado las transferencias la cobertura educativa del sector oficial hubiese pasado del 73.4% que tenía en 2003 a 90.6% en 2005. En materia de salud el recorte impidió que la cobertura se ampliara en el régimen subsidiado en cinco millones de afiliados plenos. El recorte se va ampliando en la medida en que van pasando los años. El recorte para 2006 implicó menos recursos por 6.422 billones y con el nuevo acto legislativo significara recortes en 5.102 billones para 2007 y 5.422 billones para 2008. Pero lo más grave es que la afectación se da principalmente en contra del gasto social del Estado. Son menos cupos escolares y menos maestros al tiempo que menos camas hospitalarias estarán a disposición de los pobres y las obras de modernización o construcción de acueductos, será más lenta como consecuencia de la disminución de los recursos. Pero a esta realidad se vino a sumar la aprobación del Acto Legislativo No 3 de 2006 que prolongó el recorte hasta el año 2016 y que disminuirá desde este año hasta 2016 en 52 billones de pesos los recursos destinados a las finanzas municipales. El recorte desde el año 2002 hasta el año 2016 calculado es de 78 billones de pesos. Así, pues, se demostró en el encuentro que los gobiernos de Pastrana y Uribe atacaron fuertemente las finanzas de los municipios y con ello la posibilidad de afrontar problemas crónicos de inversión social en sus comunidades.

Pero también se afectan las finanzas territoriales por la disminución de las regalías. Según el gubernamental Departamento Nacional de Planeación éstas pasaran de 5.1 billones de pesos en el año 2008 a cerca de 2.9 billones en 2009 como resultado de la disminución de los precios internacionales del petróleo, el carbón y otros productos sobre todo del sector minero. A ello hay que agregar el despilfarro y la corrupción de rodea el manejo de éstos recursos. Los remedios aplicados desde el gobierno central o las reformas que se pretenden no apuntan a resolver los problemas sino a imponer a los entes territoriales nuevos procedimientos y trabas centralistas. El remedio habría que buscarlo en la unidad de acción de los organismos de control al tiempo que deberían fortalecerse los mecanismos de veeduría ciudadana para que éstos recursos se inviertan realmente en obras de interés prioritario para éstas regiones privilegiando la inversión en la obras definidas en sus respectivos planes de desarrollo territorial.

Un segundo gran tema del balance estuvo relacionado con los ataques de los actores armados ilegales a la autonomía territorial. Por una parte están los ataques dirigidos contra alcaldes y concejales por parte principalmente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC y en menor medida por los paramilitares. Desde 1998 han sido asesinados más de 400 concejales y cerca de medio centenar de Alcaldes. El encuentro no dudo en cuestionar y condenar como un atentado contra la democracia, la autonomía y la soberanía popular, las amenazas y los atentados contra las autoridades legítimas y democráticas por parte de las guerrillas y de los paramilitares. Una segunda modalidad de ataque contra la descentralización y la democracia local consistió en la toma de alcaldías y gobernaciones por parte de los grupos paramilitares. Diversas investigaciones han mostrado que en las elecciones de 2003 fueron tomadas a sangre y fuego mediante la realización de pactos como el de Pivijay, Chivolo o el de Caucasia y otros muchos, cerca de 251 alcaldías municipales por partidos y movimientos políticos afines al proyecto paramilitar mediante el asesinato de los opositores, la intimidación y el retiro de candidatos de la oposición o mediante la compra de votos o el fraude electoral, en muchos municipios se combinaron todas éstas modalidades delictivas. En las elecciones de 2007 estos mismos grupos paramilitares y sus correlatos políticos accedieron al poder en 252 municipios y mantuvieron presencia en 12 gobernaciones departamentales que ya habían conquistado desde el año 2003. Esta situación es una verdadera calamidad para la descentralización y para la democracia local. Justamente la creación de una red de autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil sobre la planeación local y la presupuestación participativa, busca mostrar un camino de pluralismo y de respeto por la diversidad. Implica condenar sin ninguna vacilación a todos los actores armados ilegales que quieren desconocer la soberanía popular y la autonomía de las comunidades locales para gobernarse mediante la elección popular de sus propias autoridades.

Finalmente un tercer factor que atenta contra la descentralización esta constituido por la corrupción en la contratación pública. A la par que deberían unificarse los esfuerzos de los organismos de control (Contralorías, Procuraduría, Personerías) como de los organismos de la rama judicial (Fiscalía y Jueces de la República) se debería trabajar por fortalecer los mecanismos de la control social como las

veedurías ciudadanas, los Consejos Territoriales de Planeación, etc. al tiempo que se estimulen buenas practicas de gobierno como el gobierno en línea o la rendición pública de cuentas. El remedio no esta en recentralizar funciones y recursos pues la corrupción es mucho más grave en los propios niveles centrales de gobierno. Por ello se escucharon muchas críticas a proyectos como la tutela que se pretende profundizar en el manejo de los recursos de las regalías, por ejemplo. Pero también deberían contemplarse penas drásticas para aquellas empresas o firmas que acudan a la corrupción para obtener licitaciones o contratos, inhabilitándolos para contratar con el sector público durante un determinado número de años.

Creación de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuestos Participativos

Uno de los propósitos del encuentro era la discusión sobre la necesidad de crear una Red Nacional de Planeación Local y Presupuestación Participativa. El documento que contenía la propuesta circulo con semanas de antelación. Al final en la sesión de cierre se aprobó la conformación de la Red que tiene dentro de sus múltiples objetivos tres propósitos centrales: (1) crear un espacio de confluencia de los defensores de la descentralización y la democracia local para que la reivindiquen en los escenarios locales y nacionales, (2) desarrollar un espacio de intercambio de experiencias y asesorías sobre las buenas prácticas, (3) establecer una red de relaciones internacionales de cooperación tanto técnica como financiera así como política con la Federación Mundial de gobiernos locales, el Foro Mundial de Autoridades Locales por la inclusión social y con organismos de la cooperación internacional. La red tiene una secretaria técnica conformada por los gobiernos de Bogotá, Medellín, Cali, Barrancabermeja y Yumbo quienes se encargaran de impulsar la conformación de los nodos temáticos que se irán constituyendo en los próximos meses. En la red tomaran parte también organizaciones de la sociedad civil así como universidades, ONGs, e investigadores que compartan los propósitos de la Red. El próximo encuentro se realizará en las ciudades de Cali y Yumbo los días 12, 13 y 14 de noviembre de 2009.

Cabe destacar finalmente el aporte de las experiencias internacionales que en esta ocasión estuvieron representadas en Sofia Cavedon concejala de Porto Alegre Brasil, William Masdeu de la Alcaldía de Montevideo, Uruguay y de José Manuel Luque de la red de presupuestos participativos de España. Todas las ponencias y materiales del Encuentro se encuentran en esta publicación. Pero también se contemplan ensayos sobre experiencias relevantes como las de Medellín, Pasto y el Magdalena Medio, que han sido experiencias pioneras en el ámbito nacional. Así mismo se cuenta con una ponencia que había sido preparada para el Encuentro por el ex alcalde de Porto Alegre, Raúl Pont, quien la puso a disposición de los participantes. Así mismo y producto de un trabajo dispendioso de revisión de las relatorías de las nueve comisiones que sesionaron en el encuentro se publica un resumen de las mismas. Este trabajo fue posible por el empeño de los 18 relatores que trabajaron en el Encuentro y a la diligente labor de Beatriz González y Martha Yaneth Sandoval.

Debemos destacar la hospitalidad y el compromiso de la administración municipal de Barrancabermeja con su Alcalde, Carlos Contreras y demás funcionarios que asumieron el compromiso de echar a andar este proceso. No podemos dejar de señalar que en esta ciudad sede del Encuentro se desarrolla un importante proceso de planeación y presupuestación participativa en medio de un gran esfuerzo por superar la situación de violencia que vivió la ciudad y la región en años recientes. Quizás el mensaje más fuerte que dejo el Encuentro realizado en Barrancabermeja fue precisamente ese. No será posible la superación del conflicto social que vive el país sin la profundización de la democracia local, de la participación ciudadana, que involucra a los ciudadanos y ciudadanas no simplemente como usuarios o clientes sino como sujetos que tiene la responsabilidad de participar en la definición de parte del presupuesto público mediante un ejercicio de debate público y de decisión democrática para llevar adelante proyectos de amplio beneficio social. De eso es de lo que se trata cuando se habla de la presupuestación participativa: pasar de la participación consultiva a la participación decisoria. Ello redunda y quizás sea lo más importante en la revaloración en amplios sectores de la sociedad de la importancia de defender los recursos públicos y lo que se gana es no solo la presencia de los ciudadanos en la definición de proyectos y recursos sino en la cultura política democrática, en el conocimiento de los problemas de su municipio o departamento, de la limitación de los recursos y de la necesidad de priorizar en la inversión pública.

Ahora se trata de ampliar la Red Nacional de Planeación Local y Presupuestación participativa, de construir un amplio consenso nacional en defensa de la descentralización

y en mostrar que la descentralización es más eficaz y más democrática como alternativa de organización del poder en el conjunto del país. Hay que promover aun amplio frente social, político y de autoridades locales y departamentales para defender la propuesta que la democracia y la descentralización son la vía alterna a la guerra, que la soberanía popular y la profundización de la misma es el único camino de la reconciliación, del desarrollo humano y de la paz. Este es reto.

Finalmente debemos un público reconocimiento a todos los que contribuyeron al éxito del Encuentro en primer término a la Alcaldía de Barrancabermeja con el señor Alcalde, Carlos Contreras a la cabeza, a la Empresa Colombiana de Petróleos, ECOPETROL, a todos los integrantes del Comité Preparatorio con las Alcaldías de Bogotá, Medellín, Cali, Pasto, Ocaña, Manizales, a las gobernaciones de Santander y Nariño, en fin, a todos los que contribuyeron y principalmente a la generosidad del pueblo y las organizaciones sociales de Barrancabermeja que de manera fraterna y calurosa fueron la sede de este importante evento.

Bogotá Julio de 2009

Cuadro de participantes

Participación territorial en el Encuentro Nacional

Al encuentro nacional asistieron 787 personas[1] de las cuales el 58,5% fueron hombres y el 41,5% mujeres, asistieron personas de 14 departamentos, 51 municipios y 3 invitados internacionales.

El departamento que más asistentes llevó al encuentro fue el de Santander el 57.4%, seguido del departamento de Antioquia con el 23,9% y Bogotá con el 8,4%.; en estos tres territorios la participación de los hombres fue mayor a la de las mujeres.

Como era de esperarse el municipio anfitrión fue quien mas participantes aportó el 51,8%, luego Medellín con el 18,4% y Bogotá con el 8,39%.

TERRITORIO	ASISTENTES	%
SANTANDER	452	57,4
ANTIOQUIA	188	23,9
BOGOTÁ	66	8,4
NORTE DE SANTANDER	17	2,2
TOLIMA	11	1,5
BOYACA	9	1,4
CESAR	8	1,1
CALDAS	6	1,0
BOLIVAR	4	0,8
NARIÑO	3	0,5
VALLE	3	0,4
CAUCA	2	0,4
CUNDINAMARCA	2	0,3
CÓRDOBA	1	0,3
ESPAÑA*	1	0,1
BRASIL*	1	0,1
URUGUAY*	1	0,1
No Informa	12	0,1
TOTAL	787	100,0

*Invitados internacionales

[1] Este número se toma de los participantes registrados, sin embargo la asistencia fue mayor porque algunas personas no se registraron.

Antioquia fue el departamento del cual más municipios asistieron al Encuentro 16, luego se encuentra Santander con 12 municipios, seguido de Norte de Santander con 4 municipios, Boyacá, Cesar y Tolima con 3 municipios cada uno, Caldas y Nariño con 2 cada uno y Cauca, Cundinamarca, Bolivar, Córdoba y Valle con 1 municipio cada uno y Bogotá como distrito capital.

Cuadro desagregado por municipios

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
ANTIOQUIA	ANTIOQUIA	5	0	5
ANTIOQUIA	APARTADO	1	1	2
ANTIOQUIA	BARBOSA	1	0	1
ANTIOQUIA	BELLO	1	0	1
ANTIOQUIA	COPACABANA	1	0	1
ANTIOQUIA	EL RETIRO	0	1	1
ANTIOQUIA	FREDONIA	1	0	1
ANTIOQUIA	MARINILLA	3	2	5
ANTIOQUIA	MEDELLIN	73	72	145
ANTIOQUIA	ORIENTE ANTIOQUEÑO	1	0	1
ANTIOQUIA	PEÑOL	1	0	1
ANTIOQUIA	PUERTO BERRIO	1	4	5
ANTIOQUIA	SABANETA	6	0	6
ANTIOQUIA	SONSON	0	1	1
ANTIOQUIA	TARSO	1	0	1
ANTIOQUIA	TITIRIBI	1	0	1
ANTIOQUIA	YONDÓ	5	5	10
SUB TOTAL TERITORIAL		**102**	**86**	**188**
BOGOTA	BOGOTA	34	32	66
SUB TOTAL TERITORIAL		**34**	**32**	**66**
BOLIVAR	SAN PABLO	0	4	4
SUB TOTAL TERITORIAL		**0**	**4**	**4**
BOYACA	BOYACA	1	3	4
BOYACA	CHIQUINQUIRA	1	2	3
BOYACA	CORINZA	1	0	1
BOYACA	SOGAMOSO	1	0	1
SUB TOTAL TERITORIAL		**4**	**5**	**9**
CALDAS	CALDAS	2	0	2
CALDAS	MANIZALEZ	2	1	3
CALDAS	NORCASIA	0	1	1
SUB TOTAL TERITORIAL		**4**	**2**	**6**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
CAUCA	POPAYAN	0	2	2
SUB TOTAL TERITORIAL		**0**	**2**	**2**
CESAR	AGUACHICA	2	3	5
CESAR	LA GLORIA	0	1	1
CESAR	SAN ALBERTO	0	2	2
SUB TOTAL TERITORIAL		**2**	**6**	**8**
CORDOBA	PUEBLO NUEVO	1	0	1
SUB TOTAL TERITORIAL		**1**	**0**	**1**
CUNDINAMARCA	CUNDINAMARCA	0	1	1
CUNDINAMARCA	ZIPAQUIRA	1	0	1
SUB TOTAL TERITORIAL		**1**	**1**	**2**
NARIÑO	ARBOLEDA NARIÑO	0	1	1
NARIÑO	PASTO - NARIÑO	1	1	2
SUB TOTAL TERITORIAL		**1**	**2**	**3**
NORTE DE SANTANDER	CUCUTA	1	0	1
NORTE DE SANTANDER	EL ZULIA	2	0	2
NORTE DE SANTANDER	LABATECA	1	0	1
NORTE DE SANTANDER	OCAÑA	6	7	13
SUB TOTAL TERITORIAL		**10**	**7**	**17**
SANTANDER	BARRANCABERMEJA	258	144	402
SANTANDER	BETULIA SANTANDER	1	1	2
SANTANDER	BUCARAMANGA	8	3	11
SANTANDER	CIMITARRA	1	6	7
SANTANDER	FLORIDABLANCA	2	0	2
SANTANDER	GIRON	1	0	1
SANTANDER	GRAMALOTE	1	0	1
SANTANDER	LANDAZURI	2	0	2
SANTANDER	SABANA DE TORRES	6	11	17
SANTANDER	SAN GIL	0	2	2
SANTANDER	SAN VICENTE DE CHUCURI	1	1	2
SANTANDER	SIMACOTA	2	1	3
SUB TOTAL TERITORIAL		**283**	**169**	**452**
TOLIMA	CAJAMARCA	1	0	1
TOLIMA	NATAGAIMA	0	2	2

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
TOLIMA	ROVIRA	3	0	3
TOLIMA	TOLIMA	3	2	5
SUB TOTAL TERITORIAL		**7**	**4**	**11**
VALLE	YUMBO	3	0	3
SUB TOTAL TERITORIAL		**3**	**0**	**3**
BRASIL	BRASIL	0	1	1
ESPAÑA	ESPAÑA	1	0	1
URUGUAY	URUGUAY	1	0	1
SUB TOTAL TERITORIAL		**2**	**1**	**3**
NI	NI	6	6	12
SUB TOTAL TERITORIAL		**6**	**6**	**12**
TOTAL		**460**	**327**	**787**

Participación por tipo de organización en el encuentro nacional

Inicialmente hay que señalar que se tuvo dificultad con la información porque a) al registrarse algunos participantes colocaron las siglas de su organización y ello no permitía deducir a que se dedicaba la organización, estos casos algunos terminaron en la categoría No Informa, en otros se aclararon las siglas, b) dejaron en blanco la casilla, definitivamente corresponden a la categoría No Informa, c) generalmente utilizamos la categoría de funcionarios públicos para clasificar a las personas de la administración, la información recogida no permitió identificar plenamente a los funcionarios públicos como tal y a los asesores, o apoyos por lo tanto se utilizó la categoría administración pública para denotar a todas las personas que independientemente de su rol están vinculadas a la administración publica.

Así las cosas la mayor participación estuvo por aquellas personas vinculadas a la administración pública un 21,3%, seguida de las vinculadas a JAC con un 13,7%, personas de la comunidad sin vinculo organizativo 9,1% y luego de organizaciones sociales con un 7,8%.

Se establecieron 40 categorías lo cual da idea de la variedad de organizaciones, temas y campos de trabajo de los participantes, así como de instancias de participación ciudadana.

CATEGORÍA	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	% TOTAL
ADMINISTRACION PUBLICA	92	76	168	21,3
JAC	66	42	108	13,7
COMUNIDAD	31	41	72	9,1
ORGANIZACIÓN SOCIAL	34	27	61	7,8
JAL	25	20	45	5,7
ONG	25	15	40	5,1
EMPRESA PRIVADA	23	5	28	3,6
APOYO LOGISTICO	9	16	25	3,2

CATEGORÍA	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	% TOTAL
NO INFORMA	12	9	21	2,7
POLICIA NACIONAL	20	0	20	2,5
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	11	8	19	2,4
ORGANIZACIÓN EDUCATIVA	14	4	18	2,3
C.P.L.	10	6	16	2,0
ORGANIZACIÓN JUVENIL	7	7	14	1,8
DIOCESIS DE BARRANCABERMEJA	9	4	13	1,7
CONCEJAL	2	10	12	1,5
ASAMBLEA CONSTITUYENTE	9	1	10	1,3
C.M.P.P	5	5	10	1,3
ORGANIZACIÓN DE MUJERES	1	9	10	1,3
ORGANIZACIÓN AMBIENTAL	6	3	9	1,1
CMP	5	2	7	0,9
ASOJUNTAS	5	1	6	0,8
CTP	4	2	6	0,8
CONSEJOS Y COMITÉS DE JUVENTUD	3	2	5	0,6
PERSONERIA MUNICIPAL	3	2	5	0,6
ORGANIZACIÓN DEPORTIVA	4	0	4	0,5
ORGANIZACIÓN DESPLAZADOS	3	1	4	0,5
ORGANIZACIÓN POLITICA	5	0	5	0,6
BOMBEROS VOLUNTARIOS	1	2	3	0,4
EMPRESAS PUBLICAS	3	0	3	0,4
INVITADO INTERNACIONAL	2	1	3	0,4
ORGANIZACIÓN DERECHOS HUMANOS	2	1	3	0,4
ALCALDE	2	0	2	0,3
CLOPAD	1	1	2	0,3
ORGANIZACIÓN BARRIAL	0	2	2	0,3
ORGANIZACIÓN RELIGIOSA	2	0	2	0,3
ORGANIZACIÓN TRABAJADORES	1	1	2	0,3
CONTRALORIA GENERAL	1	0	1	0,1
EMPRESA MIXTA	0	1	1	0,1
ORGANIZACIÓN AFRODESCENDIENTES	1	0	1	0,1
ORGANIZACIÓN SINDICAL	1	0	1	0,1
TOTAL	460	327	787	100,0

Capítulo I

Intervenciones de Alcaldes y Gobernadores

La historia la hace la gente

Carlos Alberto Contreras López
Alcalde de Barrancabermeja[1]

Buenos días reciban los amigos aquí presentes, amantes de la democracia y la participación ciudadana y de ese valioso instrumento que representa para todos la democracia participativa. Reciban un cordial saludo de bienvenida desde este municipio que hoy los acoge a todos.

Reciban un saludo la comunidad de Barrancabermeja, de su alcalde quien representa a más 250 mil personas que habitan este municipio conformado por gente emprendedora, pacífica y soñadora. Saludo al señor alcalde de Ocaña, Yebrail Haddad, ciudad con la que tenemos importantes nexos históricos, al Secretario de Desarrollo Social de la Alcaldía de Medellín, Dr. Geovanny Celis, al Dr. Jorge Pulecio Subsecretarío de Planeación de Bogotá y quien hoy nos acompaña en representación del señor alcalde Samuel Moreno Rojas. Saludo especialmente a la Concejala por el Partido de los Trabajadores, Sofía Cavedon de Porto Alegre, Brasil, al profesor William Masdeu director de Planificación y Participación Descentralizada de Montevideo, Uruguay y al coordinador de la Secretaría Técnica y de comunicación del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión y la Democracia Participativa y del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, José Manuel Luque. Agradezco al Doctor Pedro Santana, Presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía por haber hecho posible este Evento, al Padre Eliécer Soto, director de la Pastoral Social de la Diócesis de Barrancabermeja, a la Doctora Consuelo Ordóñez, Secretaria de Planeación Departamental de Santander, a las demás personalidades que nos acompañan del municipio y a todas las delegaciones que provenientes de distintos puntos del país se hacen hoy presentes con el objetivo de compartir experiencias y abordar la construcción de la presupuestación participativa en todos nuestros municipios y ciudades de Colombia.

Diferentes ámbitos del desarrollo hoy se hacen presentes en esta ciudad porque nos une la confianza en nuestros procesos organizativos y la común valoración que tenemos de la participación ciudadana en todas aquellas esferas que definen nuestro quehacer como miembros activos de una comunidad que desea apostarle a la transformación social del país desde los instrumentos democráticos que nos confiere la Constitución de 1991.

"La Historia la hace la gente"

Entendemos que la esencia fundamental en el marco

[1] Intervención en el Acto de Instalación del Primer Encuentro Nacional de Planeación Local y Presupuestos Participativos, Barrancabermeja noviembre 12, 13 y 14 de 2008.

del desarrollo social que anhelamos para Colombia y que reafirma la existencia de un Estado Social de Derecho y por ende, de una profunda cultura democrática es la participación de las ciudadanas y de los ciudadanos. La Constitución Política de Colombia que reafirma la existencia de dicho modelo de Estado, no sólo hace referencia a garantizar las libertades de las personas, sino que además exige el desarrollo y la implementación de programas que logren contrarrestar las desigualdades sociales, ofrezcan igualdad de oportunidades y elementos efectivos para la superación de la pobreza y el alcance de una vida digna y equitativa para todas y todos los ciudadanos. Por tanto, el Presupuesto Participativo se constituye en una herramienta estratégica que nos permite estar en contacto directo con la ciudadanía y ofrecer, desde las propias perspectivas de vida de la gente, alternativas reales para cumplir con los propósitos fundamentales de un Estado Social de Derecho. Un contacto que se fortalece en Barrancabermeja y que se inicia a través del Plan de Desarrollo cuando emprendemos la construcción colectiva de diversos proyectos de impacto social con la comunidad. Más de cinco mil personas nos acompañaron en ese proceso, en una jornada histórica en nuestro municipio. Nunca antes la comunidad había asumido su liderazgo y su capacidad para incidir en los asuntos de gobierno, asuntos que afectan y determinan su desarrollo y el acceso a los niveles de calidad de vida que aspiramos alcanzar para todos nuestros compatriotas. En el inicio del programa sobre Presupuesto Participativo como eje fundamental de esta administración, igualmente registramos un creciente interés por parte de la comunidad que se sumó y logró plasmar las necesidades y propuestas en un documento que hoy guía y determina la política pública en este municipio. Era la primera vez que la comunidad de Barrancabermeja se organizaba para asumir sus deberes y derechos democráticos. Era la primera vez que se establecía un vínculo directo y de confianza entre gobierno y gobernados, entre autoridades democráticamente constituidas y una sociedad ansiosa de cambios. Por eso afirmo sin titubeos que se trata de un hecho histórico y de enorme trascendencia política y social tanto para la ciudad como para todo el país.

En el desarrollo de este ejercicio, iniciamos con un presupuesto directo que reflejaba una clara autonomía ciudadana y que no superaba los cinco mil millones de pesos. Hoy hacemos una apuesta por superar el doble de esa cifra. Y cuando hago referencia a la autonomía de la gente, no lo digo en sentido figurativo, el mismo que confiere la existencia de una democracia representativa como la que se vivía anteriormente en Colombia. Me refiero a una autonomía real que logra incidir en los ámbitos de toma de decisiones de modo consciente y absoluto, una autonomía capaz de asumirse desde de lo colectivo respetando los lineamientos del Plan de Desarrollo y de nuestro Plan de ordenamiento Territorial. Las comunidades que integran la ciudad de Barrancabermeja, siete en total, y los seis corregimientos con los que contamos, entendieron que en este proceso era fundamental tener control sobre los recursos tanto financieros como administrativos y adjudicarles un destino claro, eficaz y transparente, porque efectivamente se trata de recursos que pertenecen a la comunidad, y por ende es ella, la que de modo organizado y responsable, debe decidir sobre el uso que se le asignan a esos recursos.

Analizamos las propuestas de la gente con la gente y fueron ellos quienes decidieron cuál debía ser el mejor uso que se le podía dar a nuestro presupuesto total que superaba los cuarenta mil millones de pesos; el cual esperamos alcance los 120 mil millones de pesos para el 2009. Al asumir el proceso de la presupuestación participativa, el cual fue un escuela para todos, entendimos que su fin primordial era lograr una verdadera democratización del poder, que la responsabilidad del ciudadano conciente de su ser en sociedad supera el ejercicio electoral y que él debe y puede incidir en las políticas de desarrollo que afectan a su propia comunidad. El presupuesto Participativo fue asumido como una tarea y una responsabilidad colectiva, donde todos podíamos compartir nuestros saberes y reconocernos como seres humanos con capacidad de afectar y orientar un destino social compartido; este ejercicio no sólo permitió una reconfiguración respecto a la lectura que como humanos hacíamos del otro, sino que afianzó los lazos de hermandad y solidaridad entre los habitantes de una misma región. Entendimos que la democracia participativa contiene importantes elementos que permiten afianzar la transparencia, la eficacia tanto en la formulación cómo en la aplicación de las políticas de desarrollo y que sólo asumiéndonos como seres autónomos y sociales podíamos avanzar en la construcción de un nuevo camino con dignidad y genuinas opciones de progreso en igualdad para todos porque el Presupuesto Participativo también es y debe ser progreso, de otra forma no tendría razón de existir.

Un genuino Estado Social de Derecho debe trascender las funciones del Estado gendarme, custodio del orden y del respeto a los bienes comunes y privados,

para empezar a asumir nuevos retos. Uno de ellos, es el de promover la prosperidad para todos sus ciudadanos, garantizar la efectividad de los principios consagrados en la Constitución y generar alternativas de participación reales en la vida política, económica, administrativa y cultural de una nación. El pueblo, base fundamental de cualquier estado democrático debe contar con opciones de progreso, y es deber del Estado asegurar que las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o de pauperización logren un acceso efectivo a los bienes y servicios básicos que todo régimen democrático debe proporcionar.

Igualmente, lo cual resulta fundamental en un contexto tan complejo como el que vive Barrancabermeja, desde esta administración hemos asumido el reto de la legalidad del Estado. Todo gobierno, y más cuando éste se precia de ser democrático tiene el deber fundamental de llegar a su comunidad, de atender sus necesidades, de dar respuesta oportuna y eficaz a sus demandas y cumplir su función como ente regulador de una comunidad. Y ese es el reto que hemos asumido en Barrancabermeja. No se trata de una imposición o de un descubrimiento del Alcalde, se trata de la suma de esfuerzos, de encuentros y de conversaciones entre los habitantes de una región que desean comprometerse activamente en un proceso de cambio para su municipio. Con el fin de avanzar en este propósito fue imperativo que tanto los funcionarios de gobierno, como los líderes sociales y comunitarios se dieran a la tarea de ampliar sus conocimientos sobre lo que significa ciudadanía, que obligaciones entraña este concepto y cómo se desarrolla el Presupuesto Participativo que no es una estrategia populista de repartición arbitraria de recursos, como algunos pensaban, sino todo lo contrario, su eficacia obedece a un plan claramente definido, a unos principios y una metodología que se debe aprender y asumir con enorme rigor, generosidad y responsabilidad. Con este modelo aplicado en Barranca logramos restablecer la confianza de la gente, desafiar a los actores de la violencia que dese su accionar criminal, el chantaje o la intimidación, venían imponiendo las políticas a seguir. Fue la comunidad, la misma comunidad la que estableció que el poder de decisión sobre su destino y desarrollo les competía a ellos, dependía de ellos, y que de mano de un gobierno conciente de sus funciones y responsabilidades como administrador de sus decisiones, se podían formular vías distintas y más coherentes con su deseo de vivir en paz. Los violentos ya no imponen las dinámicas en el municipio, ahora es la comunidad empoderada y consciente de su poder y deber la que decide y ejecuta en función del bien común. Y es a la vez la veedora y garante del cumplimiento de los procesos que se han iniciado y de los compromisos adquiridos.

Quizás uno de los logros más interesantes que plantea la presupuestación participativa es que los enormes dilemas urbanos, sociales y políticos que se presentan en cualquier municipio encuentran una respuesta viable en las realidades locales, donde la descentralización de los recursos y el ejercicio ciudadano termina por plantearle un importante reto a la inoperante burocracia de Estado. La ciudadanía decide y ejecuta.

En Barrancabermeja estamos construyendo. El gobierno acompaña las iniciativas de sus ciudadanos, de unos ciudadanos comprometidos que saben que el mejor garante para que sus necesidades sean atendidas y sus demandas asumidas como mandato es la participación organizada. Ese es el mejor instrumento con el que en la actualidad contamos en Barrancabermeja. Ese es nuestro reto, y por ello resulta de suma importancia que hoy nos acompañen las autoridades de otras ciudades y municipios en este Primer Encuentro Nacional de Planeación local y Presupuesto Participativo. Que compartan sus experiencias, sus logros y desaciertos, y por supuesto sus dificultades porque este programa no está hecho sino que se construye día a día y se alimenta justamente de los saberes y experiencias de las comunidades. Está Bogotá que desde el año de 1992 inició un proceso de transformación muy importante y uno de sus elementos centrales de dentro de su proceso fue la Planeación Local en cada una de las 20 Localidades que conforman su Distrito Capital. Tenemos a Medellín como una ciudad de progreso, innovadora y líder en el trabajo de la presupuestación participativa. Pasto, la capital de Nariño, la ciudad pionera en Colombia en el desarrollo de este programa y la región con más experiencia en este tema en todo el país. Tenemos la experiencia de Ocaña que con una nueva administración pone el énfasis en el liderazgo que hoy están dispuestos a asumir las juventudes, y tenemos una gran cantidad de ejemplos que sin duda se constituyen en valioso estimulo y en escuela práctica para las comunidades de otros municipios. Barrancabermeja hoy asume como bandera de su gobierno esta apuesta de cambiar la historia, de acabar con la corrupción, la apatía de su gente y la falta de control ciudadano que deja tantos sinsabores. La historia se construye sólo con la gente y desde la gente.

La conquista de la dignidad humana tiene que ver ya no sólo con el derecho a no ser eliminado físicamente y con el deber del Estado de dar garantías de seguridad a sus habitantes, sino como el derecho de cada cual a realizarse plenamente, a desarrollar sus capacidades y talentos, y a encontrar un sentido a su existencia. Una población que encuentra eco en su gobierno, que se sabe representada y con poder de incidencia, sabe que no puede vivir presa del miedo a la carencia, al accionar violento de quienes contraviene el sentido de la vida, y saben, por demás, que su fuerza, radica en el trabajo colectivo y organizado, en la unidad ciudadana.

Muchas gracias: A los organizadores de este Primer Encuentro, a las administraciones locales y departamentales que hicieron posible que la ciudad de Barrancabermeja -una ciudad que ha entendido que el amor es la clave como dice nuestro eslogan y que sólo desde el amoroso ejercicio ciudadano podremos hacer la diferencia- fuera su anfitriona, mi más sincero agradecimiento.

Soplan vientos de cambio

Yebrail Haddad
Alcalde de Ocaña, Norte de Santander

Buenos días. Antes de iniciar mi intervención, quiero dar un caluroso saludo a nuestro alcalde anfitrión, Carlos Conteras López, quiero de esta manera dar una calurosa bienvenida a todas las personas que integran las diversas delegaciones y acompañan este Primer Encuentro de planeación local y presupuesto participativo, quizás uno de los más importantes que se desarrollan en este país. Saludo y agradezco las presencia de quienes vienen de otros países y de otras regiones de Colombia.

Hace pocos días el mundo asistió a la elección de Barak Obama como nuevo presidente de los Estados Unidos, el país más poderoso del mundo. Una elección que hace cincuenta años era impensable porque a mediados del siglo XX, blancos y negros no podían sentarse en el mismo sitio, incluso en los buses de servicio público, las personas de raza negra debían subir por la parte de atrás y jamás podían ocupar las sillas de los blancos que se ubicaban adelante sin importar que tan cansadas pudieran estar o que éstas estuvieran desocupadas.

Sin embargo, un día de 1955, una costurera de 42 años se sentó en la sección "white people" en un bus que recorría el poblado de Montgomery, Alabama. Cuando un blanco le pidió la silla, ella se negó a ponerse de pie. Este sencillo acto de resistencia desató una de las luchas más tenaces jamás sostenidas por población alguna en el mundo en la defensa de su derecho a la igualdad. Anna Rosa Parker, como se llamaba la costurera, fue arrestada y condenada a pagar una multa de US$14. La comunidad negra de Alabama -con Marthin Luther King a la cabeza- inició un eficaz boicot al sistema de transporte público de Montgomery convirtiendo su lucha en uno de los referentes más importantes en la historia de la No Violencia. La organización, sacrificio y compromiso de la comunidad negra, condujo a varias empresas de transportes a la ruina –dos terceras partes de sus usuarios eran negros- y en varios Estados este ejemplo de valor y dignidad humana fue replicado hasta que la ley de segregación racial fue declarada inconstitucional en Estados Unidos. De modo paralelo, los estudiantes de la Universidad de Nashville desde la desobediencia civil retaron a la sociedad norteamericana y la legislación imperante logrando la no segregación en los sitios públicos. James Lawson el pastor de Ohio quien impulsó el movimiento estudiantil, Mkhuseli Jack, el líder de la llamada "hora D" del boicot comercial en Port Elizabeth, Sudáfrica, el "rebelde desconocido" que enfrentó el tanque de guerra en esa memorable imagen en la Plaza de Tiananmen, la oposición en Chile al referéndum convocado por Pinochet, el levantamiento pacifico de los trabajadores del astillero Lenin de Gdansk en Polonia orientados por Lech Walesa, quien después se convertiría en Presidente de ese país y recibiría el Premio Nóbel de Paz en 1983; todos ellos basaron su lucha en la búsqueda de justicia, en el reclamo de sus

derechos por la vía pacífica y buena parte de estas experiencias se inspiraron en la vida y obra de Mahatma Gandhi. Le lección fue clara. Es posible desafiar y transformar la realidad de exclusión e injusticia social desde la resistencia civil organizada sin recurrir a la violencia ni al uso de las armas. Es posible desde la articulación de las fuerzas democráticas, el uso de sus instrumentos constitucionales y una sociedad civil propositiva y participativa, transformar la realidad de las comunidades y los países.

Hoy el mundo está buscando alternativas que permitan una verdadera inclusión social como expresión de un genuino proyecto democrático. Ha entendido que no es posible excluir a ningún ser humano por sus condiciones sociales, de raza, preferencia sexual o por su situación económica; no es posible si se quiere avanzar en la construcción de un mundo más justo, equitativo, participativo y en paz. Ya en el siglo V A de C en la propia Atenas se habían iniciado formas tendientes a generar participación en la conformación política del Estado y en la toma de decisiones por parte de aquellos elegidos para representar a los ciudadanos. De un sistema regido por tiranos y aristócratas, se pasó a un modelo participativo que cambio para siempre la concepción de la relaciones entre gobierno y gobernados. Ya Simon Pérez, el Primer Ministro de Israel, quien fuera galardonado con el Premio Nóbel de Paz en 1994 junto a Isaac Rabin y Yasser Arafat, había dicho que la Democracia era una colección de desacuerdos; un lugar al que confluyen personas diferentes porque su principio de igualdad se refiere es a la igualdad en los derechos y no la hegemonización del ser humano. El reto que emprendimos entonces, fue el de aceptar el derecho de cada quien a ser diferente pero igual ante la ley porque sólo así será posible construir una comunidad sin violencia.

En la antigua Grecia, todos los hombres que habían cumplido los 20 años – se excluía a la mujer- intervenían y participaban activamente en las tomas de decisiones. Al joven que no se metía en política lo llamaban idiota, -persona aislada sin nada que ofrecer a los demás-, porque la participación en los asuntos del Estado más que un deber social o político era un deber moral. Quienes se hacían presentes en la colina Pnyx, frente a la acrópolis, donde se llevaba a cabo la Asamblea Popular o la ecclesia, podían opinar libremente, proponer, sancionar o censurar leyes, aprobar partidas presupuestales, declarar la guerra, estados de alerta o concertar la paz. Cada ciudadano podía levantar la mano o arrojar piedras a una urna designada para ello para expresar su acuerdo o desacuerdo. Todos los ciudadanos participaban en igualdad de condiciones y para aspirar a un cargo público no se hacía por elección popular para evitar la corrupción, la compra venta de votos o las presiones, sino que se dejaba a la suerte a través de la realización de sorteos públicos. Sólo los cargos de mayor responsabilidad se adjudicaban a través del voto, pero los elegidos debían rendir cuentas a la Asamblea Popular. Al poder no accedía el noble por ser noble ni el rico por ser rico, sino el que tuviera más conocimientos y claridad política; por ello en aquel tiempo la filosofía o la ciencia tenían un carácter popular y los filósofos eran los maestros por excelencia de los políticos y eran quienes enseñaban lo que era la democracia y la participación.

Hoy en día, y desde las diversas formas de Estado y de gobierno que hemos tenido que ver a lo largo de la historia de la humanidad, desde la plutocracia hasta los gobiernos democráticos y las diversas tendencias de la democracia directa, participativa o representativa, hemos entendido que el fundamento de la democracia es la gente, y que sin garantes democráticos es imposible avanzar hacia la consolidación de estados superiores en la construcción de nuestros sistemas políticos y sociales. Para entender ello, hemos reconocido que existen unos factores que así lo indican, unos puntos de encuentro o unos dominadores comunes. Como primer factor sobresale la necesidad de lograr una participación equitativa en los procesos de toma de decisiones, pero no cualquier participación sino una participación fundada en el conocimiento, en el desarrollo crítico y en la deliberación honesta, justa y respetuosa, porque sólo así, desde unas condiciones mínimas de igualdad, de inclusión, de suficiente conocimiento e información se pueden tomar decisiones coherentes que logren influir en las políticas públicas. Una participación correctamente asumida permite descubrir, entre ciudadanos y ciudadanas, personas del común y autoridades, cuáles son los temas más relevantes a tratar a la hora de elaborar una agenda social, cuáles son las prioridades que se deben atender y cómo desde el ejercicio comunitario, anteponiendo el bien común, se pueden impulsar reformas de fondo que redunden en una mayor calidad de vida para el mayor número de personas. La participación además de ser un deber y un derecho, también es una expresión humana de generosidad y de conciencia social.

Como segundo factor se reconoce la importancia

de otorgar garantías de participación donde tanto los postulados a ser elegidos como los electores cuenten con un marco de igualdad que determine la transparencia en el proceso, una real independencia y la libertad de elegir y poder ser elegido, a fin de que los resultados en los escrutinios se constituyan en una genuina expresión de la voluntad de las mayorías.

Esta reivindicación es entonces el punto de partido para la implementación de la democracia participativa y para la construcción colectiva de lo público a través de una ciudadanía activa. No escapa por supuesto a esta consideración, el tema de los presupuestos participativos que en últimas son otra forma de expresión de la deliberación democrática y cuya eficacia determina no sólo las calidades democráticas de un Estado sino una cultura política clara con opciones reales de incidencia. En este sentido el reto no sólo es recuperar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y autoridades o alcanzar óptimos niveles de capacitación para que las comunidades organizadas puedan participar de modo efectivo, es también posibilitar que la teoría, que las propuestas trabajadas durante décadas y expuestas como banderín electoral, trasciendan el populismo o el enunciado, que desborde la aulas donde se celebran foros académicos y logre instalarse en la realidad de las comunidades y alterar las preferencias – políticas o personales- de los gobernantes.

Hoy somos testigos de las transformaciones que se están dando en las tendencias públicas. Existe una innegable mayor sintonía con aquellos gobernantes cuyas acciones y políticas de gobierno parten de la interacción social deliberativa. Colombia por fortuna, al igual que otros países, ha empezado a entender que la base fundamental de la sociedad y de la construcción del Estado reside precisamente en la ciudadanía, y que sólo a partir de una ciudadanía dotada con mecanismos directos de soberanía popular se pueden impulsar construcciones colectivas en el terreno de lo público que logren proyectar los rumbos de los gobiernos de modo consecuente a la voluntad y necesidades de las comunidades.

Quienes hoy estamos sentados aquí en esta mesa, respondemos a un ejemplo vivo de esos ejercicios propios de la ciudadanía. Y en ese sentido, deseo hacer un reconocimiento muy especial al doctor Carlos Contreras, alcalde de la ciudad de Barrancabermeja, porque ha sido un incasable trabajador de los temas públicos y en el desarrollo e implementación de diversos modelos de participación ciudadana. Reunidos en Bogotá, tuve la posibilidad de hacerme parte de este proceso, veníamos conociéndonos desde antes, desde la propia campaña y coincidimos precisamente en la necesidad de que estos discursos y estos procesos que hemos visto siempre desde los ámbitos académicos tuvieran la posibilidad real y concreta, de trascender la academia e instalarse en la vida de lo público.

El municipio de Ocaña ha iniciado una profunda transformación relacionada con el afianzamiento de las políticas de participación ciudadana y de toma de decisiones en lo público. Desde la conformación del plan de desarrollo 2008- 2011, el cuál hacia importante énfasis en el tema de los Derechos Humanos, y en el desarrollo de diversas actividades deliberativas, como foros, conversatorios, talleres integrados, hemos empezado a entender el valor de priorizar las necesidades de la comunidad siguiendo las demandas y las propuestas de la misma gente. Un plan de desarrollo eficiente y con sentido no puede obedecer a meros cuadros estadísticos y análisis sociológicos, es necesario que éste se ajuste a la realidad de las personas, que se planee desde el contexto que se desea afectar y que desde allí se determinen las mejores rutas de inversión. Hace poco realizamos dos ejercicios de participación y proyección local donde se logró, desde las voces y las propuestas de la comunidad, definir las necesidades de inversión en un orden establecido de manera conjunta y que definía los niveles de precariedad y de impacto social. Así se logró definir la urgencia de construir un restaurante escolar en el barrio el Carmen y del mismo modo sucedió el sector rural conocido como el Llano de los Alcaldes donde también se logró favorecer varios proyectos de inversión local a través la participación ciudadana y el redireccionamiento de los recursos públicos. La población fue la que decidió, lideró y ejecutó su propio proceso.

El presupuesto participativo, como lo decía anteriormente el padre Eliécer Soto, no puede ser el bum del momento ni la moda de los gobernantes, porque su conocimiento y ejercicio tiene una importancia suma para los gobiernos locales. No sólo afecta las buenas y malas relaciones entre gobiernos y gobernados, lo que en buena medida afecta el desarrollo de planes y propuestas, sino que además determina la existencia colectiva de una comunidad. No obstante, al momento de asumir con criterio y transparencia los procesos de Planeación Local y Presupuesto

Participativo se debe considerar un aspecto que a mi entender resulta fundamental y que de no tenerse en cuenta imposibilitará consolidar éste o cualquier otro ejercicio de afianzamiento democrático. Todo programa social de administración de recursos y de desarrollo de la política entendida como un servicio social hacia una comunidad, debe propugnar por el desarrollo pleno de todas las condiciones propias para la participación ciudadana en la materialización real de los derechos y en la garantía de los mismos.

Colombia ha venido cambiando su modelo de Estado, no se puede negar. Mientras en 1986 hablábamos de un principio de igualdad formal, a partir de la Constitución de 1991, contemplamos el principio de la igualdad material. No es posible empezar procesos reales de participación sino se cuenta con los mínimos elementos de satisfacción de los derechos y de las necesidades básicas de la población. En otras palabras no es posible deliberar con el estomago vacío, no es posible hacer buenos gobiernos si no se cuenta con las herramientas necesarias, no es posible tener unos electores responsables y conscientes del grupo de gobernantes que se deben elegir si estos llamados a ser gobernantes sucumben antes los apetitos de la corruptela y el clientelismo político tradicional haciendo de las precariedad de la gente un fortín de decidía y corrupción. Hacer conciencia sobre esta realidad permite comprender que no bastan los estudios teóricos, ni los análisis sobre diversos fenómenos sociales y políticos, ni siquiera el tener claro como se construye la acción social, la relación entre los distintos grupos que conforman un colectivo o los efectos de determinados procesos en el comportamiento individual y social; sí éstos no van acompañados de propuestas audaces y efectivas. Por ello los presupuestos participativos y las iniciativas de participación ciudadana se pueden ver truncos desde los propios modelos y los diseños políticos que no se consolidan en terreno y no logran interactuar en forma constante y programada con las comunidades. Desde 1980 hemos iniciado un proceso de descentralización de las entidades territoriales. La constitución del 91, que si me permiten decirlo parodiando a Víctor Hugo, es un tratado de ángeles que ha venido sufriendo algunos reveces a lo largo de los últimos años.

La Constitución plantea el principio de autonomía de las entidades territoriales de modo claro, y aún así este principio que por demás es fundamental para las regiones, no ha sido claramente materializado. Luego de múltiples intentos por reafirmar dicho mandato, seguimos esperando que el congreso expida el estatuto orgánico y la ley de ordenamiento territorial. En el 2001 se aprobó el acto legislativo número uno de ese año. Se impuso entonces un nuevo acto legislativo que reformó todo el sistema general de participaciones hasta entonces conocido como sistema de participación en los ingresos corrientes de la Nación y que ocasionó que, a partir de ese año y hasta el hasta el presente, cerca de veinticinco billones de pesos hayan dejado de ser girados a las entidades territoriales. No obstante, no podemos desconocer que ese modelo también introduce un cambio fundamental que altera las competencias sectoriales porque ya no se plantea la necesidad de subsanar las necesidades de la población en general, sino las necesidades de los sectores, tales como educación, vivienda, agua potable, saneamiento ambiental, etc. Es así como al ser sectorizadas las competencias o el alcance de las decisiones de las autoridades locales y regionales, sus funciones quedan profundamente limitadas porque salen de su orbita y se instalan en las órbitas del gobierno nacional.

Hoy en día podemos afirmar que a un municipio descentralizado se le asignan recursos por ejemplo para el sector educación, y la función administrativa de las autoridades locales queda limitada a la cancelación de una nómina mensual sin tener realmente posibilidades de abordar un ejercicio de deliberación ciudadano, donde se evidencien problemáticas, necesidades y mecanismos para fortalecer dicho sector. Posteriormente se produce el acto legislativo Nº4 de 2007, la segunda reforma al sistema real de participaciones, que del mismo modo recorta las transferencias y no mejora la situación. Venimos de una Constitución de 1991 con el principio de autonomía a las entidades territoriales que se traslada a un principio de autarquía de entidades territoriales y que prácticamente tiende a los procesos de concentración y nuevamente de centralización de las facultades otorgadas a las entidades territoriales

Sin embargo, existen otros elementos que inciden en los procesos de la centralización, que obedecen a nuestros sistemas políticos y que están en mora de ser reevaluados. Y que mejor que estos espacios que se ofrecen a través del Primer encuentro Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo para discutir realmente hacia donde debe ir nuestro país y con que herramientas reales de participación contamos para concretar dichos procesos. Siempre hemos creído que es fundamental llevar a cabo

profundos debates sobre lo público, debates que se sustenten en la necesidad de la deliberación de las comunidades, pero a la par de ello es urgente también pensar en una reforma al sistema político colombiano. Desde la Ley 130, la Ley 134 de 1994 hasta el día de hoy no hemos logrado que nuestros municipios y que nuestro Estado, asuman con coherencia el reto de la modernizar la política.

Los debates que se producen al interior de las elites sin duda contribuyen a enriquecer los procesos pero también tienen el problema que en muchas ocasiones inducen a las preferencias de la gente, y esto genera desinformación, altera la lectura que se puede hacer de una realidad e impide que podamos conocer realmente lo que la gente quiere y tiene. Los medios masivos de comunicación en algunas ocasiones también juegan un papel nocivo en estos ámbitos porque contribuyen a empobrecer el debate político, a restarle importancia a los hechos, no aprecian el contexto en el que se desarrollan los hechos o minimizan las circunstancias en las que se producen. Es necesario pensar el modelo de política de cambio estructural que tenemos para empezar a responder con eficacia a las demandas actuales, impulsar el crecimiento de la productividad, el saneamiento de las finanzas públicas para evitar que el ahorro sirva para financiar el déficit en el gasto público, darle realce a algunos temas y entender de modo claro las relaciones de poder entre la sociedad y el Estado. Desde los tiempos John Locke, padre del liberalismo moderno, ya se hablaba de la necesidad de poner límites a la acción del gobierno y de impulsar la construcción de un Estado garante de las libertades individuales. El perfeccionamiento de la democracia plantea la necesidad de promover la existencia de partidos pluralistas, abiertos, poliraciales, y multiculturales, de pensar que las asociaciones de ciudadanos se pueden erigir en instrumentos realmente indispensables para garantizar la participación social y que efectivamente si existe una relación causal entre el sistema político y las opciones de desarrollo de un país. No es casual advertir, como lo plantea el economista chileno Cristián Larroulet, que los países con mayores niveles de desarrollo son en su gran mayoría democráticos.

El perfeccionamiento de la democracia pasa por la participación plena de la población en la implementación de las políticas públicas y en el debate político, no obstante participación ciudadana no es un garante democrático absoluto, pues la participación debe estar mediada por procesos organizativos y de unidad. El empoderamiento local y el fortalecimiento territorial son vitales para este propósito. La realización de foros deliberativos cómo este que nos convoca, son un gran inicio para el proceso que queremos llevar a cabo, porque debe permitirnos ampliar nuestro marco de incidencia, facilitar nuestra incursión en los concejos existentes en nuestros municipios, en los consejos de cultura, territoriales, de planeación y demás, para que de ser órganos consultivos logren tener una incidencia real en la toma de decisiones y en la orientación de las políticas públicas.

El marco legal de los mecanismos de participación de nuestro país también debe ser objeto de una profunda revisión. Instrumentos como el voto programático por ejemplo o la revocatoria del mandato que no han tenido la oportunidad de funcionar en nuestro país debido a lo dispendioso de la ley deben ser replanteados; el sistema de financiación de las campañas políticas a través de un sistema de reposición de votos vía indirecta ha terminado por favorecer el clientelismo político, por hipotecar a los gobiernos e incrementar los ya de por si elevados índices de desconfianza que expresan los ciudadanos frente a sus instituciones. Una reforma constitucional que promueva la descentralización es imprescindible para el fortalecimiento de la democracia participativa, de los programas de presupuestación participativa y para finalmente convertir a los ciudadanos en agentes políticos directos con capacidad para afectar la agenda pública. El riesgo de caer en lo que los detractores de la democracia participativa han denominado como "democracia corporativa", donde los beneficios no los reciben las mayorías sino las llamadas "minorías activas" según afirma el politólogo Giovanni Sartori, es posible de contrarrestar siempre y cuando se fortalezcan los instrumentos de participación, se desarrolle una sólida cultura política y una conciencia ciudadana que determine la calidad de los postulantes y otorgue herramientas de criterio y de decisión a los electores.

Soplan vientos de cambio en el mundo y debemos estar preparados para responder de modo oportuno y constructivo. Quiero finalizar estas palabras del mismo modo como inicie citando a Barak Obama y abro comillas "Les pido creer no sólo en mi capacidad de cambiar la manera de hacer la política sino en su capacidad de hacerlo conmigo" Muchísimas gracias.

"El reto es lograr desarrollo, democracia y equidad"

Padre Eliécer Soto
Director de Pastoral Social Diócesis de Barrancabermeja

Agradezco la presencia de todos y todas la delegadas del Municipio y de otras ciudades de Colombia y países invitados. Amigas y amigos:

El mundo de la postguerra después de la II guerra mundial, en la década de los cincuentas, se propuso la recuperación de Europa y de Japón. No sólo se trataba de una apuesta por recuperar las condiciones económicas, sino porque la memoria del horror perdurara de modo que lo vivido Nunca Más volviera a suceder en ninguna parte del planeta.

Varios de los más grandes líderes de los gobiernos europeos al empezar a hacer un análisis sobre los efectos de pobreza, atraso, y sobre los costos humanos y sociales que dejaba esa incruenta guerra en varias comunidades, entendieron que las condiciones de empobrecimiento a las quedó reducida Europa, eran coyunturales; se trataba de los efectos de una brutal guerra de más de siete años, que cómo toda guerra dejó más vencedores que vencidos. A la par de esta lectura se dieron cuenta que África y América Latina llevaban siglos padeciendo la pobreza, el atraso y la expoliación de sus recursos por parte de potencias extranjeras. El empobrecimiento de sus pueblos que ahora les alarmaba, ya era una constante en los pueblos latinoamericanos, africanos y en algunos del sudeste asiático.

La Organización de las Naciones Unidas, que nacía por aquella década y otros organismos que se fueron creado de modo simultáneo a fin de contrarrestar de algún modo los efectos de lo que se ha conocido como el conflicto más devastador padecido por la humanidad, empezaron a hablar de tres grandes retos que debían ser asumidos por todos los pueblos, especialmente por aquellos que hacían parte del llamado tercer mundo: Desarrollo democracia y equidad. El tiempo de la hegemonía europea llegaba a su fin y se daba inicio al de las superpotencias. La relación del hombre con la muerte sufría un cambio substancial y se reconocía la urgente necesidad por dar un viraje no sólo en las relaciones entre Estados, sino al interior de las naciones a fin de impedir que un flagelo semejante volviera a repetirse. Era imprescindible entonces sentar las bases de un nuevo humanismo, ejercer un mayor control sobre el potencial bélico de los países y buscar garantías de desarrollo para todos los pueblos. Los nuevos organismos empezaron a hablar de un triángulo de valores que podría garantizar una paz en todos los pueblos. No obstante, para mi no se trataba de un triángulo sino un círculo virtuoso dentro del que subyace un elemento esencial porque es el fundante de la gran tarea y responsabilidad de los pueblos por construir un autentico desarrollo humano e integral en unas relaciones de poder, democráticos e incluyentes, en la línea de equidad: Los Derechos Humanos.

Cuando la humanidad recién empezaba a tomar conciencia de las atrocidades cometidas durante la

Segunda Guerra Mundial y espantada reconocida el brutal alcance de nuestra miopía humana, la ONU daba un paso adelante, y el 10 de diciembre de 1948 suscribía la "Declaración Universal de los Derechos Humanos". En ella se señalaba de modo claro que existen unos derechos inherentes y de obligatorio cumplimiento por parte de todos los Estados y seres humanos del planeta Tierra y que existe una responsabilidad de preservación y respeto de los mismos. Esta Declaración partía del principio de igualdad que debe existir entre todos los hombres y mujeres, sin importar sus ideas políticas o condiciones de raza o cultura, y establecía que su cumplimiento era indispensable para alcanzar la paz y la prosperidad en todos los pueblos del mundo.

Hablar entonces de crear condiciones de desarrollo, democracia y equidad no era ni es nada distinto que hablar de la urgente necesidad que nos asiste por perseverar en la conquista de unas condiciones de vida digna para todos los seres humanos. Y ese ha sido el gran reto formal que han establecido los pueblos. Lamentablemente a la par de ello y como dice el evangelio, donde crece el trigo también crece la cizaña, se han producido un sinnúmero de elementos distorsionantes de estos principios. Es así como a la par de nuestra vocación de desarrollo le ha seguido la mezquina imposición del caos y a veces del retroceso; a nuestra vocación de democracia se ha interpuesto la tentación de la autocracia -la autocracia presidencialista o la autocracia de masas- y a la equidad le ha seguido el de la exclusión. Por eso hoy insistimos tanto en la necesidad de valorar los procesos sociales y de resistencia que pretenden afianzarse en ese círculo virtuoso de democracia, equidad y desarrollo en función de la vigencia y la responsabilidad que como sociedad tenemos que asumir sobre los Derechos Humanos.

Y ha sido en esta búsqueda por lograr mejores condiciones de vida, que hemos comprendido que la construcción de una genuina democracia no es una apuesta aislada ni solitaria. La democracia no sólo depende de aquellos a quienes les han sido delegados espacios de poder en alguna de sus ramas de acuerdo con la estructura constitucional de cada nación. Una democracia real requiere del dialogo, de la concertación, de la interacción y la corresponsabilidad de todos quienes hacen parte de ese conglomerado social que anhela progresar: hablamos entonces de un Estado con todos sus aparatos gubernamentales de control, legislación y de aplicación de la justicia, de la comunidad en su conjunto, la sociedad civil como constituyente primario, y de todos los sectores gremiales que la conforman. Son los sindicatos, los obreros de base y los empresarios, el magisterio y los estudiantes, las redes sociales, las ONGs, son todos los que intervienen en una sociedad, los llamados a pensar el desarrollo de la nación, de la región, del departamento, del municipio, del corregimiento, del barrio, de la vereda, etc. Son los responsables directos de crear las bases de un verdadero proyecto de nación incluyente, amplio y pluralista.

La democracia se puede construir desde distintos caminos, es verdad, pero en ninguno de ellos se puede desconocer que para que sea real, vigente y coherente tiene que ser participativa. La democracia sin participación no existe. Pueden existir niveles de participación, el mismo hecho de tener representantes en las esferas de toma de decisiones ya es un hecho de participación, pero no es suficiente. Y menos cuando nuestros procesos democráticos obedecen más a los principios de una oclocracia donde domina la maquinaria o la ignorancia política de nuestra gente. La democracia participativa tiene que ser fortalecida, y para ello es indispensable que las comunidades se asuman desde lo individual o lo colectivo, que tengan voz e incidencia en los escenarios donde se toman las decisiones que las afectan y se construye desarrollo con equidad.

Estamos aprendiendo a hacer democracia en el camino, aprendiendo haciendo. Y este aprendizaje ya cuenta con valiosos ejemplos de trabajo. Contamos con las lecciones que se desprenden de la experiencia de Porto Alegre, Brasil, de Barcelona España, Montevideo, Uruguay, y aquí en Colombia tenemos la experiencia que en materia de participación hemos logrado a través de los Cabildos en Pasto Nariño. El trabajo que se ha desarrollado en Manizales, en Medellín, en Bolívar, en Santander y en muchos otros lugares de Colombia y del mundo. Cada experiencia es única y en cada una se conjugan diversos elementos, pero cada una de ellas se constituye en una importante lección para quienes deseamos seguir adelante en la conquista de ese reto que como humanidad nos hemos planteado. El proceso en Bogotá por ejemplo, se inicia con un plan de desarrollo para la ciudad que lleva más de quince años de ejercicio y que hoy se constituye en fuerte referente para otras ciudades. Otras regiones han comenzado por plantearse directamente el tema de la presupuestación participativa. Cómo establecer un control y manejo coherente de los recursos de modo transparente y eficaz, dónde además las personas dueñas de esos recursos, lo ciudadanos

puedan ejercer sus deberes y derechos ciudadanos incidiendo organizadamente en su distribución. Otras experiencias se han centrado en el fortalecimiento de la auditoria social, en la creación de mecanismos para acompañar a los entes de control estatales, desde las líneas de usuarios de servicios públicos hasta las veedurías ciudadanas y demás. Infinidad de experiencias nos indican que vamos avanzando en la consolidación de este reto, pero también nos indica que el camino que aún falta por recorrer es largo. Se trata entonces, de poder articular la voluntad social de los sectores poblacionales con la voluntad política de quienes han sido elegidos popularmente o designados por las autoridades elegidas para dirigir el desarrollo de nuestros municipios, departamentos y regiones.

En esa búsqueda de elementos que nos ayudan a pasar de una democracia formal a una democracia cada vez más real, de una democracia solamente representativa que es susceptible de caer en la autocracia o el nepotismo, a una democracia genuinamente participativa, los pueblos han entendido que la base social que se desea construir requiere también de un desarrollo económico real. No basta con la imposición de planes de desarrollo econometristas, de proyectos macroeconómicos que sólo sirven para inflar los índices de la economía pero que en nada contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas. Hemos visto, recientemente, como ciertos políticos y hombres de economía se ufanan en decir que la economía de Colombia va bien pero al pueblo le va mal. Los indicadores económicos y de desarrollo que muestran un importante crecimiento porcentual anual, o una mejoría en la balanza comercial de nuestros países, no reflejan la realidad de las mayorías porque buena parte de estas estadísticas se basan es en el crecimiento de la banca, en las privatizaciones y venta al extranjero de las empresas nacionales, y nada de esto genera ni más democracia ni más desarrollo social ni menos exclusión.

Los conceptos sobre democracia también varían de acuerdo a la realidad de los pueblos y los momentos históricos y coyunturales que viven al interior de sus comunidades. El poder para el pueblo, además de ejercerse a través del voto en las urnas empieza a demandar de una acción de control y veeduría, porque el que elige puede demandar al elegido el cumplimiento de sus deberes, y ese es el garante de la democracia participativa. La evolución de la democracia nos lleva a plantearnos una democracia activa que involucre a todos los sectores que conforman una sociedad y que sea capaz de responder de modo oportuno y coherente a la preservación de los Derechos Humanos y a todos los fenómenos que puedan producirse al interior de esa sociedad amenazando la armonía y seguridad de las personas.

Y esta nueva visión nos indica que ya no podemos hablar de democracia llanamente. Ahora decimos que nuestros Estados, aún cuando hoy sean medidas exógenas como las que se imponen desde la banca mundial las que determinen buena parte de sus propias decisiones, no son sólo Estados formales de Derecho sino que son Estados Sociales de Derecho. Y esta concepción que también surgió en la segunda mitad del siglo XX en Europa pretende básicamente realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción tanto de las autoridades públicas como de sus ciudadanos a los principios, derechos y deberes que se derivan de un orden constitucional establecido que, por supuesto, se basa en la conquista de la democracia y el desarrollo en condiciones de equidad para todos los hombres.

Y quizás sea ese el sentido fundamental de este Primer Encuentro de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Además de compartir las experiencias que se registran desde Brasil, Uruguay, Pasto, Ocaña, Sabana de Torres en el Magdalena Medio, San Vicente del Chucurí, Medellín, Bogotá, es también descubrir los retos que hoy nos plantea la democracia desde nuestras realidades locales. ¿Qué elementos se deben conjugar para asumir una transformación posible que redunde en crecimiento humano y social?

Irremediablemente tenemos que ir de lo particular a lo general, de lo local a lo universal como alternativa efectiva para generar e irradiar desarrollo a escala humana.

Bogotá hoy enfrenta el reto de ser, además capital y ciudad polo de desarrollo en Colombia, una ciudad región. Para ello deberá iniciar un proceso de redistribución de sus recursos que no sólo afecte su casco urbano sino que sea vea reflejado también en todos aquellos municipios satélites que poco a poco ha ido absorbiendo e integrando a su red política y social. El reto para Barrancabermeja como ciudad región del Magdalena Medio, es empezar a reconocerse y asumirse como ciudad región; reto que por supuesto también comparten ciudades como Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali. Y son ciudades nación porque las dinámicas políticas y económicas

que se mueven en estas ciudades no sólo impactan ese asentamiento urbano definido como ciudad dada su densidad de población y el predominio de la industria y los servicios, sino que trascienden su propio espacio geográfico, y tienen un efecto en lo nacional o incluso en lo internacional.

Barrancabermeja no sólo está llamada a ser ciudad región -de paz y desarrollo dadas sus características- sino ciudad nación. Y en ese sentido estamos avanzando con esta administración municipal que ha asumido el reto de contribuir al desarrollo económico y social de la ciudad dentro de un contexto mucho más amplio al que la confiere su designación como ciudad dentro del mapa político. Barrancabermeja no sólo se ha involucrado directamente en el tema del desarrollo de municipios aledaños, como en el tema de salud en Yondó, Antioquia, en San Pablo Bolívar, Puerto Wilches Santander, porque hemos roto las fronteras de los departamentos para poder hablar de la región del Magdalena Medio; sino que además de la ciudad de Barrancabermeja salen muchas riquezas, como el petróleo, para todo el país. Y paradójicamente es de las pocas ciudades región que no son polo de desarrollo sino ciudades región. Aún cuando su aporte en materia de crecimiento económico y desarrollo es decisivo para todo el país, es poco lo que recibe por parte de los emporios que se alimentan de la economía que se mueve en esta región.

Buena parte de los recursos que se generan en Barranca se van hacia afuera, y afectan positivamente el desarrollo de Bucaramanga, de Medellín, de Bogotá, de Cartagena. Y aquí valdría preguntarse, aprovechando la pertinencia de este encuentro, ¿cómo generar relaciones de equidad, democracia participativa y desarrollo integral desde lo local, regional y nacional, para que la dinámica que se genera al interior de cada municipio se vea compensado en bienestar para sus pobladores, para que los habitantes de Barrancabermeja puedan disfrutar de buenas vías dada su producción del asfalto que sólo se ubica en las grandes vías del país pero no en las internas?

Ese es otro de los grandes retos que deberán afrontar las administraciones locales. Equidad en la distribución de nuestros recursos y desarrollo a partir del justo y racional empleo de esos recursos. Democracia para que todos los habitantes de este municipio logremos incidir en su manejo y podamos ser además veedores y garantes de su adecuada y transparente distribución.

Necesitamos de administraciones municipales que interactúen con la comunidad, que elaboren un plan riguroso de desarrollo y presupuestos participativos que permita que los recursos que salen de la región sean aprovechados también en la región. Necesitamos de una planeación municipal muy bien establecida, como la de Bogotá por ejemplo. Necesitamos que en Medellín y en el Valle de Aburrá, las comunidades logren interactuar y definir el rumbo de sus riquezas, que todo ese flujo empresarial que se mueve en la ciudad de la eterna primavera, afecte a todo el departamento de Antioquia para que éste siga siendo esa gran y pujante región que no sólo aporta significativamente a su propio desarrollo sino al de toda la nación. Necesitamos que se fortalezca esa experiencia tan maravillosa que tiene Medellín en el manejo de los presupuestos municipales. Necesitamos que el departamento de Santander asuma la presupuestación participativa como política departamental y que el país lo asuma como política nacional.

No queremos sin embargo, que la dinámica del presupuesto participativo se convierta sólo en un simple eslogan electorero, que nuestros candidatos a ocupar las administraciones públicas lo tomen como el good will de la democracia participativa, sino que lo traduzcan en hechos reales y concretos para que en la comunidades se generen verdaderas dinámicas de control y vigilancia donde sean sus propios líderes, adecuadamente preparados y capacitados, quienes puedan hacerle seguimiento a las decisiones y demandas de la comunidad y recoger las voces de la gente.

Ha llegado el momento en el que debemos ser claros, veraces y certeros. Es el momento de que hablemos claro, como buenos santandereanos, con franqueza, con altivez pero también con respeto para tratar de acercar las instituciones a la comunidad, para que de una vez por todas logremos derrotar el peligro que para todos representa la mafiocracia que hoy quiere absorber todos los estamentos de nuestro Estado, frenar los procesos organizativos e impedir la consolidación de un Estado soberano y en paz. Recuperemos el país no para refundarlo como decían en Ralito, sino para entregárselo a los colombianos, para que cada uno de nosotros, desde nuestras propias lecturas, y experiencias podamos aportar y asumir con valor el reto de construir un país verdaderamente democrático, con reales opciones de desarrollo, con justicia social y con equidad para todos los colombianos.

Muchas Gracias

Vencer las trampas institucionales del Frente Nacional

Jorge Reinel Pulecio
Subsecretario de Planeación Distrital de Bogotá[1]

En nombre del alcalde Mayor de Bogotá, Samuel Moreno Rojas, reciban ustedes barranqueñas y barranqueños, colegas y delegaciones de diferentes partes del país que están hoy aquí presentes, un fraternal saludo. La realización de un evento como éste, con este nivel de participación y de organización tiene por detrás dos elementos: Primero, una voluntad política para realizarlo y luego el esfuerzo permanente y consumado de muchas personas que se dieron a la tarea de liderar este proceso a fin de poder producir este encuentro.

La voluntad política que inicialmente manifestó el alcalde Barranca, Carlos Contreras López, y fue secundada por Viva la Ciudadanía, una corporación que desde 1990 nos tiene pensando en la ciudadanía, en la legitimidad de construir nación desde los espacios de los ciudadanos, y que bajo la conducción de Pedro Santana presidente de Viva la Ciudadanía y del conjunto de colegas que integran esta organización, pusieron no sólo la voluntad política sino también el trabajo logístico y de preparación que junto con las alcaldías y gobernaciones convocantes a este encuentro, como Pasto y Nariño, Cali y Yumbo, Bucaramanga, Santander, Medellín, Bogotá y Ocaña que se sumó al final del proceso con una fuerza que hemos podido evidenciar aquí a través de las palabras del señor alcalde, Yebrail Haddad, se dieron a la tarea de llamar la atención sobre un aspecto fundamental para el desarrollo de nuestra democracia: la Planeación Local y los Presupuestos Participativos. A todos ellos nuestro agradecimiento por la iniciativa política pero también por el esfuerzo realizado para poder concretar este escenario de intercambio y construcción.

Cuando hablamos de Planeación Local y Presupuestos participativos estamos hablando de ejercer el poder político para el bien común, de buscar alternativas que permitan a las ciudades, a las regiones y a la nación mejorar la eficiencia pública con un sentido de participación real, que por supuesto va más allá de la participación delegativa o representativa. Sobre este aspecto, quiero compartir cinco breves reflexiones que desde la experiencia en Bogotá, hemos venido abordando en diversos escenarios.

La primera es que Colombia en los tiempos modernos y contemporáneos, desde finales del siglo pasado, construyó un gran consenso nacional sobre la importancia de lograr una descentralización profunda y efectiva. En los años ochentas y desde mucho antes,

[1] Intervención en el Acto de Instalación del Primer Encuentro Nacional de Planeación Local y Presupuestos Participativos, Barrancabermeja Noviembre 12, 13 y 14 de 2008.

veníamos viviendo en el país de los paros cívicos regionales, municipales o nacionales, la injerencia de la políticas locales tenían realmente muy poca incidencia a nivel nacional y los espacios de repercusión de los lineamientos de la agenda presidencial pocas veces se construían a partir de consensos o teniendo en consideración las realidades y demandas de las comunidades que se iban a ver afectadas con la implementación de diversas políticas de Estado. A partir de 1992 aún cuando se mantuvo la elección de los alcaldes y se implementó la de los gobernadores por voto popular, se aumentó la transferencia de recursos y competencias a las regiones y se logró un significativo avance en la descentralización, había otro gran obstáculo para el desarrollo con equidad y justicia social para Colombia y sobre el cual teníamos que construir otro consenso.

Se de la trampa institucional a la que nos había arrojado la imposición del Frente Nacional en 1958. Este pacto bipartidista con el cual se pactaba la impunidad y se absolvía a los responsables de crímenes atroces de la acción de la justicia, con su supuesto fin de pacificar los odios y la rencilla entre los dos partidos tradicionales, se convirtió en una trampa de inmovilidad política, que excluía a todos aquellos sectores que no fueran miembros de estos dos partidos, y esa inmovilidad política condujo a nuevas violencias en nuestro país, a nuevos resentimientos y frustraciones asociadas a la exclusión histórica de amplios sectores relevantes de la nación. Se habló entonces de un retorno a la normalidad democrática tras el gobierno del general Rojas Pinilla – mal llamado dictadura- y de la Junta Militar que lo sucedió; no obstante, ese volver a la "normalidad democrática" se refería realmente a la voluntad de la dirigencia colombiana por reafirmar la exclusión política, fortalecer el clientelismo burocrático e ignorar la causas reales de la violencia que producían tanto derramamiento de sangre en los campos colombianos. A partir de la imposición del Frente Nacional se desató un exagerado crecimiento urbano como efecto del desplazamiento de miles de familias campesinas que acosadas por el hambre y la violencia partían hacia las ciudades en busca de una vida digna y tranquila. Esta situación, sumada a la imposibilidad de ejercer la política al margen de los dos partidos tradicionales llevó al surgimiento de movimientos insurgentes en Colombia. Este fenómeno, que se inspiraba en el triunfo obtenido por los "barbudos" en Sierra Maestra en 1959, irradió todo el continente y las políticas de represión de los Estados Unidos no se hicieron esperar. En Uruguay, en la ciudad de Punta del Este se llevó a cabo una reunión de Presidentes latinoamericanos con el objetivo de atacar el problema – sin considerar las causas de los alzamientos- a través de la implantación de políticas represivas encubiertas en lo que se llamó "La alianza para el progreso" cuya dirección recayó en el entonces Presidente de Estados Unidos, John Fitzgerald Kennedy, responsable entre otras, de la invasión a Bahía Cochinos en 1963.

En Colombia, a diferencia de otros países, el fenómeno insurreccional se sostuvo y se sostiene aún hoy en día. Las causas iniciales siguen sin resolverse y no hemos sido capaces de crear espacios de dialogo que permitan encontrar una salida política negociada al conflicto armado y social, que desde entonces encara la nación colombiana. Al contrario de ello, han seguido sumándose nuevos elementos que no sólo evidencian la degradación de un conflicto largamente sostenido, sino que además revelan nuestra incapacidad para lograr consensos que reafirmen nuestro anhelo de paz.

La Asamblea Nacional Constituyente, que promulgó la Constitución de 1991, se planteó como la fiel expresión de un gran consenso nacional, con el que se pretendía además de ahondar en la descentralización administrativa, abrir nuevos espacios de participación. Salir de la trampa institucional del Frente Nacional, implicaba la necesidad de sumar voluntades sobre la imperiosa necesidad de generar escenarios de participación con incidencia real, para que aquellos sectores excluidos pudieran tener acceso a la legitimidad política del país, para que aquellos grupos históricamente excluidos como las comunidades afro, los pueblos indígenas, los mismos que hoy marchan desde Ibagué, y las minorías étnicas, sexuales, religiosas, políticas tuvieron espacio en la constitución del 91. Incluso se llegó a plantear que los grupos guerrilleros, siempre y cuando dieran muestras de su voluntad de paz a través del inicio de un proceso de dialogo con el gobierno, pudieran intervenir en las plenarias de la Constituyente, de modo que sus propuestas fueran conocidas y reconocidas como elemento esencial para construcción de un Estado pluralista y genuinamente participativo. La participación de los actores armados, pese a que se iniciaron conversaciones en Cravo Norte, posteriormente en Caracas, Venezuela y en Tlaxcala, México, no pudieron ser concretadas porque realmente nunca existió la voluntad de hacer concesiones que nos acercaran a una paz negociada. Con todo y eso, la Constitución del 91

trajo significativos avances en términos democráticos para el país, se empezó a hablar de ciudadanía, se acogió el concepto de Estado Social de Derecho, se otorgaron importantes garantes ciudadanos como fue la acción de Tutela para la defensa de los derechos fundamentales, la Acción Popular y se crearon nuevas instituciones, como fue la Fiscalía como organismo de Control, la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo, entre otros. En ese momento creíamos que con estos avances Colombia entraba a la era de la modernidad, que estos cambios eran suficientes para avanzar en la descentralización de la autonomía local, y que nos acercábamos a la meta de lograr progreso con equidad, justicia social y paz. Logros importantes, sin duda, pero no fueron suficientes. Porque si bien hemos vivido durante los últimos años un significativo crecimiento económico que se traduce en optimistas estadísticas, estos avances no redundan en una mejor calidad de vida para las personas. Si bien hemos obtenido avances en temas como equidad y participación con el involucramiento de diversos sectores a la dinámica política del país, no hemos sido capaces de responder con eficacia y firmeza a la tremenda tragedia humanitaria que vive el país y que conforme pasa el tiempo tiende a agravarse aún más. Colombia es el segundo país en el mundo con mayor número de desplazados o desterrados a causa la violencia política, económica y social y del narcotráfico. Hoy nuestra nación es una tragedia humanitaria y frente a ello, no hemos podido implementar políticas serías que garanticen el retorno de las familias y una reparación digna e integral a las víctimas del conflicto armado con garantías de no repetición.

Igualmente, el avance que significó la descentralización de las competencias y los recursos públicos para las localidades tampoco fue suficiente. En muchos casos los recursos fueron cooptados por las viejas clientelas políticas locales y regionales y por los actores armados verdaderos dueños del poder regional. Esto sigue estando vigente, y de allí justamente la importancia de llamar a los colombianos para que participen activamente haciendo valer sus derechos constitucionales y ejerciendo la veeduría que le corresponde sobre sus recursos. La corrupción y la ineficiencia en el uso de los recursos públicos obliga a los colombianos, como bien lo han dicho aquí los dos alcaldes que me antecedieron, Carlos Contreras de Barrancabermeja y Yebrail Haddad de Ocaña, y el padre Eliécer Soto, a asumir sin disculpas ni dilaciones un papel protagónico en búsqueda de transformaciones de las instituciones, de alternativas concretas, viables y efectivas que nos permitan alcanzar un nuevo ciclo de crecimiento económico con equidad y estabilidad para todos y todas las colombiana. La democracia no es un decreto ni en un sistema político que se impone y se ejecuta desde las instancias del Estado; una real democracia requiere de la activa participación de ciudadanos concientes, comprometidos con su comunidad y con su país. Sin participación no hay democracia. La participación presupuestal es una de las estrategias democráticas más importantes que debemos auscultar y desarrollar: pero la participación tampoco es la panacea. No es un fin sino un medio y una participación real con capacidad de incidencia y de construir consenso requiere de unas reglas previa y claramente establecidas, del ejercicio tanto local como nacional sobre lo comunitario, de unos mínimos para poder avanzar y lograr que los esfuerzos colectivos, comunitario y regionales alcancen un real impacto en los sistemas de vida de las personas.

Por eso, hoy y a nombre de Bogotá, recibimos con enorme entusiasmo la iniciativa del alcalde de Barrancabermeja y de todos los alcaldes y gobernadores que apoyaron la realización de este Encuentro, el esfuerzo de todas las delegaciones por asistir con el fin de compartir sus propias experiencias, exponer sus dificultades y poder aprender de otros intentos realizados en distintos lugares de Colombia y fuera del país. Cuando hablamos de participación en los presupuestos y en la planeación estamos diciendo que es necesario profundizar la democracia, y que esto sólo se logra con transparencia, unidad y otorgando una mayor supremacía a lo colectivo sobre lo individual. Esa lectura ya se hizo en Bogotá y de ahí que hoy su modelo de planeación sea considerado en todo el territorio nacional.

Durante el presente año el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Pnud, presentó un primer informe sobre desarrollo humano en el mundo y tomó a Bogotá como objeto de su estudio. El informe que se llamó "Bogotá una apuesta por Colombia"; además de lanzar una alerta sobre el crecimiento demográfico que para el 2020 alcanzará los 11 millones de habitantes en la capital, y de considerar el impacto de las condiciones de la vida urbana sobre el desarrollo de la gente, recupera el Plan de desarrollo que se ha venido ejecutando en Bogotá como un modelo que bien podría ser emulado en otras ciudades del mundo.

El informe señala que Bogotá en cuestión de años pasará de ser una metrópoli, a una megalópolis,

que sus grandes riquezas son el suelo y sus siete millones de habitantes y que esas potencialidades se constituyen en un enorme desafío para Colombia. Si bien se reconoce que el desarrollo humano en la capital es superior al del resto del país, que ésta tiene un ingreso per cápita considerable, una cobertura social y de servicios públicos superior a otras ciudades y su malla vial e infraestructura ha mejorado ostensiblemente durante el presente siglo, la ciudad ha mostrado que pese a que aún subsisten diferencias abismales entre los estratos sociales, si es posible convivir respetando la diversidad que converge en esta ciudad y que pese a sus logros aún existen urgencias que se deben resolver. Temas como segregación, movilidad, equidad en la asignación de suelos, inclusión, la urgencia por implementar un nuevo modelo urbanístico que permita igual acceso a los equipamientos y un Sistema Integrado de Transporte Público con financiación que se reduzca a las tarifas que pagan los usuarios.

La región capital. Bogotá debe fortalecer su condición de ciudad región y como bien lo señalaba el Padre Soto, debe incluir en su desarrollo a los municipios aledaños a través de normas tributarias y urbanísticas incluyentes. También hace falta ampliación en la cobertura, la implementación y la equidad para todos los ciudadanos para el acceso a la oferta cultural y recreativa que ofrece la capital

Jorge Iván Gonzáles Director del Informe "Desarrollo Humano para Bogotá", afirmaba acertadamente que los recursos de la ciudad no pueden seguir siendo administrados con los mismos criterios que rigen el manejo de las finanzas nacionales. Entre otras, porque la principal fuente de ingresos de la ciudad se origina en la gestión del suelo (prediales, valorizaciones, plusvalías, distribución de cargas y beneficios) y no de los impuestos de renta y del impuesto al Valor Agregado, IVA.

Si bien el Informe señala que Bogotá ha avanzado significativamente en desarrollo humano y que su modelo de planeación local ha permitido una mayor injerencia por parte de las 20 localidades que la conforman, la ciudad, con sus gobernantes y habitantes tiene por delante el enorme reto no sólo de asumir la construcción de una mega polis en camino, sino de pasar con eficacia de ser una ciudad región a convertirse en una ciudad nación.

Bogotá, como bien lo señalaba el alcalde de Cali, Jorge Iván Ospina, ha vivido durante los últimos años importantes transformaciones sociales, políticas y de infraestructura, las que sin duda alguna se han gestado desde la construcción gradual de una nueva institucionalidad que se fundamenta en el respeto a sus ciudadanos, que considera, como bien se ha expuesto en diversos foros internacionales sobre desarrollo y Democracia, que las sociedades que registran un mayor índice de prosperidad son aquellas cuyas políticas toman como eje de desarrollo al ser humano y trabajan en función de las personas. Las dos últimas administraciones que ha tenido Bogotá, la de Luí Eduardo Garzón y Samuel Moreno, si bien han producido significativos avances en la planeación participativa, los cuales serán presentados esta tarde por mi colega Diego Mauricio Bejarano García, Director de Participación y Comunicación de la Secretaría Distrital de Planeación, nos enfrenta a un enorme reto que es el de avanzar en la participación en los presupuestos anuales. El Plan de desarrollo Bogotá Positiva en esa dirección ha establecido una serie de programas estructurales que busca hacer realidad su slogan "ahora decidimos juntos". Y no se trata de una frase populista y electorera sino de establecer reglas de juego estables y confiables que nos permitan desarrollar los veinte ejercicios de presupuestación participativa previstas para este mandato. Ampliar los escenarios de participación ciudadana y lograr una mayor incidencia a partir del uso de las herramientas que nos confiere la Constitución de 1991, es una tarea en la cual esta comprometida toda la administración distrital, en particular la Secretaria de Gobierno a través del Idepac que se sumó a esta jornada y esta aquí presente y de la Secretaria Distrital de Planeación.

Para concluir esta intervención quiero reiterar el saludo que a través mío envía el Secretario Distrital de Planeación, Oscar Molina quien no pudo asistir y el día de ayer tuvo que cancelar su viaje y de la directora del Idepac, Olga Beatriz Gutiérrez. Especial saludo de agradecimiento al alcalde de Barrancabermeja Carlos Contreras López, a todas las autoridades y a la Corporación Viva la Ciudadanía por haber convocado a este encuentro.

Muchas gracias.

La modernidad pasa por el ser humano

Geovanny Celis
Secretario de Desarrollo Social, Alcaldía de Medellín

Muy buenos días para todos los aquí presentes. Un saludo muy especial para quienes me acompañan aquí en esta mesa; un agradecimiento inmenso a Carlos Contreras, alcalde de la ciudad de Barrancabermeja, por permitirnos compartir en esta calida ciudad, en el sentido literal de la palabra, este trascendental encuentro. Así mismo deseo expresar un agradecimiento de orgullo personal a Yebrail Haddad, alcalde Ocaña, mi ciudad natal por sumarse a esta iniciativa.

Antes de iniciar mi exposición, quiero compartir una carta que envía el alcalde de Medellín, Alonso Salazar Jaramillo, al señor alcalde Barrancabermeja, Carlos Contreras.

Apreciado señor alcalde y amigo

El modelo de ciudad y de país que estamos forjando requiere de la participación y el compromiso activo de todas las instancias del Estado, de la sociedad y de cada uno de sus ciudadanos. Sólo con esta responsabilidad y con acciones concertadas, se podrá avanzar en unas instituciones democráticas, pacíficas y concertantes, más dignas y sostenibles, humanas y competitivas. Comparto el propósito que convoca al Primer Encuentro de Planeación local y Presupuestos Participativos, ciudadanía activa y gobernanza democrática, el cual sin duda alguna, despierta el interés de todo el país que estamos construyendo y en el podremos socializar y compartir la experiencia de Medellín.

Compromisos de agenda impostergables me impiden atender su amable invitación para asistir a dicho certamen que se cumplirá del 12 al 14 de noviembre en su Ciudad; evento en el que llevará la representación oficial de este despacho, el Doctor Gevanny Celis Rangel, Secretario de desarrollo social del municipio de Medellín, y agregó yo señor alcalde Contreras, más de 110 personas que representan al municipio en este evento, y a cuyas conclusiones estaré atento.

Acepte mis sentimientos de consideración y amistad.

Alonso Salazar Jaramillo
Alcalde de Medellín

Cómo quiera que yo tendré la oportunidad de compartir con ustedes esta tarde una de las intervenciones, simplemente quiero decir que desde una región muy importante en la historia de nuestro país, se esté fundamentando la posibilidad de que hagamos ejercicios de ciudadanía distintos a los tradicionales y a los que mantienen al país en un déficit de democracia bastante significativo. Es fundamental que a lo largo de estos tres días podamos intercambiar experiencias y expectativas referentes a la planeación local y los Presupuestos Participativos; por ello no puedo dejar de agradecer profundamente a cada una de las personas que organizaron este Encuentro, que durante meses y meses de arduo trabajo, de concertaciones, de ires y venires se dedicaron de lleno para que todo funcionara a la perfección como en efecto está

sucediendo. Así mismo quiero manifestar a nombre del alcalde Alonso Salazar Jaramillo, que realmente se constituye en un honor que Barrancabermeja, esta ciudad que representa de alguna manera la industria de este país, que representa de alguna manera el polo más importante de desarrollo dentro del esquema que hemos decidido en el siglo XX como modelo para el país, donde empecemos a construir una modernidad que el modelo anterior no nos permitió construir.

Y no nos permitió construir porque el plan de desarrollo que se proponía en ese anterior modelo, como lo señaló aquí el padre Eliécer Soto, no era un desarrollo con rostro de personas, no era un desarrollo humano ni integral. Hoy la modernidad -y lo decía mi alcalde el primero de enero en el acto de posesión- tiene que ver con la gente, con la realidad y la fuerza de incidencia que tienen las personas y las comunidades organizadas en las políticas públicas. Los mismos medellinenses, que tienen tanto orgullo de su tierra y que realmente tienen porque tenerlo, saben que una opción de transformación genuina se inicia a partir de la construcción de unas relaciones humanas, sociales y políticas al interior de un conjunto social, fundamentadas en el respeto, el dialogo y la supremacía de lo colectivo. Medellín con su historia de dolor, de narcotráfico, de violencia, de desinstitucionalización, hoy reconoce más en lo social las causas de sus problemas que en lo político; y es conciente de cual es el desequilibrio que se debe superar y que además también se debe superar en el resto del país. A eso hoy se le llama modernidad y sólo se accede a ella mediante el ejercicio de una democracia real y participativa, que procure la sostenibilidad de nuestras instituciones, de nuestras comunidades y de nuestra ciudadanía.

Los proyectos que hoy se desarrollan en Medellín, tales como ampliación de cobertura del sistema de salud para la primera infancia, las licitaciones para la construcción de dos puentes sobre el río Medellín -uno en el barrio Tricentenario y otro a la altura de calle 4 sur- las inversiones para la recuperación de los espacios públicos y para mejorar la movilidad en la ciudad, y otros tantos, parten de un consenso construido entre la administración y ciudadanía. En Medellín se construye ciudad desde y para la comunidad, ese es la principal bandera de una administración cuyo eje central se fundamenta en lo público y en lo social.

El Programa de Presupuesto Participativo que se viene desarrollando en el municipio de Medellín como instrumento de fortalecimiento y de desarrollo del sistema de planeación municipal apunta hacia la construcción de una Medellín productiva, competitiva y solidaria.

Diversos mecanismos de participación ciudadana para el control democrático de la gestión pública se han puesto en marcha bajo esta administración. Generar espacios de debate, talleres, seminarios de capacitación y celebrar encuentros permanentes con la comunidad han sido de sumo valor para promover la inclusión de las organizaciones y de las personas. Este proceso que se inició con la formulación de interrogantes, con programas de capacitación sobre derechos y deberes constitucionales y mecanismos para el ejercicio de una ciudadanía plena, y que va más allá de poder decidir en colectivo y asumir responsabilidades, ha sido liderado totalmente por la misma comunidad. Hoy los ciudadanos de Medellín saben cuales son los recursos con los que cuenta, de dónde vienen, y con visión comunitaria han implementado su propio plan de inversión pública y asumido de manera democrática la función de seguimiento y control en la ejecución de esos presupuestos, identificando de manera concertada, cuales son las prioridades para la asignación de sus recursos. No ha sido un proceso arbitrario, sino el resultado de una construcción colectiva con lineamientos claros y términos concretos de antemano establecidos de acuerdo a los planes de desarrollo trazados.

Las propuestas de los ciudadanos que intervienen en el proceso de Presupuesto Participativo y desarrollan mediante la elaboración de estudios y documentos que se discuten al interior de las Comunas en donde viven, luego son analizadas en un ámbito más general y pluralista, y sobre esas propuestas ha sido posible desarrollar políticas públicas que trascienden los sectorial y se convierten en políticas de orden municipal porque afectan a toda la ciudad.

El Acuerdo Municipal 043 de 1996, así como otras disposiciones legales anteriores, ha permitido el desarrollo de estos instrumentos democráticos en la ciudad de Medellín y al día de hoy recoger una valiosa experiencia, innumerables lecciones producto de este proceso de ir construyendo aprendiendo, los cuales sin duda alguna, han afectado de modo constructivo el desarrollo de la ciudad y que así mismo han empezado a ser emulados en otras partes de Colombia. Seguimos aprendiendo, sabemos que sobre esta materia no

todo esta escrito y que cada contexto demanda de la aplicación de políticas específicas que se adecuen a la realidad de las comunidades, a sus riquezas, deficiencias y problemáticas más apremiantes. Este Encuentro ofrece esa posibilidad. La de conocer nuevas opciones, nuevos caminos que finalmente nos conduzcan hacia el modelo democrático que queremos construir, donde prime la solidaridad, la equidad y cada ciudadano se sienta representado y dignificado en todas sus expresiones y posibilidades. Esa es la apuesta.

Muchas gracias a todos y mis mejores deseos para que este Encuentro que se inicia hoy sea constructivo y de enorme provecho para todas las delegaciones que se han hecho presentes en Barrancabermeja.

Democraticemos a Colombia

Carolina Lara
Asesora Alcaldía de Pasto

Buenos días, doctor Carlos Contreras, alcalde de Barrancabermeja, Alcalde anfitrión muchas gracias, a la mesa directiva y a todas las personas que hicieron posible la realización de este Primer Encuentro de Planeación Local y Presupuesto Participativo y que estamos aquí por formación, porque amamos Colombia, la democracia y creemos que la podemos hacer realidad. A nombre del alcalde de Pasto Eduardo Alvarado Santander, del gobernador de Nariño Antonio Navarro Wolff, celebramos la iniciativa de este encuentro, celebramos que Colombia se abra paso a las transformaciones.

En Pasto, como ustedes saben, tenemos historia en el cabildo, pero quiero contarles que cuando hablamos de participación, no sólo nos referimos a los procesos que se inician en el año 96 y se realizan hasta hoy, también estamos hablamos de una herencia ancestral. De nuestros indígenas, los Sindawas, los Quillasingas y Pastos, ellos practicaban los encuentros comunitarios, reuniones que se hacían entre autoridad y ciudadanos con el fin de que los primeros lograran escuchar y conocer las necesidades de sus pobladores y entre todos proponer alternativas de solución. A estos encuentros los llamaban Mingas. Los Sindawas, antes de la llegada de los españoles, formaron una nación prospera, gobernada por sus ancianos, con adelantos médicos, ejemplar trabajo de alfarería y con una clara organización política y militar. Justamente, fue este sistema de organización y de ordenanza social, lo que les permitió no sólo poner en práctica la estrategia de guerra de guerrillas para enfrentar con coraje e inigualable resistencia la embestida militar de los españoles, sino que además les garantizó la supervivencia de sus saberes ancestrales y valores culturales como comunidad unida.

Ahí, desde las Mingas, empezamos a construir toda una historia de participación ciudadana. El Cabildo, que no sólo existe desde la constitución del 91 como un espacio para la toma de decisiones, también aparece en las cédulas reales. El Cabildo fue una de las primeras instituciones que España impuso en América tomando como modelo el sistema organizativo que regía en los municipios españoles de la Edad Media, como mecanismo de defensa de las libertades populares. En ese tiempo los cabildos eran instancias que representaban a la comunidad, pero que no reconocían la voluntad popular. En Pasto llamamos Cabildo a nuestro proceso de Presupuesto Participativo. Pese a su enorme relevancia y a lo que representa para la comunidad, nuestro Cabildo no está reglamentado; no disponemos de leyes que reglamenten el Presupuesto Participativo. No obstante, tenemos algo mucho más valioso: El Cabildo, como llamamos al Presupuesto Participativo, está legitimado por la comunidad.

Entre el año de 1996 y 1997, el actual gobernador de Nariño y en ese entonces alcalde de Pasto, el doctor

Antonio Navarro Wolff realiza un primer ejercicio en la zona rural de Pasto, el cual se convierte en hito de obligada referencia a la hora de asumir el tema y evaluar experiencias en Colombia. Bajo la administración del doctor Pedreros (1998 – 2000) no se realiza un ejercicio como tal de Presupuesto Participativo, pero su gobierno adopta el nombre de "Minga de pensamiento". En el año 2001, el actual alcalde, y quien en ese momento realizaba su primer mandato, desarrollo dos ejercicios muy valiosos a nivel de Cabildos; uno en el 2001 y otro en el 2003. Dos años después de esta última experiencia, como resultado de un esfuerzo comunitario y a partir de las sugerencias de la sociedad a través de sus líderes y voceros, se realizó una cuarta experiencia de Presupuesto Participativo. Hoy contamos con más de 600 proyectos en Pasto con una inversión de 79 mil millones de pesos.

El Plan de desarrollo municipal 2008 - 2011 "Pasto quiere más, Pasto puede más", el Plan de ordenamiento territorial Pasto 2012 "Realidad Posible" o Pasto Mejor 2004, son proyectos que desde la administración municipal y de modo concertado con los actores sociales y las organizaciones vienen definiendo objetivos, directrices, políticas, programas, y estrategias para orientar y administrar las políticas públicas. El sentido de estos programas y de sus nombres (independiente de los desafíos que en un mundo globalizado implican la pobreza, la crisis económica, la rehabilitación social y ambiental, la violencia y por supuesto las responsabilidades que atañen a la autoridades locales), no sólo era evidenciar una carencias reales ante las cuales no se resignaba la población ni se marginaba su voz, sino resaltar la existencia de un espacio democratizador, participativo y abierto a todos los sectores sociales dónde se reconociera el valor de una sociedad consciente de su poder transformador. Con este fin se vienen adelantando talleres de capacitación con líderes comunitarios y organizaciones sociales sobre mecanismos de participación ciudadana, se adelantan proyectos pedagógicos como "Bachilleres pacicultores" con jóvenes desplazados, se abren espacios a la participación de los diversos sectores sociales en temas como cultura, arte, territorialidad indígena y otros, desde el Consejo Municipal de Cultura, se realizan jornadas de apoyo psicosocial y se brindan asesorías permanentes sobre temas jurídicos, educación, violencia intrafamiliar, inasistencia alimentaría, equidad y genero, etc.

¿Cuál es la apuesta que hoy formula la administración de Pasto, la mesa que coordina este evento o las diferentes autoridades locales o sus representantes que nos acompañan en este Encuentro? Creemos que el Presupuesto Participativo debe ser una apuesta nacional, que es necesario que la sociedad y las personas que la conforman influyan en los ámbitos de decisiones y que los gobiernos tanto locales, regionales como el nacional sepan escuchar las demandas de la gente; y no solamente eso, sino que además sepan concertar. Somos conscientes de que aún existen enfrentamientos entre la democracia representativa y la democracia participativa, pero creemos que también contamos con los elementos necesarios y la voluntad suficiente para concertar acciones y soluciones. Los instrumentos democratizadores de una sociedad se deben fortalecer, y no sólo desde el ejercicio comunitario organizado sino también desde las instancias de poder. Por ello es muy importante que estos procesos que estamos generando, contribuyan de modo claro a ese fortalecimiento, al desarrollo de una democracia participativa y a la implementación de un modelo nacional de democracia participativa en el cual podamos evaluar nuestras propias experiencias y proponer nuevos elementos de debate e integración.

Uno de los principales objetivos de este encuentro es conocer las experiencias de los demás, poder identificar debilidades y fortalezas. Nosotros queremos compartir nuestra propia experiencia, y mañana en la presentación de la ponencia que hemos preparado para este encuentro explicaremos cuál ha sido nuestro desarrollo, cómo se ha ido forjando este proceso desde la misma comunidad y cómo a partir del compromiso y la voluntad de las administraciones locales, se vienen obteniendo significativos resultados. Queremos contarles como operan nuestros Cabildos para desde nuestras propias lecturas y contexto, poder aportar a una nación que anhela el cambio, a una nación que necesita de la construcción de un país más democrático y de progreso y que pone el énfasis de su desarrollo en el ser humano y actúa pensando en el país que merecen todos y cada uno de sus ciudadanos. La democracia debe ser amplia y participativa para que todos los actores que intervienen en una sociedad puedan ejercer funciones de seguimiento, evaluación y retroalimentación. La participación, señoras y señores, queremos que sea un lenguaje nacional y natural que logre disminuir la incertidumbre del futuro. Cuando las personas pueden participar en las esferas de decisión sobre temas que les competen y les afectan directamente, asumen con seguridad su destino colectivo porque

saben hacia que dirección avanzan los gobiernos.

En Pasto realizamos nuestro plan de desarrollo con la participación de más de 9 mil 600 personas en más de sesenta mesas temáticas poblacionales y geográficas y hoy podemos enseñar muy buenos resultados. En el desarrollo de los precabildos contamos con una participación de cuatro mil personas en treinta encuentros celebrados en la ciudad de Pasto.

La continúa y meritoria organización que se viene implementado en el departamento de Nariño a partir de una alianza entre autoridades, líderes comunitarios y organizaciones sociales, ha permitido que en la realización de los Cabildos Abiertos en municipios como Barbacoas, San Bernardo, Magüí y Roberto Payán por mencionar sólo algunos, se cuente con una activa participación ciudadana a través de la comunidad estudiantil, las organizaciones de veeduría ciudadana, las Juntas de Acción Comunal –JAL-, y las redes de madres comunitarias, quienes de modo bastante cualificado han logrado concertar respecto al manejo que debe darse a sus recursos para que estos se inviertan priorizando aquellos asuntos que afectan a la mayoría de habitantes de la comunidad. Ha sido a través de estos procesos de concertación y de unidad de objetivos entre la Gobernación de Nariño, las alcaldías municipales, los Resguardos Indígenas y las redes comunitarias, como se ha logrado conocer y definir cuáles deben ser los proyectos de desarrollo de urgente implementación en cada municipio. Las obras de infraestructura en centros de educación, la adjudicación de transportes escolares, la construcción de puestos de salud o de ampliación en la cobertura de este servicio en distintos lugares, son logros sociales que evidencian la importancia de los procesos participativos y que demuestran el valor de haber recuperado la confianza de la comunidad en sus autoridades permitiendo que sus voces tengan real incidencia en los escenarios de control y toma de decisiones.

Este Encuentro es un llamado para que democraticemos a Colombia.

Desde Nariño, celebramos la oportunidad de encontrar una red en la que todos nuestros modelos de participación se puedan retroalimentar. Finalmente, no quiero extenderme más porque para mañana está prevista nuestra exposición, quiero reiterar nuestro agradecimiento y felicitaciones al señor Alcalde Barrancabermeja Carlos Contreras y demás autoridades locales, a la Corporación Viva la Ciudadanía y a la Diócesis de Barrancabermeja por haber posibilitado la realización de este trascendental Encuentro. Agradezco también la presencia de tantas delegaciones provenientes de distintos puntos de la geografía colombiana, las cuales han realizado un enorme esfuerzo por estar aquí presentes para compartir sus experiencias y aprende de las demás.

Muchas gracias.

La descentralización debe ser una apuesta nacional

Consuelo Ordóñez
Secretaria de Planeación, Gobernación de Santander

Muy buenos días para todas y todos, me corresponde expresar un cariñoso y afectuoso saludo de parte del señor gobernador de este departamento, doctor Horacio serpa Uribe, especialmente a nuestros invitados del exterior de Brasil, Uruguay, España, muchas gracias por estar aquí con nosotros y a todos nuestros amigos y amigas que vienen de distintas partes del país al departamento de Santander. Por supuesto, nosotros los santandereanos decimos que quien pisa tierra de Santander ya es santandereano, de manera que bienvenidos todas y todos a esta tierra que los acoge con cariño y porque el señor gobernador de Santander quisiera estar aquí con ustedes en este momento y no es una frase de cajón, es realmente su deseo participar de este proceso, de esta experiencia, pero lamentablemente la citación al senado de la República para discutir un tema trascendental que nos atañe a todos cual es la represa del río Sogamoso, y sus impactos sociales y ambientales, le exigieron estar en la ciudad de Bogotá el día de hoy.

Por esa razón no se encuentra hoy con nosotros, pero me ha pedido en forma muy precisa que le exprese al señor alcalde de Barranca, Carlos Contreras, nuestro alcalde más querido en la región y líder de los demás alcaldes del departamento nuestra volunta de participar de esta experiencia, queremos acompañar esta iniciativa, y queremos ofrecerle a los santandereanos una mucho mejor manera de hacer las cosas y que nuestro plan de desarrollo que bien se llama "Santander Incluyente" efectivamente recoja y desarrolle las iniciativas de la comunidad. Nosotros formulamos el plan de desarrollo con una muy activa participación ciudadana, desarrollamos y reglamentamos la constitución social por Santander. Fue un ejercicio participativo, incluyente, que convocó a todas las instancias de la sociedad santandereana, para que pudiera ayudarnos a visualizar ese ejercicio inicial de planeación y ha dirigir las principales iniciativas que debía dirigir este gobierno durante los próximos cuatro años. Fue así como es estructuraron 5 ejes temáticos, 28 líneas estratégicas y 126 programas, todos ellos con muy activa participación de la ciudadanía. Incluso, líneas estratégicas que no habíamos previsto fueron incorporadas porque la Constituyente social así los propuso y porque un instrumento clave en nuestro ejercicio de participación serio y responsable que el Consejo Departamental de Planeación lo acogió integralmente.

Tenemos entonces distintas situaciones en los municipios y una particularidad en los departamentos sobre la cual quiero llamar a la reflexión de toda la comunidad y es que los departamentos no tenemos territorio. La función del departamento es diferente a la de los municipios. Nosotros tenemos la labor de coordinar, de orientar, de potenciar de apalancar, pero no podemos utilizar los recursos públicos que orienta la región en pequeñas iniciativas particulares. Hacer esta pedagogía y proponer un cambio en los procesos

de planeación ha sido muy difícil en el departamento de Santander. Allá estábamos acostumbrados a que cualquiera presentaba un proyectito y ojala menor a los 46 millones de pesos porque a partir de esta cifra se produce la contratación directa y era suficiente. La sociedad estaba acostumbrada a gestionar sus iniciativas a partir de la disposición del gobernador en ayudar, y de ese modo se presentaban gran cantidad propuestas desarticuladas, sin prioridades, individualistas, carentes de rigor y de sustento práctico e incapaces de soportar una evaluación que determinará el alcance social de los mismos o que tanto podrían contribuir realmente a solucionar los problemas de la comunidad y no sólo los problemas particulares. Por esa razón estamos haciendo esta pedagogía y queremos que ustedes nos acompañen en el ejercicio de planeación para orientar los recursos del departamento hacia lo que realmente la administraciones departamentales deben hacer respetando la autonomía de los municipios que son realmente los dueños del territorio.

En ese propósito estamos. De poder consolidar grandes obras de desarrollo, programas que logren brindar una atención adecuada a los grandes temas del departamento y de la comunidad. Por ello es necesario, para que la comunidad se sienta identificada y acompañada que todos comprendamos que la labor de los departamentos es distinta a la de los municipios. Para el año 2009 contamos con un presupuesto que supera un poco el billón de pesos de los cuales 200 mil millones de pesos los requerimos para gastos de funcionamiento. ¿Saben ustedes por ejemplo que el departamento de Santander tiene 398 funcionarios y 5.800 pensionados? El costo de la nomina y de pensionados y la imposibilidad de tener un patrimonio autónomo que la atienda es una limitante grande para la inversión. ¿Saben ustedes que aún no hemos pagado la totalidad de la deuda pública reestructurada en gobiernos anteriores, que recibimos una deuda pública cercana a los cien mil millones de pesos que debemos seguir pagando y que todas nuestras finanzas nos la administra una fiducia y que no tenemos nosotros ni siquiera la posibilidad de administrar nuestras finanzas? Saben ustedes que además tenemos una nomina de 8 mil 500 profesores que tenemos que atender con cargo el sistema nacional de participaciones y que por ende los 300 mil millones de pesos que destinamos al fondo de educación prácticamente alcanzan para sostener la condición de educación que se ha venido ofreciendo a nuestros 192 mil niños entre los 5 y los 17 años que participan en el sistema educativo departamental sin tener opción de ampliación de la cobertura?

Son temas complejos, difíciles; no es sencillo decir que vamos a hacer un presupuesto participativo cuando tenemos tantísimas limitaciones, pero igualmente tenemos una gran voluntad de darle una orientación coherente a las cuentas de los recursos con los usos requeridos. Ya quisiéramos tener alcalde de Ocaña, más autonomía. Usted tiene toda la razón cuando señala que no tenemos suficiente autonomía. ¿Saben ustedes por ejemplo, que el hospital regional de Barrancabermeja que no atiende a Barranca sino a todo el Magdalena Medio, parece un hospital de guerra? Visítenlo. Requiere unas adecuaciones y grandes ajustes y por ello en su momento tomamos la decisión, cuando se estaba vendiendo la Clínica Primero de Mayo de comprarla y mejorar así la sede y la oferta del hospital regional. El gobierno nacional nos dijo no era posible realizar esa compra, que para utilizar recursos y poder comprar esa clínica teníamos que estar primero en el plan bienal de inversiones en salud que lo aprueba el Consejo de seguridad social en salud y que luego esto sería aprobado por el Ministerio de la Protección Social. Nos demoramos cinco meses y la liquidadora del seguro social nos dijo no o lo pagan mañana o no compran el hospital. Es claro cómo la voluntad política muchas veces se ve restringida por una orden de requerimientos estrictamente centralistas que nos impide responder a las necesidades reales de la comunidad.

Debemos invitar a la comunidad santandereana y colombiana para que revisemos el modelo de descentralización que en buena hora nuestra constitución previó, pero que a la hora de la verdad aún tiene fallas protuberantes. Es urgente también que orientemos esos presupuestos hacia las prioridades que reclaman las comunidades y que sean asumidas por las instituciones competentes y por cada ente territorial. Definitivamente aquí se han dicho cosas muy importantes y es fundamental que de este evento saquemos conclusiones productivas. Por ejemplo si se logra afianzar la descentralización de la que aquí se ha hablado, y lo hemos insistido a través del señor gobernador, es necesario integrar esfuerzos en esa dirección; es un proceso que toma tiempo y se construye lentamente, pero ya hemos transitado parte del camino y si queremos que haya democracia tienen que afectarse los espacios que generan mayor desequilibrio. Tenemos que ganar de forma oportuna y honesta a la comunidad y no por presiones de los

violentos o de grupos particulares esto también es cierto y se debe insistir en el tema, sino a partir de su propia recuperación y de su autonomía. Hay que llegar al sistema social que queremos vivir, pero para poder llegar tenemos que acabar con la corrupción, tenemos que acabar con "las ayudas" entre comillas paternalistas que no inciden a futuro, tenemos que acabar con los intereses particulares que pretenden hacer de los presupuestos públicos un patrimonio particular. Eso no puede seguir sucediendo y sólo con una adecuada participación de todos nosotros esa transformación puede ser posible. Ahora; ¿de cuál participación, señores, de cuál participación podemos estar hablando si no hay información ni formación? El problema de la participación es que no siempre quienes tienen la oportunidad de participar tienen toda la información requerida y así es muy difícil tomar decisiones.

Cuando la información no es transparente ni clara para quienes queremos aportar nuestro conocimiento y capacidad, es muy difícil ser positivo y ser asertivos en la toma de decisiones. ¿Saben ustedes cuántos desplazados hay en el departamento de Santander?, en diciembre del año pasado habían registrados en Acción Social 98 mil desplazados; en junio 30 Acción Social nos reportó 108 mil casos, 11% más. ¿Qué está pasando en Colombia y qué está pasando en Santander? Y ¿cuál presupuesto alcanza para atender la necesidad de la situación de desplazamiento en este departamento cuando se esta sujeto a las descontroladas dinámicas del conflicto armado?. No son suficientes los 2 o 3 mil millones de pesos de nuestro presupuesto que supuestamente pueden destinarse a esa materia y dentro de un marco de relatividad tampoco es posible construir una propuesta seria de Presupuesto Participativo. ¿Saben ustedes cuánto vale atender a un menor infractor de la ley penal, que es recibido en hogares Claret o en una institución de estas características? Vale un millón 200 mil pesos mensuales. ¿Saben cuanto recibe un adulto mayor de aquellos que atienden nuestro 53 ancianatos en el departamento, y que viven de la estampilla proaxial? 85 mil pesos mensuales. ¿Tienen alguna coincidencia esas dos cifras? ¿Puede vivir un anciano con 85 mil pesos mensuales cuando para atender a un niño necesitamos millón 200? Son preguntas, son datos que es importante que conozca la comunidad para que podamos direccionar adecuadamente nuestros recursos públicos. ¿Saben ustedes que el gobierno nacional acepta pagar un maestro por cada veinte niños en área rural? Y si no hay veinte niños no se paga el maestro Y ¿qué hacemos donde hay doce o catorce niños en una vereda? Lo tiene que asumir al departamento y atender la educación en esas veredas donde no se acepta un maestro de planta, al departamento le representa más de nueve mil millones de pesos y los tenemos que pagar con cargo a las regalías que recibe el departamento. ¿Saben que hay más de 600 maestros en la planta de esos 8 mil 500 estudiantes que no tienen suficiente carga, pero cuando se pretende reubicar a un maestro se genera un problema de escandalosas proporciones porque de inmediato se señala que hay es una persecución política?. Y realmente lo que estamos intentando es poner orden y eficiencia en la gestión pública. ¿Saben ustedes que Santander tiene 10 mil 500 kilómetros de carreteras de las cuales el 75% hoy día está en tierra, sin asfalto? De que competitividad, de qué equidad, de qué calidad de vida podemos estar hablando cuando nuestros campesinos no pueden sacar sus productos porque tienen la carretera taponada, cuando nuestras maternas en alguna vereda, si tienen algún problema en su proceso de alumbramiento se mueren porque no hay forma de que llegué una ambulancia y las pueda llevar a un centro de atención. ¿De qué calidad de vida estamos hablando cuando permanecen esas condiciones y no se vislumbran soluciones concretas a corto plazo? Y de esos 10 mil 500 kilómetros de carretera que estamos hablando, 2.800 corresponden a la red vial departamental, y sólo tenemos 624 kilómetros pavimentados.

Díganme ustedes si Santander no tiene que hacer un gran esfuerzo en destinar esos recursos a garantizar calidad de vida, competitividad y equidad a través de para por lo menos lograr el acceso mediante la construcción de una vías adecuadas. ¿Sabían ustedes por ejemplo que de dos millones de habitantes que somos en el departamento de Santander, el 15% de nosotros no tiene sistema de seguridad social en salud? Son los dizque llamados vinculados, no sé vinculados a qué; porque realmente son personas que no cuentan con ningún sistema de atención, es así de claro. Y esa atención de esos llamados vinculados, se une a unos que yo considero extraterrestres porque no aparecen en la base de datos de nadie; personas que llegan a buscar servicios de salud en un centro asistencial y no aparecen en ni ninguna base de datos, finalmente no pueden ser atendidos y esto es de suma gravedad. Un Estado que no puede atender a sus enfermos, que niega la atención médica es un Estado en el urge una reformulación de sus principios éticos, humanos y sociales. Nos hace falta mucha información,

conocimiento y ajuste tanto en las bases de datos para que podamos hacer un presupuesto coherente, responsable, democráticamente distribuido como en nuestras valoraciones humanas, necesitamos un presupuesto con capacidad de atender y dar respuesta oportuna a las prioridades y necesidades realmente apremiantes de nuestra comunidad. Atender a esa población vulnerable y atender los llamados servicios no post, porque tenemos un post que no atiende la totalidad de las necesidades de nuestra población, le vale hoy al departamento de Santander más de 82 mil millones de pesos en contratos con los hospitales. Si tenemos todas estas limitaciones ¿qué tanto podemos hablar y garantizar calidad de vida y progreso a nuestra comunidad?

El presupuesto Participativo es muy importante, su implementación es necesaria tanto en Santander como en todo el país, sabemos que se constituye en una expresión legítima de la democracia, pero para su implementación y desarrollo se debe partir de una realidad fáctica que depende de hechos concretos y puntuales. Se debe explicar con honestidad cuáles son sus reales alcances y dónde limita su campo de acción y efectividad. No es la panacea y en ello debemos ser muy claros.

Este Encuentro es muy importante porque ofrece la posibilidad de compartir experiencias y enseñanzas recogidas en diferentes sitios, porque sitúa el programa de la presupuestación participativa en la realidad concreta de los hechos que debe afrontar cada departamento o municipio y evita la idealización de un instrumento, que aún cuando consideremos de sumo valor democrático, no es ajeno a una dinámicas sociales y políticas, ni a unos hechos que configuran la realidad, determinan un contexto y limitan su accionar y su eficacia.

Nuevamente expreso mi agradecimiento y reconocimiento a quienes posibilitaron el desarrollo de este evento, el cual sin duda, servirá para ampliar nuestros horizontes democráticos a partir de las lecciones que no dejan sobre el tema tantos la experiencias nacionales como internacionales.

Muchas gracias.

Capítulo II

Ponencias centrales

Descentralización, planeación, presupuestos participativos y democracia en Colombia

Pedro Santana Rodríguez
Presidente Corporación Viva la Ciudadanía[1]

"Una de las condiciones para que los procesos de descentralización propicien una mayor pluralidad en la vida política local, y por ese medio, también en esferas más amplias, es, entonces, la elección popular de las autoridades municipales... De esta forma, los conflictos locales constituyen nuevos espacios públicos, que a su vez alimentan perspectivas para el surgimiento de nuevas fuerzas políticas en el escenario local, algunas de ellas de carácter popular".

Edison Núñez[2].

O. Introducción

Estamos reunidos aquí por la convocatoria que las Alcaldías de Bogotá, Medellín, Cali, Pasto, Manizales, Ocaña y Barrancabermeja y las gobernaciones de Nariño y Santander junto con la diócesis de Barrancabermeja y la Corporación Viva la Ciudadanía, han hecho para realizar un balance de la descentralización en Colombia y de los mecanismos de participación ciudadana dentro de los cuáles, la planeación local y la presupuestación participativa, sin ser los únicos, si constituyen dos de los más importantes en el proceso de construcción de una democracia más amplia y con una ciudadanía de alta intensidad.

En esta ponencia queremos desarrollar un balance en tres planos de este proceso de la descentralización en marcha en Colombia: en primer término realizaremos un breve recuento histórico del proceso, en segundo lugar ubicaremos los principales problemas que aquejan hoy a la descentralización y en tercer lugar plantearemos los retos de este encuentro que pretende construir un espacio permanente de dialogo, intercambio y defensa de la descentralización y de ampliación de las prácticas de la planeación local y la presupuestación participativa como dos instrumentos de profundización de la democracia local.

1. La Participación Ciudadana es la razón de ser de la descentralización desde una perspectiva democrática

El discurso de la descentralización y de la democracia se legitima apelando a la participación ciudadana.

[1] Santana Rodríguez, Pedro. Ponencia al Primer Encuentro Nacional de Planeación Local y Presupuestación Participativa, Barrancabermeja Noviembre 12, 13 y 14 de 2008. Este texto ha sido cedido por el autor para una publicación académica en la Universidad Autónoma de Manizales.
[2] Núñez, Edison. En Municipio y Democracia. Gobiernos Locales en ciudades intermedias de América Latina. Ediciones Sur, Santiago, 1991. Pág. 17.

La crisis de representatividad y de legitimidad por el que atraviesan buena parte de los Estados Latinoamericanos y en general los Estados de la llamada democracia representativa, buscan reformas que les permitan su relegitimación sobre la base de una amplia participación ciudadana. Buena parte de nuestros países han realizado reformas constitucionales y han adoptado modelos de democracia participativa que han incorporado a las cartas magnas amplios mecanismos de participación ciudadana y por sobre todo, el principio de la soberanía popular que se erige como el pilar sobre el cual se levanta todo el edificio democrático. Los llamados modelos de la democracia participativa han entregado a los ciudadanos la elección de sus autoridades locales y regionales, así como las autoridades nacionales, han incorporado mecanismos de consulta directa tanto en el orden nacional como regional y local e incluso, han conferido a estos ciudadanos el derecho a tomar parte en la planeación local y regional y en los planes de desarrollo nacionales.

No obstante, estos procesos han chocado a menudo con cuatro grandes obstáculos que ni siquiera el advenimiento de gobiernos de centro izquierda como los que rigen los destinos de la mayor parte de los países de la región han logrado superar de manera notable y significativa. Estos cuatro rasgos históricos, que son consustanciales a los regimenes políticos que surgieron de la colonización española con la excepción en el continente de los regimenes políticos de los Estados Unidos, Canadá y Brasil, se encuentran en el centro de buena parte de nuestras limitaciones; son estos: el patrimonialismo, en primer término, o sea, el uso privado y en beneficio de los privados de los recursos públicos. Con razón han señalado nuestros más connotados investigadores que la acumulación de riquezas depende del grado de cercanía que los agentes terratenientes o capitalistas tengan con el aparato de Estado, en el cual buscan exención de impuestos, legislaciones favorables y contratos, que siempre redundan no en el interés público sino principalmente en el interés de dichos sectores mientras que las clases populares subordinadas no logran, por su secular atraso político, hacer valer sus intereses aunque en teoría y desde los años ochenta en que se inicia la nueva ola de democratización son ellas las que constituyen las mayorías en nuestro continente.

Un segundo gran problema lo constituye la exclusión social que no sólo es una exclusión económica que permite que más del 50% de todos los habitantes de la región vivan en la pobreza, entendida ésta como la imposibilidad para que las familias latinoamericanas tengan garantizadas unas mínimas condiciones de vida en materia de ingresos que les permitan un mínimo vital digno, sino que además entraña una marcada dificultad para que las voces de las mayorías logren incidir en las políticas públicas y . En este frente se observan algunos avances significativos en algunos países como Brasil, Uruguay, Chile, Venezuela, Ecuador y en menor medida en el resto. Colombia se encuentra en este segundo grupo. Hoy según las cifras oficiales un 50% de la población se encuentra en situación de pobreza y cerca de un 12% del total en situación de indigencia. Todo ello a pesar de las modificaciones no de la realidad sino de los indicadores de medición de la pobreza, de acuerdo con estudios independientes este nivel de pobreza cubre al 64% del total de la población. El gran problema consiste en que los éxitos relativos de algunos de los gobiernos no están sustentados en medidas estructurales o en políticas públicas que afecten la concentración del ingreso sino en medidas remediales y en políticas focalizadas que en épocas de crisis como la actual pueden ser revertidas. Quizás los avances más estructurales pero también con limitaciones se muestran en Brasil y en general en los países que han optado por la aprobación de mecanismos como la renta básica de ciudadanía. Al lado de la pobreza existen otros mecanismos de exclusión social ligados con el color de la piel, la pertenencia étnica o las desprendidas del patrón de comportamiento que da primacía a los varones sobre las mujeres.

Precisamente un tercer factor estructural que limita la adopción de medidas de largo plazo para construir sistemas democráticos de amplia base social y sólidos desde la perspectiva de democracias en profundidad lo constituye la concentración del ingreso y de la renta. Colombia sigue en el grupo de los ocho países más inequitativos del planeta con una tasa de concentración por encima del 65% si se tiene en cuenta el método de Gini que quiere decir que muy pocos concentran el crédito, la tierra, los ingresos y en general los bienes de capital. A nuestro lado tampoco hay avances significativos en Brasil ni en México o Argentina para hablar del conjunto. Una reforma de fondo de la economía no se ha producido en toda la región y siguen predominando los impuestos indirectos puesto que el neoliberalismo, hoy en franca bancarrota, ha vendido la idea que lo que conduce a la inflación y a las dificultades son los altos salarios y no la concentración de la riqueza en pocas manos.

Los gobiernos de centro izquierda en la región no han operado sobre este importante frente económico que sigue en manos de terratenientes y pocos capitalistas que concentran más del 70% del crédito, en donde como en Colombia el 2% de los propietarios rurales son dueños de más del 50% del total de las tierras productivas, y en donde muy pocos capitalistas son dueños de la banca, del comercio y del parque industrial. Hay que decir que sin una intervención decidida sobre esta estructura de la propiedad y de la renta no será posible enfrentar con éxito la construcción de sociedades más equitativas. Y esto lo tienen que hacer los partidos políticos desde el Estado. Aquí hay una gran debilidad de las propuestas que a nombre de la democracia se disputan el poder político en los distintos países de la región.

Finalmente tenemos un problema crucial en los modelos de desarrollo que han aplicado y que conducen a las políticas públicas. El modelo sin adecuaciones a nuestra realidad cultural, a nuestros recursos naturales, a nuestra geografía, a nuestra idiosincrasia, ha privilegiado un modelo de acumulación que no toma en cuenta nuestros recursos naturales, nuestros conocimientos y que sigue preso de la copia de los modelos eurocentristas que se encuentran en crisis actualmente. Aquí no hay imaginación ni compromiso político para enfrentar un debate sobre el tipo de economía y de organización social que debemos darnos para garantizar en primer término condiciones de vida dignas para nuestros ciudadanos y ciudadanas.

Estos cuatro problemas gravitan sobre todo el esquema de organización de la sociedad, de la institucionalidad política, de la economía, de la cultura y de la vida misma. Experiencias de participación como las realizadas alrededor de la planeación local participativa y la de los presupuestos participativos tienen estas limitaciones que deben ser tenidas en consideración.

Estas limitaciones estructurales se manifiestan en los alcances que tiene entre nosotros la participación ciudadana a la que a menudo sólo se le confiere un carácter consultivo. Es precisamente en este marco donde las experiencias de la presupuestación participativa, en que los ciudadanos tienen en sus manos la posibilidad de aprobar obras con cargo al presupuestos público, se constituyen en experiencias muy importante no sólo por la eficacia y la satisfacción de determinados intereses sino por la escuela de ciudadanía que se practica en estas experiencias y en el largo plazo por la transformación de la cultura política ciudadana. Entre nosotros los ejercicios de planeación participativa se encuentran enmarcados en los límites de la participación consultiva sin que trascienda a la participación decisoria. En nuestra región y en Colombia en particular, el Estado Nacional no se han propuesto promover la integración socio política de las mayorías populares ni favorecer la construcción de comunidades locales fuertes. Son regímenes excluyentes que sólo responden a los intereses de grupos sociales minoritarios y de los propios aparatos del Estado. Las políticas aplicadas por la mayor parte de nuestros gobiernos, a partir de la Constitución de 1991 en la que la participación ciudadana adquirió plena legitimidad no han desarrollado amplios niveles de participación y ésta sigue siendo fragmentada aunque ha dado origen a experiencias novedosas y significativas, una parte de las cuáles se reúne precisamente en este encuentro.

La preocupación por la participación ciudadana es reciente y se encuentra en el conjunto de la región muy vinculada a los procesos de redemocratización de las sociedades que fueron presas de las dictaduras militares o en procesos de ampliación y superación de regimenes de democracia limitada o restringida, que es el caso que se asimila a nuestro país. La ciudadanía como sujeto de la democracia y la participación de la misma para la toma de las decisiones que tienen que ver con el poder político tanto en las esferas nacionales como regionales y locales han estado limitadas muy fuertemente a las elecciones y éstas últimas circunscritas durante decenas de años a la elección de aparatos legislativos y a la elección de las cabezas del ejecutivo nacional. La elección de autoridades locales es un fenómeno reciente así como también lo es el proceso de la descentralización y el propio discurso de la participación es algo nuevo, puesto que los partidos políticos han preferido el discurso del orden o el del populismo al de la ciudadanía y la democracia.

Refiriéndose a este aspecto, Jordi Borja señala que la participación requiere una triple credibilidad de los ciudadanos con respecto al Estado: que se le considere honesto, eficaz y democrático. Es decir, representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad. Honesto y eficaz en todas las administraciones públicas, transparente en su funcionamiento porque existen normas y reglas del juego para la toma de las

decisiones y para el procesamiento de las mismas que obligan a todos los ciudadanos por igual.[3]

En épocas de crisis económica como las que vive América Latina, de escasez de recursos públicos y de mayores demandas sociales, desarrollar la participación en los ámbitos correspondientes a la satisfacción de necesidades colectivas (iniciativa para la reanimación económica, seguridad ciudadana, acción social en todos sus aspectos, salud pública, educación y cultura, construcción y rehabilitación de viviendas, etc) puede ser una respuesta eficaz que movilice, mediante la cooperación y la organización de la comunidad, muchos recursos latentes en nuestros países. Pero la participación ciudadana no puede ser invocada por un Estado clientelizado y corrupto, despilfarrador y falto de planificación, ausente de la problemática cotidiana de la población. Precisamente la modernización y la democratización del Estado es una condición necesaria para que el Estado recupere o adquiera finalmente una capacidad de liderazgo en la fijación de retos y en su capacidad movilizadora de la población hacia formas colectivas de enfrentar la penuria y la pobreza que son características estructurales que se presentan en nuestros países.

La participación requiere de contenidos jurídicos que establezcan unos mecanismos y que reconozcan unos derechos a los ciudadanos y a sus organizaciones. Contrario a lo que han pensado los movimientos contestatarios y reivindicacionistas en nuestros países y ciertas corrientes de la izquierda, las mayorías populares son las que más necesitan de la institucionalización de sus derechos y de unos mecanismos claros de participación. En este sentido la ley democrática es el derecho de los pobres que no tienen otros instrumentos o posibilidades para que se reconozcan buena parte de sus derechos. Hay dos instrumentos que son fundamentales para ellos: por una parte el reconocimiento institucional y por la otra la existencia de fuertes organizaciones tanto gremiales como territoriales que hagan uso de esos mecanismos que reconocen formalmente sus derechos.

En este sentido los movimientos ciudadanos deberían preocuparse por el reconocimiento de una serie de derechos a expresarse en verdaderas cartas de derechos ciudadanos: derechos en materia de servicios públicos y sociales, en materia de urbanismo y medio ambiente, derecho de comunicación social y derechos del consumidor. La participación debería también estar dirigida a la autogestión de determinados servicios, a la presencia en los organismos del orden municipal que manejan recursos públicos, tales como las empresas de servicios públicos y las sociedades de economía mixta, etc. Pero también la participación debería extenderse de la ciudadanía a las instituciones representativas (derecho de audiencia pública, cabildo abierto, comisiones mixtas para enfrentar determinados proyectos, etc). Estas cuestiones deberían consignarse en leyes estatutarias y orgánicas que permitan una utilización amplia.

No hay que olvidar que los partidos políticos son lugares muy importantes de la sociedad dado que ellos se ubican como el puente entre la sociedad civil y el Estado. Todo aquello que democratice el sistema de los partidos políticos tales como el control sobre los funcionarios de elección popular, la participación de las bases partidarias en la selección de los candidatos, los foros para la definición programática, los sistemas internos democráticos y ascendentes de la periferia al centro y de la base a la cúpula deberían ser estimulados desde los propios organismos de base y apoyados por las ramas correspondientes del Estado que tienen que ver con el funcionamiento cotidiano de los partidos tales como el sistema electoral y los organismos encargados por el mismo de los programas de educación ciudadana. En esta dirección la revocatoria del mandato y el llamado mandato programático son instrumentos de una gran utilidad para desterrar de los partidos en particular y de la sociedad política en general vicios que pervierten al sistema democrático como la demagogia o el clientelismo y en general todos aquellos vicios que conducen a la privatización del Estado.

Pero también hay una gran responsabilidad de la sociedad civil para hacer posible la participación. Una primera tarea es la de generar interlocutores colectivos sobre los cuales descanse la participación. Estos interlocutores son principalmente las organizaciones sociales: son los sindicatos, las juntas de pobladores, las organizaciones de vivienda popular, las ligas de usuarios y de consumidores, las redes temáticas, las organizaciones cívicas, gremiales y profesionales, las organizaciones y clubes culturales, las organizaciones no gubernamentales, organizaciones de mujeres y de jóvenes, etc.

[3] Borja Jordi. Manual de Gestión Municipal Democrática. ibidem. págs. 125 128.

La participación es sobre todo el encuentro entre las instituciones representativas, partidos y adminis-tración, por una parte, y los movimientos y organizaciones sociales que existen autónomamente de los partidos políticos y de los mecanismos participativos y frente a las cuales el Estado en sus diversas instancias debe respetar su autonomía sin desconocerlas o tratar de suplantarlas por mecanismos dóciles o fácilmente manipulables. Una de las características del Estado democrático es la renuncia a pretender encuadrar a las diversas formas de organización de la sociedad civil simplemente a sus programas o la pretensión de regular su vida interna. Pero ese reconocimiento también debería involucrar otros componentes por parte de los diversos niveles del gobierno y principalmente de los gobiernos municipales, tales mecanismos podrían ser la contratación de obras de interés colectivo con las organizaciones sociales, el establecimiento de un registro municipal, regional y nacional de organizaciones sociales con una ficha que recoja y sistematice las potencialidades y la capacidad instalada en materia de prestación de servicios. Este registro debería ser público y a las organizaciones sociales cabria el derecho de participar en licitaciones sencillas que permitan viabilizar la contratación con dichas organizaciones para la ejecución de obras físicas pero también de actividades de educación ciudadana. También podría incluir el apoyo económico y material para el funcionamiento de las organizaciones de los ciudadanos.

La participación es una coartada cuando, con independencia de las buenas intenciones, es un discurso retórico que no contempla mecanismos reales de participación, cuando no se ponen a disposición de las comunidades recursos económicos y lugares en los cuales las organizaciones sociales puedan efectivamente tomar parte de las decisiones que les competen. Si no existen estas condiciones mínimas se corre el riesgo de devaluar la democracia participativa, una exigencia básica de la política moderna. Pero a las organizaciones sociales les compete también entender que hay obras y proyectos que requieren de conocimientos técnicos y que deben ser ejecutadas por empresas competentes profesionalmente y que la participación no solo debe dirigirse a la contratación con organizaciones sociales. Muchas propuestas que provienen de la base social no son realizables o hay urgencias para proyectos que benefician a un mayor número de ciudadanos y las organizaciones deben entender esto y deben aprender a deliberar con los funcionarios públicos en las Asambleas de los presupuestos participativos con el ánimo de que prevalezca el interés público. Como la mayor parte de las organizaciones no reúne a las mayorías que habitan en la comuna o en el barrio o en el municipio, las organizaciones sociales deberían ser las primeras interesadas en que se desarrollen mecanismos amplios de consultas que deben ser incorporados a los protocolos y reglas del juego de los presupuestos participativos como, por ejemplo, las encuestas o las urnas abiertas para la priorización de las necesidades y las obras correspondientes.

La participación señala Borja es un método de Gobierno, un estilo de hacer política en el Estado y en la sociedad, que supone cumplir previamente o al mismo tiempo con una serie de requisitos y en especial la racionalización y la descentralización del Estado.[4]

La política y la cultura democráticas requieren una dialéctica de pluralismo y consenso, de confrontación y de negociación, que sólo puede desarrollarse en un Estado como el que preconiza la Constitución Colombiana de 1991 "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (Art. 1 Constitución Política de Colombia, 1991).

La participación se aprende participando. En última instancia la participación remite al terreno de la cultura, esto es, a la existencia en la sociedad de hábitos, costumbres y formas de vida que permitan responder colectivamente tanto a las necesidades como también a los infortunios. Tanto la descentralización como la participación son procesos sociales de largo aliento y en los cuales lo más importante es el grado de socialización que ellos logren y la ocupación de los espacios que se abren en uno y en otro terreno.

[4] Borja Jordi: Manual de Gestión Municipal Democrática. Ibidem. págs. 126 127.

2. La crisis del centralismo político y administrativo en Colombia

La Constitución colombiana de 1886 marca la derrota de las tendencias federalistas e impone al centralismo como principio de organización del Estado. Es verdad que los excesos de las oligarquías regionales y las luchas por las autonomías, condujeron en el terreno económico y político a la inviabilidad de la forma federal de organización del Estado colombiano; pero no es menos cierto también, que la forma de organización del Estado en Colombia a partir de la Constitución de 1886, lejos de traer la paz y la prosperidad precipitó al país a una nueva guerra civil, la llamada guerra de los mil días,(1900 1903), que condujo a la destrucción de la infraestructura económica del oriente del país, la región más prospera entonces y desde ese momento, el centralismo condujo a la subordinación política, administrativa y fiscal de los departamentos y municipios al gobierno central, anulando con ello no sólo las autonomías regionales y locales sino también la vida económica y política de regiones y provincias.

El principio rector de la Constitución de 1886: Centralización Política y Descentralización Administrativa no se cumplió, por lo menos en lo que tocaba con la llamada descentralización administrativa, pues, por el contrario se operó una excesiva centralización política y administrativa que puso en serio peligro la propia unidad de acción del Estado.

La Constitución de 1886 plasmó en su artículo primero la República Unitaria bajo un régimen centralizado. Se abolieron los Estados Federales los cuales fueron reemplazados por unidades administrativas departamentales; se introdujo en la Constitución el concepto de utilidad pública y formalmente se sometieron los intereses individuales a los intereses públicos. La centralización se realizó fortaleciendo en todos los órdenes el poder Ejecutivo central: el período presidencial fue ampliado a seis años (frente a dos para las cámaras); se le concedieron poderes extraordinarios al ejecutivo mientras se sancionaba la Carta Magna y al mismo tiempo se le facultó para aplicar la censura de prensa y se le dotó de mando sobre la milicia nacional. Desaparecieron parte de los impuestos departamentales.

Sobre las bases centralistas de la Constitución de 1886 se vertebró la unidad del Estado. Dicha centralización se operó a nivel administrativo con el predominio del ejecutivo nacional y concretamente del Presidente de la República; los entes administrativos y gubernamentales de carácter nacional asumieron una buena parte de las atribuciones de los gobiernos municipales y regionales; las finanzas públicas fueron centralizadas en el aparato central del Estado y el gobierno nacional decidió crear un conjunto de instituciones para asumir directamente desde el Gobierno Central funciones locales como financiamiento de acueductos y alcantarillados, control del transporte público urbano, construcción de las sedes escolares, servicios de salud locales y regionales así como la educación pública en todos sus niveles, etc. Todas estas atribuciones concentradas en organismos nacionales terminaron por subordinar y eliminar la capacidad de acción de los gobiernos locales y regionales. Estos últimos apenas sobrevivieron como aparatos burocráticos sin capacidad de acción frente a problemas de regiones y municipios.

El proceso de la centralización política y administrativa estuvo acompañado también de la centralización de las finanzas públicas. En su conjunto el proceso centralista terminó durante el siglo XX con la adopción de la Reforma Constitucional de 1968. Esta Reforma culmina legalmente con el proceso que se venía presentando en el país de centralización y de predominio de las autoridades del ejecutivo nacional sobre las autoridades regionales y locales y sobre las restantes ramas del poder público.

El acto legislativo No.1 de 1968 estableció en la línea ejecutivista y centralista una redistribución de funciones entre el ejecutivo y el legislativo sustrayendo a este último la iniciativa en el gasto público y confiriendo esta atribución al ejecutivo. El propósito era adecuar el Estado a la centralización creciente que ya se había operado en las actividades económicas y en el gasto público, que se orientaban principalmente al llamado triangulo de oro constituido por Bogotá, Medellín y Cali. La reforma de 1968 le confiere poderes al ejecutivo para que organice el crédito público, reconozca la deuda nacional y arregle su servicio, regule el cambio y el comercio internacional y modifique los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. El ejecutivo será el que elabore el proyecto general de presupuesto y lo someta al Congreso para su aprobación. A cambio de ello el legislativo recibiría una reducida parte del presupuesto que podría apropiar de manera casi privada y que recibió el nombre de auxilios parlamentarios, la mayor parte de los cuales fueron desviados para cubrir los costos de la reelección

de los congresistas, que de esta manera tenían una financiación directa de las finanzas públicas para sus campañas políticas.

Pero el ejecutivo salió fortalecido también mediante el establecimiento de la figura de la "emergencia económica" que quedó contemplada en el artículo 122 de la Constitución y que le confería facultades para legislar en materia económica prescindiendo del Congreso de la República. Conjuntamente, con la figura del Estado de Sitio (artículo 121), el ejecutivo estaba dotado de todas las facultades para legislar sin ninguna restricción tanto en materia política como en materia económica. De esta manera el órgano legislativo del poder era reemplazado en sus funciones y solo funcionaba como un costoso y bello adorno "democrático".[5]

La otra gran enmienda de la reforma de 1968 la constituyó el paquete de medidas encaminadas al tratamiento del régimen departamental y municipal. Se fortaleció el papel del ejecutivo en estas dos entidades territoriales en desmedro de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales. Tanto alcaldes como gobernadores fueron dotados de la iniciativa exclusiva en el gasto público y de atribuciones exclusivas en el manejo administrativo y financiero de sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Al mismo tiempo que operaba la centralización político administrativa ocurría una centralización de las finanzas públicas en manos del gobierno nacional. "El proceso de centralismo continuo se reflejo en las finanzas departamentales y municipales. Durante la década de los años setenta se llegó al punto más bajo de ingresos tributarios regionales con respecto a los nacionales. Mientras en 1931 el consolidado de tributos territoriales equivalía al 46% del total del sector público, en 1976 era del 16%".[6]

La centralización de las finanzas públicas en el gobierno nacional se materializó en una quiebra generalizada de los fiscos departamentales y municipales, que se concretó, a su vez, en una profundización de la crisis social dado que las atribuciones de estas entidades territoriales no tenían recursos para atenderse. Departamentos y Municipios desaparecieron como entes de gobierno con capacidad de inversión. La mayor parte de los ingresos de estas dos entidades se dedicaron a atender los gastos de la burocracia y las posibilidades reales de cumplir sus funciones se redujeron al mínimo. Los estudios emprendidos por diversos organismos recomendaron desde finales de la década de los años setenta una marcha atrás en el proceso centralista y la adopción de una política descentralista. Al mismo tiempo, la crisis social se tradujo en movilización y protesta. Los paros cívicos se convirtieron en el instrumento privilegiado para exigir inversión del Estado central en servicios públicos básicos que no eran atendidos por las municipalidades o por los departamentos. Las regiones hicieron lo propio con relación a las inversiones en infraestructura productiva y aún con relación a la explotación de los recursos naturales.

A comienzos de la década de los años ochenta la crisis se había desplegado a todo lo largo y ancho de la geografía nacional e implicaba riesgos inminentes de desborde institucional, dada la existencia también de una guerrilla con importante audiencia en sectores amplios de la población. La administración de Belisario Betancur (1982 1986) decidió hacer frente a la crisis con varios proyectos de modernización y democratización del régimen político, dos de los cuales fueron cruciales para el país. Por una parte inicio un proceso de diálogo y negociación con las agrupaciones guerrilleras que fue el antecedente más importante en este aspecto y que luego cristalizó parcialmente bajo la administración de Virgilio Barco y por otra parte, emprendió un proceso de apertura política que tuvo en la descentralización y en la reforma municipal su aspecto más novedoso y que efectivamente inicio el proceso de desmonte de la vieja institucionalidad política colombiana. Interesa en esta ponencia ubicar someramente los contenidos básicos de las leyes y decretos que pusieron en marcha el ambicioso proyecto de la descentralización en Colombia, pues, la Asamblea Nacional Constituyente reunida en 1991

[5] En el conjunto de los países de la región latinoamericana se operó un proceso de centralización y de fortalecimiento del poder ejecutivo y dentro de él de la institución presidencial. En algunos países este fortalecimiento se hizo a costa de las formas democráticas se establecieron fuertes dictaduras militares y en otros se operó mediante reformas políticas. Sobre el poder presidencial en América Latina ver: Regis de Castro Andrade. El poder Presidencial en Brasil. Revista Lua Nova, No. 24, Sao Paulo, septiembre de 1991.

[6] La revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990 1994. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, 1991. pág.514.

no hizo más que reforzar esta tendencia a la apertura y a la democratización, abarcando otros aspectos decisivos para la refundación democrática de la institucionalidad política colombiana.[7]

La reforma político administrativa que se dirigió al rescate de los municipios comenzó en 1983 y se consolidó durante los años siguientes, con la aprobación de un conjunto de normas jurídicas, las principales agrupadas en las leyes 11 y 12 de 1986. Estas normas abarcaron tres grandes áreas: los fiscos locales, las funciones y atribuciones de los municipios y los nuevos mecanismos de participación ciudadana y en especial, aquellos relacionados con la atribución a los ciudadanos exclusivamente para elegir a sus autoridades locales.

El primero de los aspectos considerados se dirigió al fortalecimiento de los fiscos municipales; en este sentido, la reforma se ocupó de los dos pilares principales de las haciendas locales. En primer lugar, se reestructuraron las fuentes de ingresos propias, esto es, los impuestos y contribuciones percibidos de manera directa por parte de las arcas municipales (ley 14 de 1983). Esta ley tuvo como principal objetivo el dotar a las municipalidades de mayores recursos, al fortalecer algunos de sus ingresos. En lo referente al impuesto predial, estableció la actualización de los avalúos mediante la aplicación de ajustes automáticos anuales y la actualización quinquenal de las formaciones catastrales; estableció un rango entre el 4 y el 12 por mil a las tarifas y permitió el manejo separado de las tarifas de los servicios públicos respecto del avalúo catastral, estableciendo como mecanismo para la liquidación de las mismas los estudios sobre estratos socioeconómicos. En materia de industria y comercio vinculó su cobro a los ingreso brutos obtenidos el año anterior, fijando una tarifa entre el 2 y el 10 por mil y se ligó a este impuesto el gravamen de avisos y tableros (15% del impuesto de industria y comercio). Se creó un nuevo impuesto que cubrió a las instituciones financieras fijando como base para su liquidación los ingresos operacionales anuales liquidados al 31 de diciembre del año anterior. Para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda el monto se fijó en 3 por mil, y para los bancos y las corporaciones financieras, este monto se estableció en 5 por mil. Este impuesto es marginal en las pequeñas poblaciones mientras que cobra alguna importancia en las grandes ciudades y ciudades intermedias. También se reformaron las tablas de liquidación del impuesto a los vehículos. Estas fueron en su conjunto las principales modificaciones que se adoptaron con miras a fortalecer los ingresos municipales propios.

Las políticas de descentralización fiscal incluyeron, por otra parte, un incremento de las transferencias realizadas desde las finanzas centrales. En este aspecto, se reestructuró el Impuesto a las Ventas, IVA, de tal manera que se incrementaron los ingresos percibidos por el Estado central y a continuación se fortaleció la participación de los municipios en este tributo (ley 12 de 1986). Se eleva gradualmente el monto de la cesión de un 30% a un 50% del total de este impuesto y la participación de los municipios en el mismo crece desde el 25.8% (1986) al 45.3% (1992). Se estableció que los municipios menores de 100 mil habitantes recibirían una participación especial que fue en 1986 de 0.4% del total y que sería del 16.8% de ese total en 1992. Al mismo tiempo, la ley introdujo el concepto de esfuerzo fiscal en la transferencia municipal que fue vinculado a la eficacia en el recaudo del impuesto predial. Se pretendió incentivar la inversión pública, para tratar de disminuir el costo de la burocracia, es decir, los gastos de funcionamiento. Y se fortalecieron las finanzas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, organismo encargado de la actualización de los avalúos catastrales y las finanzas de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, que debería vincularse al fortalecimiento de las entidades municipales y departamentales tanto en asistencia a la aplicación de las reformas como a la ampliación y desarrollo de los programas de formación de los recursos humanos.

Una segunda área dentro de la reforma es la correspondiente a las atribuciones legales de las

[7] Por la presión de la Sociedad Civil y de sectores modernizantes de los Partidos Políticos, el régimen se ve precisado a convocar una Asamblea Nacional Constituyente previa la autorización para que en las elecciones realizadas en mayo de 1990 se introdujera una séptima papeleta para que los ciudadanos se expresaran si querían una Asamblea Nacional Constituyente. Luego se convocó mediante decreto de Estado de Sitio las elecciones para diciembre de ese mismo año. La Corte Suprema de Justicia encontró legalmente ajustada a la Constitución dicha convocatoria y la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre 9 de dicho año sin limitaciones en su temario. La Asamblea se reúne durante los meses de febrero a julio de 1991 y el 4 de este último mes, promulga una nueva Constitución Política para la República.

municipalidades. La reforma procede a entregar nuevas responsabilidades a las administraciones locales como aquellas que específicamente se relacionan con la planificación urbana, los servicios públicos (Acueductos y alcantarillados, energía eléctrica, recolección de basura, etc.), la asistencia técnica agropecuaria, la dotación y mantenimiento de las aulas escolares y de los servicios primarios de salud, el manejo del transporte municipal, etc. (Contenido de los decretos 77 a 81 de 1987) y finalmente aquellas atribuciones derivadas de la ley 9 de 1989 llamada también Ley de Reforma Urbana, que contribuye a la municipalización de funciones antes reservadas a los entes nacionales, como las relacionadas con el manejo de las tierras de los perímetros urbanos, los bancos de tierras municipales, los planes de desarrollo y las políticas de vivienda, etc.

Una tercera área es aquella que busca ampliar la base social de las instituciones políticas y que pretende generar nuevos canales institucionales de representación de los intereses de los sectores subordinados de la sociedad. La reforma política se propuso de manera clara y precisa salir al encuentro de paros cívicos, tomas de dependencias oficiales, marchas campesinas y en general de todas aquellas formas de expresión de la lucha de los sectores populares que ante la ineficiencia del Estado para la prestación de los servicios básicos, tales como energía eléctrica, agua potable, transporte público, salud, educación, etc. se vieron y se ven aún obligados a la utilización de mecanismos no institucionales de reclamación de sus intereses. En éste preciso sentido la reforma se propuso generar nuevos canales de representación de los intereses de la comunidad. Los mecanismos legales que buscaron la ampliación de la participación ciudadana pueden resumirse de la siguiente forma: devolución de la atribución de la elección de los alcaldes a las comunidades locales, establecimiento de las consultas populares municipales, presencia de los representantes de las llamadas organizaciones cívicas en las Juntas Directivas de las Empresas Públicas Municipales, posibilidad de contratación de obras y servicios con las organizaciones de la comunidad y, finalmente, establecimiento de las Comunas y Corregimientos y de las Juntas Administradoras Locales, como organismos de carácter administrativo que deberían coadyuvar a la mejor prestación y administración de los servicios públicos en las respectivas comunas y corregimientos. Estos fueron los mecanismos expresamente consignados en la reforma política de 1986.

Pese al evidente fortalecimiento de los municipios siguen pendientes cuestiones fundamentales que atañen a las funciones locales o más propiamente a lo que podríamos llamar el poder del municipio, estos es, a la capacidad autónoma que tiene el municipio para producir e implementar dispositivos normativos independientemente de otros niveles de gobierno. En esta materia hay que señalar límites evidentes en la legislación colombiana en materia de regulación de medios de comunicación que están altamente centralizados en el Ministerio Nacional de Comunicaciones no sólo en relación con la televisión sino aún con la radio. Igual podríamos afirmar del sistema de administración de justicia que sigue estando demasiado centralizado y dependiente de los órganos superiores de administración de la justicia en el país; también la organización jerárquica de las fuerzas de policía que sigue siendo dependiente de los mandos centrales y en la mayor de las veces los Alcaldes Municipales, pese a que constitucional y legalmente son la primera autoridad de Policía en el municipio, frecuentemente y en la realidad ven limitada esta función por los continuos problemas de orden público y de confrontación con diversas realidades de violencia.

Las limitaciones son mayores si se trata de las finanzas locales y del manejo de los recursos del subsuelo. Estas materias son manejadas desde el nivel nacional y apenas en el segundo aspecto se presenta un sistema imperfecto de regalías.

3. El proceso de la descentralización en Colombia y la aplicación de la Reforma Política Municipal[8]

La Reforma Política Municipal en Colombia puede catalogarse como audaz y si se la compara con la reforma en otros países de la región, es indudablemente más completa, aunque muestre limitaciones que ya hemos reseñados en las páginas anteriores. Como ya se señaló comprendió tanto las finanzas municipales como las

[8] Para este apartado me apoyaré en las conclusiones de la investigación: El Impacto de la Reforma Municipal en Colombia. Estudio de 8 municipios. Fundación Foro Nacional por Colombia In¬forme Final de Investigación. Santafé de Bogotá, 1991.

atribuciones y las formas de participación ciudadana. Aquí solo haremos referencia a las conclusiones que tienen relación con el tema de este documento y por tanto no será un examen al detalle del conjunto de la reforma. La referencia aquí esta principalmente relacionada con el proceso de la descentralización y la participación ciudadana.

3.1. La descentralización como proceso

En primer lugar hay que tener en consideración que la descentralización es un proceso. Mucha gente cree que la descentralización es simplemente una cuestión de normas, de legislación. Esto no es así. La descentralización es un proceso complejo que involucra no solo aspectos jurídicos sino también costumbres, formas de vida, concepciones, poderes tanto locales como regionales y nacionales y que por lo demás involucra una buena cantidad de actores ligados a la vida municipal: partidos, gremios locales, organizaciones sociales y de pobladores, organizaciones sectoriales, centros académicos y profesionales, autoridades y burocracia municipal, etc. La vinculación de los actores es también diferenciada y depende de los procesos de asimilación y compromiso con la descentralización. No todos los actores juegan un papel dinamizador, por el contrario, a menudo hay actores que se oponen a su desarrollo y a su implementación.

El municipio es una creación que además de identidades históricas esta conformado por una base económica, por unas identidades sociales, unas fiestas patronales y ocupa un lugar con relación al entorno regional departamental y nacional. En su interior se mueven grupos y organizaciones sociales, partidos políticos, gremios, organizaciones juveniles, etc. que son la concreción de procesos propios y particulares. La administración municipal ha sido el producto de un proceso que en el caso colombiano lo había despojado de recursos y de capacidad de acción frente a funciones y atribuciones que la legislación le había conferido. La administración es muy diferente y su complejidad interna también lo es dependiendo de su tamaño, de sus recursos, de sus características económicas y sociales. La realidad del municipio es muy diferenciada. Bajo el genérico de municipio están encerrados varios tipos que son muy diferentes en materia económica, política, social y cultural, que no solo depende del tamaño poblacional sino, lo más importante, que depende de su estructura económica y de su propia ligazón con la economía regional y nacional. Esta última determina también buena parte de los procesos locales y se establecen nexos de ligazón y dependencia con las estructuras económicas y políticas tanto regionales como nacionales.

Una primera dificultad que muestra el proceso de la descentralización en Colombia tiene que ver con la pertinencia de la legislación y su aplicabilidad a los diversos municipios del país. En esta materia hay que señalar que la legislación no toma en cuenta la diversidad de municipios que existen en Colombia y algunas de las normas presentan dificultades para su aplicación en una buena parte del territorio. La reforma no introdujo tipos de municipios que permitieran enfrentar creativamente el proceso de la descentralización. Hay que tomar en consideración que, por ejemplo, en Colombia hay municipios que no reúnen ni siquiera las características exigidas para su creación desde el punto de vista poblacional. Al mismo tiempo no se establecen categorizaciones desde del punto de vista, por ejemplo de su infraestructura de servicios públicos y sociales o de las condiciones económicas de su población. Estas variables fueron ignoradas en la legislación de 1986 y solo en la constitución de 1991 se mencionan las variables de población y necesidades básicas insatisfechas para el reparto del 60% de las transferencias.

Una o varias categorizaciones son necesarias para avanzar en los procesos de asesorías en el orden administrativo y financiero, así como en la definición de mecanismos ágiles para la tramitación de créditos, asistencia técnica, definición de instrumentos y mecanismos de participación ciudadana.

Tamaño de población	Número de Municipios
Bogotá D.C.	1
Cali, Medellín, Barranquilla	3
100.000 - 900.000	25
50.000 - 99.999	42
20.000 - 49.999	220
12.000 - 19.999	211
Menos de 12.000	507

Una política pública territorial debería contemplar esta realidad para responder de manera diferenciada sobre el desarrollo institucional de los municipios, sobre sus funciones, sobre políticas en materia de prestación de los servicios públicos, de organización

de la educación, la salud, la vivienda, etc, No obstante esto no ocurre entre nosotros y con la sola excepción de Bogotá el resto de municipios del país esta cobijado por una misma legislación siendo esto una causa del secular atraso de municipios y regiones en los cuales sería muy conveniente una labor de asesoría por parte de órganos nacionales y departamentales del poder público que les ayudaran a organizar su propio funcionamiento sin violentar su autonomía. Una legislación uniforme como la que existe en Colombia atenta contra el desarrollo institucional local. Las autoridades locales no encuentran en el organigrama del Estado una oferta que les permita enfrentar su propia problemática en términos de cobro de impuestos o prestación de determinados servicios públicos.

En Colombia el proceso de la descentralización ha marchado de manera desigual. Es más profundo el proceso en las grandes ciudades y en las ciudades intermedias que en las pequeñas. Hay un mayor nivel de asimilación y de lucha por la descentralización en las organizaciones populares que en gremios profesionales, económicos o académicos. Los partidos políticos no apalancan uniformemente en todo el territorio los procesos descentralistas, dado que carecen de programas comunes que los liguen al impulso de determinadas políticas en el orden municipal y el Estado en muchas regiones y en algunos de sus organismos apoya, mientras que otros no solo no apoyan sino que se oponen a la descentralización. Así por ejemplo, los Concejos Municipales que deberían entregar funciones a las Juntas Administradoras Locales, JAL, no lo hacen y tienen que ser las propias organizaciones populares las que asuman la lucha por funciones y recursos para las JAL que son organismos mucho más próximos a la comunidad.

3.2. El fortalecimiento del municipio colombiano

La descentralización en su conjunto ha fortalecido al municipio colombiano. No es exagerado decir que lo ha vuelto a crear o que esta en el proceso de recrearlo. La reforma lo dotó de recursos económicos, antes recibían el 5.3% del total de los ingresos corrientes de la nación, en 1992 recibirán el 12% y según la Nueva Constitución recibirían el 22% en el año 2002, pero como se verá luego las reformas introducidas a la descentralización fiscal en el año 2001 y en el año 2006 han recortado los recursos provenientes de las transferencias del nivel nacional. Estos recursos no son suficientes para cubrir el conjunto de las necesidades y de las atribuciones legales, pero, es indudable que han llegado nuevos recursos y nuevas obras a la comunidad. Los municipios han invertido más en obras y han ido bajando los costos de la burocracia. La tendencia nacional comprobada es que los gastos de inversión han venido aumentando significativamente.

Las comunidades pueden influir de manera mucho más directa en el tipo de obras que deberán financiarse por parte de los municipios y ya hay un buen sector de organizaciones y ciudadanos que participa en los debates locales sobre el presupuesto municipal. Hay incluso experiencias en las cuales los proyectos de presupuesto han sido sometidos previamente a discusión con las organizaciones más representativas de la comunidad local.

El municipio colombiano no existía como realidad administrativa moderna. La mayor parte de los organismos imposibilitados para cumplir con sus obligaciones vegetaban en el marasmo de papeles inoficiosos y en estructuras administrativas arcaicas. A partir de la reforma en la mayor parte de los municipios del país se ha iniciado un proceso lento de reestructuración y reforma administrativa de los gobiernos municipales. Se han sistematizado las nóminas, los presupuestos, las rentas propias y las transferencias. Se han creado empresas municipales para la prestación de los servicios públicos y entidades para atender las distintas funciones que la Constitución y las leyes les han entregado. Esta modernización es lenta y choca con obstáculos mayúsculos en el seno de una clase política tradicional acostumbrada a los abusos de poder y aún a la corrupción y el despilfarro. Al tiempo se han privatizado empresas de servicios públicos con el argumento de sustraerlas al clientelismo y a la ineficiencia. En muchas ocasiones estas privatizaciones han tenido como consecuencia directa la elevación de las tarifas de los servicios públicos dificultando la prestación universal de dichos servicios. Esta marcha en el sentido privatizador ha tenido una tregua justamente por las movilizaciones ciudadanas que han exigido moderación en las tasas de ganancias de éstas empresas. El balance final de este proceso es variopinto, pues, es verdad que en muchos lugares el clientelismo condujo a empresas antes rentables a su quiebra, pero, en muchas ocasiones los agentes privados a los cuáles se entregó la prestación de dichos servicios han elevado exageradamente sus tarifas dejando a un sector de la sociedad por fuera de

los mismos o los ha obligado a una practica sistemática de autoracionamiento en sus niveles de consumo.

3.3. La elección de Alcaldes y la renovación política

La elección popular de Alcaldes devolvió a los habitantes del municipio el derecho que les asiste de elegir a su primera auto¬ridad municipal. En sí mismo el mecanismo es democrático, pues, entrega a los ciudadanos residentes en cada una de las locali¬dades la posibilidad de escoger libremente y mediante el uso del voto como instrumento de poder, la selección de su primera autoridad municipal.

Sobre esta base la elección de alcaldes despertó en Colombia muchas expectativas como instrumento llamado a la renovación política y a la transformación de la cultura ciudadana. Estas expectativas estaban fundadas en razones importantes: en primer lugar en la pérdida, así fuera aún limitada -en la medida en que no existen en Colombia en todos los partidos políticos existentes, mecanismos de consulta democrática, para la escogencia de los candidatos a las Alcaldías o a los Concejos Municipales- del poder que tuvieron los partidos políticos durante un siglo para imponer a los alcaldes sin contar para nada con la opinión ciudadana. Los alcaldes fueron durante todo el siglo XX nombrados por caciques locales y por los directorios políticos de espaldas a la opinión ciudadana. Se suponía además que con el transcurrir de los años la opinión ciudadana municipal debería manifestarse en la creación de un sistema político local más competitivo, dado que los ciudadanos, próximos a la problemática municipal podrían contar con criterios de evaluación de la gestión de los partidos políticos y también a que las cuestiones programáticas podrían interesar más vivamente a la opinión ciudadana.

Se suponía además que nuevas opciones políticas más ligadas a los sectores populares y sin posibilidades en el plano de las elecciones nacionales podrían llegar al poder del municipio en algunas regiones del país y que aún líderes cívicos con arraigo popular propio podrían también acercarse y ganar unas cuantas alcaldías para contrastar con la gestión de los partidos que tradicional¬mente han ganado las elecciones en el país. La Reforma Política Municipal, buscaba precisamente el establecimiento de un sistema más competitivo y la modernización del sistema político sobre la base de ampliar los mecanismos democráticos y el principio de la soberanía popular.

Los resultados de las ocho elecciones populares de Alcaldes realizadas hasta el momento confirman solo en parte los argumentos esgrimi¬dos. Y señalamos que sólo en parte, dado que el proceso de reno¬vación y cambio político que se viene registrando es lento y contradictorio. Era más o menos obvio que los partidos que tradi¬cionalmente han dominado en la escena local mantuvieran su domi¬nación en términos de alcaldías en el país, pero, se esperaban transformaciones más de fondo en los estilos y la forma de ejer¬cicio del poder. Esto último se ha presentado aunque de manera limitada.

Las instituciones han ganado legitimidad. Hoy día se vota más en las elecciones para Alcalde que en las elecciones para Congreso y para Presidente de la República. En 1988 participó en la elección de alcaldes el 67% del censo electoral; en 1990 se pasó al 58% y en 1992 se bajo al 42%. Frente a un promedio histórico que arroja una participación del 35% del potencial electoral en los eventos electorales en Colombia, las cifras dejan bien parada a la elección de alcaldes, aunque como se observa hay una baja realmente significativa entre la primera elección popular de alcaldes en 1988 y la tercera elección en 1992. En las elecciones de 2003 participaron 11.5 millones de ciudadanos y ciudadanas y en las elecciones de 2007 votaron 15.5 millones. En éstas últimas elecciones la abstención electoral retrocedió 8 puntos llegando a una tasa de participación de cerca del 65% del censo electoral, registrándose la mayor votación histórica para las elecciones de Alcaldes y Gobernadores que como hemos señalado siguen siendo las elecciones de mayor tasa de participación incluso por encima de las elecciones presidenciales. Como dato relevante hay que anotar que los nuevos electores en las elecciones de 2007 representaron el 30% y muchos de ellos en muchas regiones del país parecen ser los responsables de las derrotas propinadas a los llamados candidatos de la parapolítica, pero, sobre ello volveremos más adelante.

Durante las ocho elecciones de Alcaldes se pueden constatar varias tendencias del largo plazo. (1) Los Partidos Liberal y Conservador siguen manteniendo, en las ocho elecciones, las mayorías en cuanto al número de las alcaldías, (2) En todas las elecciones desde la primera efectuada en marzo de 1988 en que los alcaldes cívicos obtuvieron 101 alcaldes un poco más del 12% del total de acuerdo con el número de municipios existentes en ese momento en el país y en

que las coaliciones obtuvieron 25 alcaldes, en todas las elecciones la pluralidad partidista es un hecho notorio, (3) en las últimas dos elecciones los candidatos distintos al bipartidismo liberal conservador se hacen presentes en buena parte de las grandes ciudades destacándose individualmente el caso de Bogotá donde desde el año de 1995 y hasta el momento tendencias independientes han ganado la Alcaldía considerada por muchos como el segundo cargo más importante del país. En las elecciones de 2007 las alcaldías de las tres principales ciudades del país, Bogotá, Medellín y Cali –por lo demás convocantes de este encuentro- quedaron en manos de alcaldes independientes como ya lo había logrado Medellín en el año de 2003 (4) Quizás el signo más preocupante durante las últimas tres elecciones ha sido la presencia masiva de actores armados ilegales en la contienda municipal. Los expertos hablan de la territorialización del conflicto que a su vez muestra dos características perversas y sobre lo cual volveremos más adelante: por una parte la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, desde el año de 1997 decidieron declarar como objetivos militares a las autoridades locales lo cual llevó al asesinato de cerca de 400 concejales y cerca de 50 alcaldes, no solo a manos de estas guerrillas antidemocráticas sino también de los grupos paramilitares. El segundo fenómeno perverso lo constituyó la toma de las alcaldías por grupos paramilitares en estrecha alianza con partidos políticos afines a sus propósitos.

Cuadro Nº 1
Estadística Nacional partidos que obtiene mayor votación (gobernador y alcalde)
Elecciones: octubre 28 de 2007

Número Total de sitios en donde el partido tiene y/o Empata la mayor votación

	Alcalde		Gobernador	
	Total	Con Empate	Total	Con Empate
Abejorral Vuelve a Creer	1	0		
Acción Ciudadana por Villa de Leyva	1	0		
Adelante Oiba	1	0		
Adelante Valledupar	1	0		
Adriana Ramírez Suárez	1	0		
Alianza Social por Remedios	1	0		
Alianza Social y Ciudadana por el Doncello	1	0		
Amigos por Cañasgordas	1	0		
Cajicá de Pie	1	0		
Cambio Saludable	1	0		
Circasia Libre	1	0		
Ciudadanos en Acción	1	0		
Ciudadanos Solidarios por Quimbaya	1	0		
Compromiso por Zipaquirá	1	0		
Con las Pilas bien Puestas	1	0		
Dios y Pueblo	1	0		
Dosquebradas Digna	1	0		
El Compromiso sigue siendo Nuestro Pueblo	1	0		
El Pueblo Decide			1	0
Elizabeth Cruz Amaya alcaldesa	1	0		
Experiencia con Compromiso Social	1	0		

	Alcalde		Gobernador	
	Total	Con Empate	Total	Con Empate
Hacia un Nuevo Rosas	1	0		
Integración Progresista Policarpense	1	0		
Integración Regional			1	0
La Ceja es Gente Honesta	1	0		
La Obra Continua	1	0		
La Virginia en Buenas Manos	1	0		
Libercon	1	0		
Mov. Com. por la Integración y el Desarrollo de Páez	1	0		
Movimiento “Mira”	1	0		
Movimiento 1	1	0		
Movimiento Alas - Equipo Colombia	83	0	1	0
Movimiento Alianza Social Afrocolombiana “ASA”	4	0		
Movimiento Alianza Social Indígena	41	0	1	0
Movimiento Alternativa Comunitaria	1	0		
Movimiento Apertura Liberal	37	0		
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	4	0		
Movimiento Colombia Viva	13	0		
Mov. Com. por la Restauración Social de Magangué	1	0		
Movimiento Cívico Candidatura Independiente	1	0		
Movimiento Cívico de San José del Palmar - Chocó	1	0		
Movimiento Cívico Independiente de Cacota	1	0		
Movimiento Cívico Juntos por Garagoa	1	0		
Movimiento Cívico por la Dignidad - la Unidad y Reconciliación	1	0		
Movimiento Cívico Subachoque	1	0		
Movimiento Cívico y Comunitario	1	0		
Movimiento de Integración de Leivana	1	0		
Mov. de Integración por un Yacuanquer más humano y justo	1	0		
Movimiento de Participación Democrática	1	0		
Movimiento de Salvación Nacional	2	0		
Movimiento Nacional Afrocolombiano “AFRO”	7	0	1	0
Movimiento Político Opción Pasto	1	0		
Movimiento Popular Tu	1	0		
Movimiento Social Red Ciudadana	1	0		
Movimiento UNE	1	0		
Movimiento Unido por Buesaco	1	0		
Nueva Fuerza Colegiuna	1	0		
Partido Cambio Radical	112	0	3	0
Partido Colombia Democrática	34	0		

	Alcalde		Gobernador	
	Total	Con Empate	Total	Con Empate
Partido Conservador Colombiano	240	0	5	0
Partido Convergencia Ciudadana	72	0	1	0
Partido Liberal Colombiano	206	0	6	0
Partido Social de Unidad Nacional “Partido de la U”	123	0	7	0
Partido Verde Opción Centro	23	0	2	0
Podemos Cali	1	0		
Polo Democrático Alternativo	20	0	1	0
Por Cogua vale la pena	1	0		
Por el Rosal que Todos Queremos	1	0		
Por un Iza Democrático y Progresista	1	0		
Por un Quindío para Todos			1	0
Por un Valle Seguro			1	0
Por una sola Cartagena	1	0		
Primero Fusagasugá	1	0		
Renovación Guarceña	1	0		
Renovación y Solidaridad	1	0		
Rionegro con Valores	1	0		
Si se puede	1	0		
Siempre Unidos por Marinilla	1	0		
Siempre Yaguara	1	0		
Todos por Candelaria	1	0		
Todos por Palestina	1	0		
Todos Somos Tulúa	1	0		
Todos Unidos por Tibacuy	1	0		
Unidos Construyendo Futuro	1	0		
Unidos por Chía	1	0		
Unidos por Guatavita	1	0		
Unidos por Mariquita	1	0		
Unidos por Puerto Tejada	1	0		
Unidos por Santuario	1	0		
Unidos por Titiribí	1	0		
Unidos por un Anzá más humano	1	0		
Unificación Ciudadana	1	0		
Union cívica salgareña	1	0		
Uriel Robayo Alcalde	1	0		
Urraeños Sembrando el Progreso	1	0		
Yalí con Futuro	1	0		

Como conclusión general, la reforma política municipal ha contribuido a la renovación política, y este es quizás el fenómeno más importante, con el triunfo en una buena parte de los municipios colombianos de los llamados "**Otros**" que agrupan diversas tendencias locales desde coaliciones cívicas pasando por variados partidos de oposición e indígenas. Este número oscila alrededor del 12% del total de las alcaldías municipales. Como ya lo indicamos en las últimas elecciones se muestra un importante crecimiento de candidatos independientes en las grandes ciudades del país. Los últimos resultados se pueden observar en el cuadro correspondiente a las elecciones de 2007.

Pero también se ha presentado una importante transformación en la vida interna de los partidos liberal y conservador en donde la práctica del bolígrafo para la designación de los candidatos ha ido dando paso a la postulación mediante los sistemas de consulta para la postulación de los mismos. Hay un marcado ocaso de las votaciones de los partidos tradicionales en las grandes ciudades del país lo que deberá producir reflexiones y cambios de rumbo en su interior.

Sin embargo, las plataformas programáticas de los partidos no dan aún un lugar destacado a los temas de la democracia local y regional. Precisamente este debería ser uno de los propósitos centrales de una red nacional como la que se discutirá en este encuentro.

A grandes rasgos son estas las características globales del comportamiento electoral registrado en las ocho elecciones para alcaldes que se han registrado hasta ahora desde marzo de 1988, en que se eligió por primera vez en el siglo XX a las autoridades locales por parte de los ciudadanos. En términos globales la elección de alcaldes ha venido relegitimando al municipio, ha ganado adhesión del electorado, ha abierto espacio para la expresión de nuevas fuerzas políticas de base municipal y abre las perspectivas de nuevas administraciones eficaces. Es bueno decir que contra esta tendencia a la apertura política ha conspirado la violencia. Varios agrupamientos locales y aún nacionales, como es el caso de la Unión patriótica, prácticamente han tenido que salir del escenario por la violencia desatada por los grupos paramilitares y en otros casos la guerrilla amenaza seriamente las posibilidades de construir una democracia local abierta y competitiva.

3.4. Los Concejos Municipales

La instancia representativa de carácter colegiado en el municipio es el Concejo Municipal. Este organismo perdió importancia en el país a raíz del centralismo dominante y debido principalmente a dos factores: su declive correspondió a la crisis y poco peso del municipio y todos sus organismos a raíz de las reformas legales que restaron poder al municipio, y en segundo lugar, debido a la precariedad económica que impidió al conjunto de los organismos locales, enfrentar la problemática municipal en materia de servicios públicos y sociales. Un factor adicional esta relacionado con el predominio de formas clientelistas para su renovación y elección, que le resto credibilidad ante sectores importantes del electorado.

La Reforma Política Municipal emprendida en el país desde comienzos de la década de los años ochenta no enfrentó la problemática de los Concejos Municipales, excepto en aspectos formales como el de considerar y aprobar los Planes de Desarrollo Municipal o los planes simplificados de inversión. Los concejos municipales vieron disminuido su poder a raíz de la reforma de 1968 que los redujo a organismos de carácter administrativo y les quito toda iniciativa en el gasto público.

Con la implementación de la Reforma Política Municipal los concejos municipales también se han venido relegitimando en sectores amplios de la población. En las últimas ocho elecciones se ha incrementado sensiblemente la participación electoral para su elección. En las elecciones, los concejos municipales son los organismos más votados después de los Alcaldes y por encima de los organismos del poder legislativo a nivel nacional y de las Asambleas Departamentales. Como se verá más adelante los cambios introducidos a sus funciones y atribuciones en la Constitución de 1991 permiten a los concejos avances en su estructuración, pero, aún ellos son organismos que mantienen serias limitaciones.

Un programa de asesoría y desarrollo institucional debería considerar líneas de acción que busquen el fortalecimiento y la modernización de la actuación de los concejos con base en las atribuciones establecidas para ellos en la nueva carta política del país así como en la reforma constitucional que extendió el mecanismo de la moción de censura contra secretarios del despacho municipal.

4. La Participación Política y Ciudadana en Colombia

El nuevo Marco Institucional

El nuevo marco institucional de la participación lo estableció la Constitución Política de 1991. Se podría aventurar la hipótesis de que la participación es el hilo conductor del nuevo texto y el principio que orientó a la mayoría de los constituyentes en su labor de reforma. La Constitución le dio tratamiento al tema en tres niveles: el de los principios, el de los derechos y el de los mecanismos.[9]

El principio del cual parte la nueva constitución política es el de la soberanía popular, esto es, el reconocimiento expreso que el poder político en Colombia tiene su fundamento y su legitimidad en la participación ciudadana. El concepto de democracia es ampliado en el artículo primero de la Carta Constitucional con las dimensiones del pluralismo y la participación." Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de republica unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista..."(Art. 1). La participación y la democracia aparecen como principios constitutivos de la organización del Estado, como parte de su nueva identidad. La participación es el fundamento mismo del ordenamiento político y puede ser interpretado además como el fundamento de la distinción entre la democracia participativa y la democracia representativa, según la definición que de ellas dimos en páginas anteriores de este texto.

Los principios se traducen en el reconocimiento de un conjunto de derechos y deberes ciudadanos. La Constitución es prolija en el enunciado sobre los derechos sociales y políticos. La participación es considerada en la Constitución como un derecho y como un deber. Es entonces una atribución derivada de la condición de ciudadano, pero, es al mismo tiempo una obligación de ciudadanía.

Velásquez señala que "ese derecho aparece desarrollado en la carta en una doble dimensión: de un lado, la participación política, es decir, aquella que concierne al ejercicio del poder político y a las relaciones entre el ciudadano y el Estado; de otro, la participación social o 'comunitaria' cuya esencia es la posibilidad que tiene el ciudadano de crear organizaciones propias para canalizar una gama diversa de intereses particulares y poder así negociarlos con otros grupos y con el Estado.

Desde el punto de vista de la participación política, la Constitución señala que "todo ciudadano tiene el derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político", lo cual le permite elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, constituir partidos y movimientos políticos, revocar el mandato de los elegidos, tener iniciativa en las corporaciones públicas, interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos"[10]

En el reconocimiento de los derechos, la Constitución consagra dos de trascendental importancia para el tema de la participación ciudadana: el primero es la posibilidad de revocar el mandato de los elegidos. Esta formula otorga un importante poder de control a los electores sobre la conducta de sus representantes y establece un principio de responsabilidad programática entre éstos últimos y su base electoral. "Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura". El derecho de la revocatoria del mandato otorga, así, un papel más activo al ciudadano 'común y corriente', a aquel que no cuenta con canales propios de expresión y de relación con sus representantes.

El otro derecho es el de la iniciativa ciudadana ante las corporaciones públicas. Antes esta iniciativa estaba reservada al gobierno o a los propios miembros de los cuerpos colegiados. Ahora, un número de éstos igual o superior al 5% del censo electoral vigente pueden llevar ante los respectivos órganos propuestas de ley o de reforma constitucional (arts.

[9] Velásquez Fabio: La Nueva Constitución y la Participación. Propuestas para avanzar en la construcción de la democracia. Campaña Viva la Ciudadanía, 1991. Bogotá. págs.28 42. Seguiremos muy de cerca la presentación que realiza este texto.
[10] Velásquez Fabio, op. cit. pág. 32.

154 y 155), o proyectos de Ordenanzas y Acuerdos ante las Asambleas Departamentales o Concejos Municipales, respectivamente (art.106). En el primer caso los proponentes tienen derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite; en el segundo, las corporaciones de las entidades territoriales tienen la obligación de tramitar las iniciativas ciudadanas.

También la participación es destacada para determinados sectores sociales "las autoridades deben garantizar la efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública" (art. 40); "el Estado y la sociedad garantizan las participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud" (art.45). Se garantiza a los indígenas que sus dialectos y sus lenguas sean oficiales en sus respectivos territorios (art.10) y establece que tienen derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural (art.68), se les garantiza el ejercicio de funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial (art.246) y se les asegura su participación en la creación por el Gobierno Nacional de sus entidades territoriales (art.329). Además se les garantiza la elección de dos senadores indígenas mediante circunscripción especial (art. 171).

Otros derechos de participación política igualmente importantes son los de garantizar la oposición política "los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno podrá ejercer libremente la función critica a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas". Ello les permite acceder a la información y a los documentos oficiales, emplear los medios de comunicación social del Estado, el derecho de réplica, y participar en los organismos electorales. Además se asegura la participación de estas fuerzas en las mesas directivas de los cuerpos colegiados según sea su representación en ellos.

La otra categoría de derechos es la relativa a la participación social. Desde el punto de vista de ésta última, la Constitución es menos explícita. El primero es el derecho a la libre asociación para el desarrollo de distintas actividades (arts.38 y 39) y se estipula que el Estado "contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales" (Artículo 103). En otras palabras el Estado debe fortalecer el tejido organizativo existente y propiciar la organización de los sectores que aún no cuenten con ese instrumento de defensa de sus intereses y de relación con otros sectores sociales y del Estado.

Finalmente en la Constitución se establecen los mecanismos de participación. Estos mecanismos son clasificados por Velásquez en mecanismos de consulta, mecanismos de iniciativa, mecanismos de fiscalización y mecanismos de decisión.

*** Mecanismos de Consulta**

Se entiende por consulta la opinión que una determinada autoridad (Presidente de la República, Alcalde, Gobernador, etc) solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, sin que esta opinión obligue a la autoridad a acogerla y traducirla en acciones concretas, el único mecanismo de este tenor que aparece claramente en la Constitución es el de los Consejos (nacional, departamentales y municipales) de Planeación. En ellos tendrán asiento representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Constituyen un foro para la discusión de los planes de desarrollo. (Art. 340).

*** Mecanismos de iniciativa**

a. Los habitantes de las entidades territoriales, previo cumplimiento de los requisitos que la ley señale, podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública.

b. Las leyes pueden tener origen en la iniciativa popular (Art. 154); podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional un número igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva o el 30% de los concejales o diputados del país. Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite (Art.155).

c. Un número de ciudadanos equivalentes a la décima parte del censo electoral podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de referendo para la derogatoria de una ley (Art.170).

d. Los ciudadanos pueden promover

demandas de inconstitucionalidad contra actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen. Puede intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros (Arts. 241, 242).

e. El 20% de los concejales y el 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral vigente podrán presentar, al igual que el gobierno, proyectos de acto legislativo (Art.375).

f. Los ciudadanos podrán tener la iniciativa para que el Congreso mediante ley someta a referendo un proyecto de reforma constitucional.

g. Las Juntas Administradoras Locales podrán formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los planes de inversión.

*** Mecanismos de fiscalización**

El artículo 270 de la Constitución establece que la ley estipulará los mecanismos de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados. La Carta Política contempla tres que son de singular importancia:

a. Las Juntas Administradoras Locales (Art. 318). Una de sus funciones es "vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su Comuna o Corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos".

b. Participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten servicios públicos (Art.369).

c. La audiencia pública para la adjudicación de una licitación. A solicitud de cualquiera de los proponentes, las autoridades de control fiscal podrán convocarla (Art.273).

*** Mecanismos de decisión**

a. El voto: es considerado como derecho y como deber, Es de carácter secreto. El Estado debe garantizar su limpieza y libre ejercicio (Art. 258). Mediante el voto directo los ciudadanos eligen Presidente, Vicepresidente, Senadores, Representantes, Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales, Miembros de las Juntas Administradoras Locales y en su momento los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente (Art.260).

b. La Consulta: El presidente de la República, los Gobernadores y los Alcaldes podrán realizar consultas populares sobre asuntos de trascendencia nacional, en el primer caso, y de competencia del respectivo departamento o municipio, en el caso de las entidades territoriales. El presidente deberá contar con la firma de sus ministros y el concepto favorable del Senado para proceder a la Consulta. Los Gobernadores y Alcaldes deberán someterse a la Ley de Ordenamiento Territorial.

La Ley de Ordenamiento Territorial deberá señalar la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas, a las provincias y al Distrito capital (Arts.319, 321 y 323).

El Congreso, mediante ley aprobada en las dos Cámaras, podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca a una Asamblea Nacional Constituyente (Art. 376).

c. El Referendo. Los ciudadanos podrán mediante referendo derogar una ley, previo cumplimiento de los requisitos que establecen la Constitución y la Ley. Se exceptúan las leyes aprobatorias de tratados internacionales, la ley de presupuesto y las referentes a materias fiscales o tributarias.

Los ciudadanos mediante referendo podrán ratificar la decisión del Congreso de convertir una región en entidad territorial (Art. 307).

El pueblo puede directamente reformar la Constitución mediante referendo (Art. 374).

Los ciudadanos deben aprobar mediante referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso cuando se refiere a los derechos reconocidos en el capítulo 1 del Título II (los derechos fundamentales) y a sus garantías, a los procedimientos de participación

popular o al Congreso, si así lo solicita un 5% de los ciudadanos que integren el censo electoral (Art. 377).

d. A través de las Juntas Administradoras Locales los ciudadanos podrán intervenir en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social, distribuir las partidas que les asigne el presupuesto municipal y ejercer las funciones que les delegue el Concejo Municipal (Art.318).

No es este el lugar para realizar una ponderación y una crítica sobre los distintos mecanismos de participación ciudadana que constituyen el marco constitucional que norma la presencia de los ciudadanos en los distintos escenarios del poder público tanto nacional como departamental y municipal. Sin embargo conviene aclarar dos asuntos que son fundamentales para los propósitos de examinar el proceso social y político de la descentralización emprendida desde los años ochenta y reforzada por la Constitución Política de 1991. En primer lugar, una buena parte de este marco constitucional fue reglamentado de manera bastante inadecuada en muchos aspectos con lo cual se dificulto el uso de estos mecanismos al punto que han sido muy débilmente utilizados por la población. No ha habido hasta ahora ninguna revocatoria del mandato pese a las decenas de intentos en grandes y en pequeñas ciudades. El referendo de iniciativa popular hasta el momento de escribir estas líneas no ha sido ensayado aunque producto de algunas iniciativas populares se ha logrado, por ejemplo, detener la privatización del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA o se defendió con éxito el mantenimiento de la tutela contra sentencias judiciales. Pero hubo también grandes frustraciones como la no tramitación respaldada por las firmas requeridas en su momento de un proyecto para le expedición del Estatuto del trabajo o en el momento actual la tramitación del referendo que declara el agua como bien público. Al momento de escribir estas líneas dicho proyecto se encuentra a consideración del Congreso de la República. Lo propio sucede con el proyecto de referendo que busca la reforma de la Carta Política para permitir un tercer período consecutivo del actual presidente de la República Álvaro Uribe Vélez. Así mismo cabe destacar el hundimiento del referendo que buscaba la aprobación de un conjunto de medidas del más diverso orden promovido por el presidente de la República y que solo obtuvo la aprobación de una pregunta de las 16 que contenía el conjunto. Este hundimiento del referendo ocurrió en las elecciones del 26 de Octubre de 2003.

Pero quizás una de las mayores frustraciones ha sido la no expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, ordenada por la Constitución y que debería reformular la división político administrativa del país. Otros mecanismos han sido exitosos, por ejemplo, los cabildos municipales abiertos o las consultas populares municipales que se han realizado con éxito en muchos municipios del país.[11]

*** Nuevas formas de recreación de la democracia local**

La democracia liberal estatuyó una ciudadanía de baja intensidad. Limitó la participación de los ciudadanos y los excluyó de espacios públicos consustanciales a las decisiones que tienen que ver con su vida, con el manejo de los recursos públicos y con su participación en la toma de decisiones acerca de políticas públicas claves para el desarrollo económico y social y para la vida municipal. También esto ocurre en el ámbito nacional y en los espacios del poder regional.

Diversas experiencias en Europa y en América Latina vienen recreando y ampliando los espacios de participación de los ciudadanos en espacios públicos antes reservados exclusivamente a los órganos de elección popular, que ha venido siendo clave para establecer regimenes en los cuáles los ciudadanos son excluidos de mecanismos concretos para la toma de decisiones alrededor del gasto público o de la planificación local, regional y nacional. A lo sumo, la democracia liberal les confiere a los ciudadanos el derecho a opinar, a proponer, para que sean los organismos representativos quienes tomen las decisiones. La democracia participativa ha ensayado con relativo éxito mecanismos que avanzan en otorgar derechos políticos a los ciudadanos para que ellos puedan tomar parte en la definición de políticas públicas como los planes de desarrollo y profundizando en esta dirección en Brasil, en la ciudad de Porto Alegre, (1989), se puso en marcha el llamado

[11] Velásquez C., Fabio y González Esperanza. La participación Ciudadana. Ediciones Foro Nacional por Colombia. 2004

Presupuesto Participativo que le confiere el derecho a los ciudadanos para tomar parte en las decisiones de parte del presupuesto público municipal.

En Colombia se encuentran en marcha procesos de presupuestación pública participativa, pero, también aquí se han desarrollado experiencias de radicalización de la democracia que no solo han involucrado a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre gasto público sino que han involucrado a los ciudadanos en las decisiones sobre planes de desarrollo, inversiones públicas, gastos de funcionamiento y burocracia municipal, en mecanismos que surgieron desde el año de 1998 en el municipio de Mogotes región comunera del Departamento de Santander y que desde entonces se denominó Asambleas Constituyentes Municipales. Así pues en Colombia hay experiencias de planificación local participativa, presupuestos participativos y Asambleas Constituyentes Municipales. Para este encuentro, estas tres experiencias, son claves en la perspectiva de profundizar la democracia, avanzar a una ciudadanía de alta intensidad y crear y recrear nuevas formas de ejercicio de la ciudadanía y del poder local. Estas experiencias quieren mostrar un camino distinto al de la violencia, el autoritarismo y la tecnocracia como alternativas viables y eficaces para construir paz y justicia social.

La experiencia más extendida en Colombia de la democracia participativa esta relacionada con la participación de la ciudadanía en la discusión de los planes de desarrollo municipal. Desde antes de la Constitución de 1991 hubo experiencias de participación ciudadana en la formulación de algunos planes de desarrollo con dos limitaciones fundamentales. La primera, que los propios planes de desarrollo eran de carácter indicativo, es decir, no vinculantes para las administraciones quienes perfectamente podían aceptar las propuestas o no, y en segundo, lugar que la participación ciudadana en la elaboración y formulación de dichos planes indicativos dependía de la voluntad del alcalde que era nombrado por el gobernador de turno o por el presidente de la República en el caso de Bogotá. Con la Constitución de 1991 la planeación municipal, departamental y nacional pasó a ser mandato constitucional y los planes de desarrollo tienen desde entonces carácter vinculante, al punto que las normas que los aprueban deben contemplar presupuestos plurianuales que deben ser acatados por las administraciones durante sus mandatos. Al menos es lo que estipula la Constitución y la Ley 152 de 1994, que reglamenta los mecanismos y los plazos en los cuales se deben aprobar los planes de desarrollo en el orden nacional, departamental y municipal.

Asambleas Constituyentes Municipales

En esta misma línea de renovación y experimentación de nuevas formas democráticas sobresalen la realización de mecanismos como las Asambleas Constituyentes Municipales que se han realizado con éxito destacándose los ejemplos de Mogotes en Santander, que realizó esta experiencia en el año de 1998, la experiencia de Tarso en el departamento de Antioquia que realizó esta experiencia en el año 2001, Marinilla también en el departamento de Antioquia que realizó esta experiencia en el año 2003 y 2004. Otros municipios del Departamento de Antioquia realizaron también experiencias de Asambleas Constituyentes municipales como El Peñol (2000-2003), Caicedo (2002), y en otros municipios.[12] Estas constituyentes municipales han sido excepcionales. Apelando a la Constitución Política y sobre todo al artículo 3 que declara que el poder democrático reside en el pueblo que podrá ejercerlo directamente o a través de sus representantes, los ciudadanos de estos municipios se han declarado en Asambleas Municipales Constituyentes y han realizado un ejercicio de apropiación directa de la política pública municipal estableciendo verdaderos mecanismos de democracia directa, sin desconocer el poder que representan los Alcaldes o los Concejos Municipales, solo que han logrado subordinar estos poderes a sus decisiones, lo cual ha sido posible por la influencia que han logrado en estos mismos organismos. Con menos éxito, pero, igualmente importantes han sido las experiencias de las Constituyentes departamentales realizadas en el Tolima, Nariño y Antioquia durante los años 2000 a 2003.

Las Asambleas Constituyentes Municipales son el ejercicio más radical de la democracia local en Colombia y fueron iniciadas como ya se indicó en

[12] Hincapié Jiménez, Sandra Miled. Democracia y Poder Constituyente. Movimiento Constituyente de Antioquia. Instituto Popular de Capacitación. Medellín, septiembre de 2008.

el municipio de Mogotes en el departamento de Santander en una coyuntura que amenazaba con involucrar a este municipio en la confrontación armada. El 11 de diciembre de 1997 la columna Efraín Pabón del Ejército de Liberación Nacional, ELN, integrada por 150 hombres se tomó la cabecera municipal y secuestro al entonces alcalde, Dorian Jovanny Rodríguez, con el propósito de realizarle un juicio político ya que según versiones populares, éstas personas eran las principales responsables de la corrupción política y administrativa del municipio. Se les acusaba por su forma clientelista de hacer política, la manipulación y la malversación de fondos del municipio. En la acción militar murieron tres policías y dos civiles. Además fue retenido por el grupo insurgente el alcalde, Doryan Jovanny Rodríguez Avellaneda.[13] La población se opuso al secuestro y defendió la institucionalidad representada en los organismos de fiscalización y de investigación criminal del Estado colombiano e inició un proceso de movilización social que pronto desembocó en la convocatoria de una Asamblea Municipal Constituyente rememorando por supuesto la gesta libertaría de la provincia comunera que reivindicó la autonomía y la soberanía del común que tuvo como personajes centrales a José Antonio Galán, Lorenzo Alcantuz, entre otros, en el año de 1781.

El pueblo de Mogotes a partir de este hecho violento inició un proceso de construcción radical de soberanía popular, tal proceso se fundamentó en tres factores:

> 1. La realidad de violencia ocasionada por factores generadores de conflicto como la corrupción, la violación de los derechos humanos, el empobrecimiento y la marginación de las gentes del municipio de Mogotes…una alta disponibilidad de la población para la participación proactiva a favor del bien común…
>
> 2. Desde la perspectiva de un proyecto de evangelización y desarrollo integral, los mogotanos, basados en la constitución Política de Colombia, Artículo 3, asumen el desafío de ejercer la soberanía popular, que posibilite la construcción de una nueva sociedad municipal.
>
> 3. En ejercicio de esta soberanía los mogotanos deciden declararse en "Asamblea Permanente" y diseñan como estrategia a seguir la conformación de una Asamblea Municipal Constituyente para que sea el pueblo mismo unido y organizado quien señale los caminos de reconciliación, la paz y el desarrollo integral, de cara al tercer milenio.[14]

El día 6 de abril de 1998 se instaló oficialmente la Asamblea Municipal Constituyente previa la realización de Asambleas Constituyentes Locales por: sectores, barrios, veredas y zonas del municipio que dicho sea de paso cuenta con 12.488 habitantes de los cuales 3.418 (27.3%) viven en la cabecera municipal y 9.070 (72.6%) viven en el área rural. La Asamblea Constituyente Municipal contó con la presencia de 240 personas delegadas que representaban a sectores, veredas, gremios y grupos y contó con la presencia de los concejales, el alcalde encargado y delegados de la gobernación de Santander. Los propósitos trazados en dicha asamblea fueron tres: "Lograr la libertad, sano y salvo, del alcalde Doryan J. Rodríguez y solicitar la intermediación de la iglesia diocesana para la negociación de su liberación y conseguir que se le respetara la vida y la de toda su familia. Además de que sirviera de garante para que se adelantara un juicio de responsabilidades por la vía legal.

Sentar las bases para el establecimiento de un proceso de soberanía popular, mediante la elaboración de un plan de desarrollo integral con alta participación ciudadana, la aplicación de los mecanismos de participación a fin de lograr revocar el mandato del alcalde, concejales e incluso de funcionarios señalados como corruptos, así como el trámite de procesos disciplinarios contra los responsables ante las autoridades competentes.

Desarrollar un proceso de construcción de paz mediante programas de formación, capacitación y organización tendientes a concientizar a los ciudadanos sobre sus derechos y deberes, mecanismos de organización y participación, formas de asociación para mejorar las condiciones y calidad de vida de las personas y la búsqueda de recursos para acelerar el proceso de crecimiento de la comunidad"[15]

[13] Carvajal D., Carlos Augusto, Fajardo R., Miguel Arturo, Mesa A., María Leonor y Rosales D., Guillermo. Mogotes. Una experiencia de Soberanía Popular y construcción de Paz. Fundación Social, Conciencias, UNISANGIL, Centro de Investigaciones y Desarrollo Social, 2003.
[14] Documentos de Archivo: Marco Teórico Mogotes Pueblo Soberano. Diócesis de Socorro y San Gil. Ibidem. Pág. 62.
[15] Op. Cit. Pág. 69.

El alcalde finalmente fue devuelto y renunció el primero de mayo de 1998 con lo cual se dio inicio a un proceso electoral marcado por la amplia participación popular. Se adoptó un plan de desarrollo integral, los candidatos aceptaron dicho plan como el programa de gobierno y se dio inicio a la transformación democrática del municipio antes asediado por la violencia y preso del clientelismo, la corrupción y la politiquería. Lo característico de este proceso constituyente lo marcó la combinación de formas de democracia directa con formas representativas de la democracia, la subordinación de las formas delegativas a las formas de democracia directa en que la construcción de un nuevo municipio se puso al orden del día en interés de las mayorías del municipio y la construcción de un amplio espacio público desde la sociedad civil del municipio. La Asamblea Constituyente sigue funcionando y ha ido generando una nueva gobernabilidad democrática con amplia participación de la ciudadanía. Aquí no solo se ha hecho presupuesto participativo sino que se ha trazado un plan integral de desarrollo, se han conformado nuevas formas de organización de la comunidad, se transformado la acción política y se afrontó la grave crisis fiscal que tenía el municipio haciéndolo de nuevo viable desde el punto de vista económico, social y fiscal. La experiencia de Mogotes Pueblo Soberano pronto fue seguida en otros municipios del país destacándose también por su importancia la experiencia del municipio de Tarso en el Departamento de Antioquia como ejemplos de radicalización de la democracia en la cual los ciudadanos toman en sus manos no solo el presupuesto municipal sino que toman el conjunto de las funciones y atribuciones del municipio y a través de planes integrales de desarrollo buscan satisfacer y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.[16]

Estas experiencias junto a las que examinaremos en este Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos y de Planeación Local son experiencias que buscan construir nuevos escenarios de participación de la sociedad en la definición de políticas públicas que hagan realidad el interés público. Buscan construir alternativas democráticas en medio de la violencia y de la arremetida del centralismo del gobierno nacional. Estas experiencias buscan demostrar que a través de la democracia y de la participación se pueden encontrar y se pueden construir políticas más eficaces y viables para resolver los problemas de la gente. Este es precisamente el reto que tenemos en este encuentro.

5. La descentralización en serio riesgo
La recentralización y el recorte de las transferencias

Pese a los resultados parciales que muestran una mejoría notoria en relación con varios aspectos de la descentralización y la democratización del país, la continuidad de la crisis del sistema político de Colombia es evidente. La Constituyente de 1991 quiso que la crisis del régimen se resolviera por la vía democrática: mayor descentralización pues el sistema centralista ideado por la Constitución de 1886 había hecho agua con deslegitimación de las instituciones, centralización del ingreso y del gasto público, desarrollo de cientos de movimientos y paros regionales reclamando por el nombramiento de los maestros para las escuelas y colegios y de médicos para los hospitales y reclamando y/o reivindicando mejoras en la prestación y cobertura de los servicios públicos. En una investigación realizada a comienzos de los años ochenta se llegaba a la conclusión que el régimen político colombiano estaba colapsando por su centralismo, clientelismo y falta de democracia. Recordemos que los alcaldes y gobernadores eran designados a dedo por el Presidente de la República en los respectivos departamentos y la ciudad de Bogotá y por los gobernadores en el resto de los municipios del país.[17]

Se gobernaba al ritmo de los paros cívicos había dicho Alfonso López Michelsen, siendo Presidente de la República en 1975 y por ello había propuesto una Asamblea Constitucional con el expreso mandato de reformar el sistema político administrativo de departamentos y municipios. Fue lo que se denominó "La Pequeña Constituyente" puesto que López de manera tramposa buscaba dejar fuera a la oposición y por ello proponía la elección de dos constituyentes por departamento para garantizar el carácter bipartidista de la Asamblea Constitucional razón por la cual se le llamó peyorativamente "pequeña constituyente", pues, lo era en su composición pero también en su temario reducido a la reforma territorial y a la reforma

[16] Marulanda García, David. Tarso. Un modelo de gestión pública local del desarrollo con gobernabilidad democrática. Gobernación de Antioquia, Medellín diciembre de 2004.
[17] Santana Rodríguez, Pedro. El desarrollo Regional y los Paros Cívicos en Colombia. Editorial Cinep, Bogotá, 1983.

de la rama judicial del poder público. El proyecto naufragó en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia que encontró vicios en el procedimiento para su aprobación en el Congreso de la República.

Fue precisamente por las hondas raíces de la problemática y por el descontento generalizado con el ordenamiento territorial, por lo que la administración del Presidente Belisario Betancur (1982-1986), decidió emprender de fondo una reforma que devolviera recursos a las regiones, autonomía en sus funciones y atribuciones y soberanía para elegir a sus gobernantes. Este fue el contenido del Acto Legislativo No 1 de 1986 aprobado por el Congreso y puesto en marcha en el año de 1988 con la elección popular de Alcaldes y complementado con las leyes 14 de 1983 que reorganizó las finanzas municipales y con la leyes 11 y 12 de 1986 que puso en marcha la descentralización en materia administrativa y financiera.

Mayor autonomía para la fijación y el recaudo de los tributos municipales (predial, vehículos, avisos y tableros, instituciones financieras e industria y comercio), pero al mismo tiempo, el reconocimiento de que era necesario devolver, en muchos casos, tributos desde las arcas centrales de la nación a municipios y departamentos. Fue lo que se hizo mediante la ley 12 que entregó una parte creciente de los recursos del impuesto a las ventas (IVA) y el llamado hasta entonces situado fiscal con destino a la educación y a la salud. Llegó luego la elección popular de Alcaldes en marzo de 1988 y con ello un nuevo oxigeno tanto a la política como a la democracia local. En las primeras elecciones municipales celebradas el 13 de marzo de 1988 resultaron elegidos 101 Alcaldes Cívicos, 25 alcaldes elegidos por coaliciones electorales amplias, 16 elegidos por la Unión Patriótica, el Nuevo Liberalismo eligió 8 Alcaldes mientras que los liberales eligieron 446 y los conservadores 413. Lo novedosos de todo el experimento fue el inicio de una apertura política que dejó en manos de nuevas expresiones políticas cientos de Alcaldías en el país.[18] El experimento político de entregar la soberanía secuestrada por el bipartidismo a los ciudadanos funcionó a pesar de los asesinatos y la persecución desatada desde el establecimiento más tradicional contra la Unión Patriótica. El genocidio desatado contra este movimiento con la directa participación de sectores de las Fuerzas Armadas Gubernamentales trató de detener el avance y la pluralización política de la vida local. Fue un intento, pero no lo logró porque desde entonces el fenómeno político ha sido la revitalización de la democracia local y la pluralización de la vida política. La oposición dejo de asociarse con el demonio, pues hasta curas se lanzaron a conquistar alcaldías y gobernaciones para disputar alcaldías y gobernaciones al bipartidismo compulsivo que nos gobernaba de manera excluyente y corrupta.

La Constituyente de 1991 profundizó la descentralización al extender la soberanía popular a la elección de los gobernadores, al dar mayor autonomía y atribuciones a los municipios y departamentos, pero sobre todo a los primeros puesto que los departamentos quedaron en el limbo con autonomía política pero sin recursos. Esta es la tragedia. Los departamentos no constituyen una verdadera entidad territorial intermedia que pueda significar apalancamiento del desarrollo, generación de alianzas territoriales y poblacionales, desarrollo regional endógeno y hacia el país y el exterior. La precariedad financiera de los departamentos les impide en realidad cumplir con este papel vital que en otros países cumplen las regiones.

La Constituyente puso en marcha una nueva estructura territorial descentralizada y tomó como eje el municipio dejando la definición de la entidad intermedia en manos del Congreso de la República que debería legislar sobre ella mediante la expedición de una Ley de orgánica de ordenamiento territorial, LOOT. En un acto de ingenuidad política dejó en manos del Congreso esa definición. Hasta hoy y después de 14 intentos de discusión no se ha aprobado la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, que ponga en marcha esa nueva estructura en el ordenamiento territorial.

Los resultados de la descentralización

El proceso de la descentralización en Colombia como lo han anotado diversos estudios en términos generales ha marchado bien, pero, no deja de tener problemas. Ha marchado bien pues buena parte del gasto social que realiza el Estado en Colombia lo realiza mediante el sistema de las transferencias con destino a municipios y departamentos para educación

[18] Santana Rodríguez, Pedro. Los movimientos cívicos: el nuevo fenómeno electoral. Revista Foro No 6, Bogotá junio de 1988. Páginas: 47-62.

Cuadro Nº 2

Resultados electorales por departamento y por partido

Eleccion alcaldes marzo 13/88

	Coaliciones		otros		Unión Patriótica		P. Liberal		P. Conservador		Total
Antioquia	109.403	14,57%	42.883	5,71%	10.791	1,44%	257.233	34,25%	318.706	42,43%	751.052
Atlántico	3.444	0,72%	16.995	3,56%	0	0,00%	378.434	79,22%	76.225	15,96%	477.684
Bolívar	744	0,22%	24.162	7,21%	1.286	0,38%	224.190	66,92%	68.295	20,39%	334.991
Boyacá	24.749	8,10%	20.945	6,85%	0	0,00%	114.410	37,43%	144.245	47,18%	305.701
Caldas	40.100	15,05%	15.387	5,77%	0	0,00%	72.663	27,27%	134.423	50,45%	266.447
Cauca	2.430	1,19%	45.112	22,17%	2.890	1,42%	105.421	51,81%	46.417	22,81%	203.468
Cesar	3.592	2,41%	2.606	1,75%	1.732	1,16%	81.444	54,69%	59.032	39,64%	148.921
Córdoba	32.500	12,84%	33.117	13,08%	1.519	0,60%	128.582	50,79%	51.124	20,19%	253.157
Cundinamarca	267.290	19,45%	200.628	14,60%	3.232	0,24%	421.837	30,70%	449.317	32,70%	1.373.991
Chocó	0	0,00%	8.904	15,26%	1.917	3,29%	36.824	63,11%	10.099	17,31%	58.348
Huila	5.295	3,08%	15.387	8,96%	2.258	1,32%	64.600	37,64%	79.543	46,34%	171.647
Magdalena	4.210	1,77%	5.911	2,48%	0	0,00%	178.676	74,98%	48.777	20,47%	238.292
Nariño	6.878	2,48%	51.330	18,49%	0	0,00%	109.118	39,31%	108.394	39,05%	277.612
Risaralda	59.241	35,97%	6.630	4,03%	0	0,00%	34.493	20,94%	63.458	38,53%	164.687
N. de Santander	1	0,00%	10.626	4,33%	1.826	0,74%	141.654	57,73%	89.535	36,49%	245.358
Quindío	5.858	4,77%	39.577	32,24%	254	0,21%	56.577	46,08%	19.946	16,25%	122.772
Santander	4.576	1,11%	39.973	9,74%	3.663	0,89%	202.579	49,35%	153.210	37,32%	410.499
Sucre	6.608	3,40%	21.968	11,29%	0	0,00%	119.575	61,48%	45.856	23,58%	194.508
Tolima	13.067	4,61%	45.787	16,15%	3.105	1,09%	141.721	49,98%	78.411	27,65%	283.565
Valle	25.252	3,57%	186.451	26,40%	261	0,04%	255.925	36,23%	201.932	28,59%	706.374
Arauca	4.049	14,15%	0	0,00%	7.997	27,95%	14.971	52,33%	1.441	5,04%	28.611
Caquetá	0	0,00%	5.579	11,80%	3.151	6,67%	26.104	55,23%	11.803	24,97%	47.260
Casanare	314	1,09%	2.711	9,41%	0	0,00%	24.575	85,27%	1.007	3,49%	28.821
Guajira	12.822	12,38%	6.121	5,91%	0	0,00%	43.429	41,93%	29.759	28,73%	103.568
Guainia	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1.309	73,46%	465	26,09%	1.782
Meta	2.880	2,24%	4.521	3,52%	11.051	8,61%	52.953	41,27%	54.875	42,77%	128.298
Guaviare	0	0,00%	0	0,00%	1.116	30,38%	2.143	58,34%	384	10,45%	3.673
San Andres	0	0,00%	1.015	45,78%	0	0,00%	644	29,05%	553	24,94%	2.217
Amazonas	806	16,41%	0	0,00%	0	0,00%	2.144	43,66%	1.506	30,67%	4.911
Putumayo	0	0,00%	11.393	35,86%	0	0,00%	10.730	33,77%	9.553	30,06%	31.775
Vaupes	0	0,00%	1.130	51,48%	0	0,00%	1.050	47,84%	0	0,00%	2.195
Vichada	554	17,16%	0	0,00%	0	0,00%	2.540	78,69%	90	2,79%	3.228
Totales	643.663	8,73%	866.849	11,75%	58.049	0,79%	3.308.548	44,86%	2.360.391	32,00%	7.375.406

Fuente: Santana Rodríguez Pedro. Los Movimientos cívicos: el nuevo fenómeno electoral. En Revista FORO N6 6 Junio de 1987

y salud principalmente. Un informe elaborado por el Departamento de Planeación Nacional para el año 2004 resaltó los siguientes resultados:

- Las transferencias financiaron más del 95% de la educación a cargo de los departamentos y el 85% de los municipios y distritos; las otras fuentes de financiación fueron las regalías, los ingresos propios y los recursos del crédito.
- Los Municipios aumentaron su participación en las transferencias destinadas a la educación: del 30% en el 2001 al 45.7% en el 2004.
- Las transferencias financiaron el 85% de la inversión que en salud pública hicieron los departamentos y el 65% de la que realizaron municipios y distritos.
- Los municipios manejan la mayor parte de las transferencias que financian la salud, el 70%, porque son los encargados de administrar el régimen subsidiado.
- Las transferencias financiaron el 50% de las inversiones que hicieron los municipios en agua potable y saneamiento básico.
- El deporte, la cultura, la alimentación escolar, la atención a grupos vulnerables, el desarrollo comunitario, los sectores agropecuarios y ambiental, el transporte y servicios como alumbrado público fueron objeto de inversiones financiadas con transferencias y recursos propios.[19]

Un estudio más reciente de la Contraloría General de la República señaló que la descentralización cumplió un importante papel en la ampliación de la cobertura y la calidad de la educación. De hecho se pasó de una cobertura bruta de 75% en 1996 a un 88% en 2005. Por otra parte el promedio nacional de la población entre cinco y 17 años por fuera del servicio educativo en preescolar, básica y media, es de 18% mientras que en 2001, era del 24%.

También el estudio registra importantes avances en materia de salud, tanto en cobertura del aseguramiento como en los resultados de las políticas sanitarias. En la afiliación al régimen subsidiado en lo corrido de una década de 1996 a 2006 se logró incorporar a la seguridad social a 18 millones de personas. En cuanto a resultados en salubridad, se verifican mejoras en materia de mortalidad infantil, tanto en el índice nacional como en el de las regiones. La mortalidad nacional se redujo de 31 por mil en 1995 a 22 por mil en 2005. A la vez, la mayoría de las subregiones redujeron la mortalidad infantil entre 1995 y 2005.[20]

En términos concretos través de la descentralización se aseguró un importante aumento del gasto público en el sector social en particular en materia de educación y salud. Persisten eso sí desarrollos regionales desiguales entre la población que vive en el campo y la población que vive en las cabeceras urbanas y entre distintos departamentos del país. Los índices de calidad de vida por regiones registran esta situación que no podrá mejorar con políticas que no busquen enfrentar por una parte la pobreza de nuestros sectores rurales y de las regiones de menor desarrollo económico como el Chocó y en general la región pacífica con relación a otras regiones colombianas.

El retroceso más reciente de la descentralización

Pero los enemigos de la descentralización tomaron un nuevo aire después de la Constituyente. Primero, intentaron reversar la descentralización mediante el cuestionamiento a la madurez de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes. Luego y de manera más eficaz bajo la directiva presidencial y de sus ministros de hacienda respectivos --en el año 2001 fue el Presidente Andrés Pastrana Arango y su ministro de Hacienda Juan Manuel Santos, y ahora es el presidente Álvaro Uribe Vélez y sus ministros de Hacienda, Alberto Carrasquilla y Oscar Iván Zulúaga - quienes al frente del ejecutivo dirigieron una operación destinada a recortar las finanzas de municipios y departamentos con destino a la educación, la salud y el saneamiento básico. Las normas legales y constitucionales establecieron que los recursos deberían corresponder a tres fuentes: el situado fiscal que debería dedicarse a educación y salud (artículo 356 de la CN) y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación (artículo 357 de la CN) a lo cual se adicionó en 1996, el llamado Fondo Educativo de Compensación o situado fiscal ampliado. Estas participaciones fueron reglamentadas mediante la ley 60 de 1993 y

[19] Castro C., Jaime. Como Salvar la descentralización. En 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. RINDE, Bogotá, 2007.
[20] Informe Social. Evaluación de las transferencias intergubernamentales 1994 - 2005. Contraloría General de la República. Bogotá .2006.

posteriormente adicionadas con el acto legislativo 01 de 1995 que estableció un régimen de transición que permitió a municipios de distintas categorías destinar porcentajes diferentes de las transferencias para sufragar gastos de funcionamiento. Muchos de los críticos de la descentralización señalaron que el monto de las transferencias era insostenible porque en el año 2001 ya representaban cerca del 47% de los ingresos corrientes de la nación (24.5% el situado fiscal y 22% las participaciones municipales) y dan a entender que, en esos ingresos corrientes, están todos los ingresos del Estado en su nivel central.

Sin embargo y como lo anotó lucidamente el ex ministro Jaime Castro Castro, eso no es cierto, puesto que se excluyen recursos muy importantes que no son considerados ingresos corrientes de la nación tales como: los recursos del crédito interno y externo; los valores recaudados por enajenación o venta de activos de la nación, es decir el valor de las privatizaciones; los rendimientos que generan las inversiones de la nación en el sistema financiero; las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado es decir los giros que hacen por ejemplo ECOPETROL y el Banco de la República que en el año de 2001 correspondían a 2.5 billones de pesos. Los cálculos de la Contraloría General de la Nación para estos años señalaban que las transferencias solo representaban el 20% del total de los ingresos de la Nación.[21] Estos recursos han sido adicionados con la exclusión de tributos como el 3 por mil durante algunos años o el impuesto al patrimonio dedicado exclusivamente a gastos militares. Estos recursos son muy importantes en las finanzas del gobierno central. En un estudio de la Contraloría General de la República que hace una relación entre los Ingresos Corrientes de la Nación y todos los recursos de las transferencias se llega a la conclusión que ésta participación comenzó a descender desde el 42% en promedio para los últimos doce años hasta ubicarse, en el año 2005, solo en el 33% del total de los ingresos corrientes de la nación, es decir, que el Estado central se quedó con el 67% del total de los ingresos corrientes de la Nación para dicho año. Esta es la realidad actual.[22]

Como lo señala Jaime Castro en un estudio más reciente, hay que tener en cuenta:

- Que los ingresos corrientes de la nación no son ingresos totales, son apenas una parte. Las transferencias territoriales en el 2006 equivalen al 33.8% de los ingresos corrientes; al 31% de los ingresos ordinarios; al 14.8% del presupuesto general de la Nación, y a apenas el 10% del ingreso del sector nacional consolidado.
- Que el déficit fiscal público lo producen el desbordado gasto del gobierno, el servicio a la deuda nacional y las transferencias para seguridad social.

Las transferencias durante el período analizado reflejan un crecimiento aproximado, durante los doce años del estudio de la Contraloría General de la República, de un 63.2% en términos reales. Los mayores montos reales se entregaron a educación (53%), salud (23.5) y propósito general que además cubre libre inversión (16.4). Otros renglones con alguna significación son el Fondo Educativo de Compensación, FEC, con una participación del 3.7 y el Fondo de Pensiones Territoriales con 2.3%.

Con la crisis económica de 1999 el gobierno central decidió proponer y aprobar en contra de municipios y departamentos un Acto Legislativo de Vigencia Transitoria hasta el año 2008, recortando la participación de municipios y departamentos en los ingresos corrientes de la nación. El resultado fue, según la Contraloría General de la República que los municipios y departamentos dejaron de percibir 11 billones de pesos, a precios de 2005, durante los cuatro años (2002- 2005), a comparación de lo que hubiera sucedido de seguir con las reglas de la ley 60 de 1993. Sin embargo, concluye el estudio de la Contraloría General de la República que esta disminución no se tradujo en mejoramiento de las finanzas públicas, pues, aunque ello implicó una reducción de la presión sobre el gasto, el servicio de la deuda y el déficit fiscal se profundizaron. Si no se hubiesen recortado las transferencias el déficit fiscal habría llegado a un 7.1% del Producto Interno Bruto, PIB. Este déficit lejos de las proclamas del gobierno se sigue manteniendo en el alrededor del 5% del PIB.

En términos concretos esos 11 billones de pesos se tradujeron en menor inversión en educación en 6.4

[21] Castro Castro, Jaime. ¿Transferencias = déficit fiscal? ¿Regiones o Departamentos? Fescol, Corporación Viva la Ciudadanía, Fenacon, Foro Nacional por Colombia. Bogotá, abril de 2001.

[22] Contraloría General de la República. Informe Social 2006. Evaluación a las transferencias intergubernamentales 1994-2005. Bogotá, agosto de 2006.

billones de pesos, en salud 2.5 billones de pesos y 1.97 billones para otras asignaciones como saneamiento básico, transferencias a los pueblos indígenas y al fondo de pensiones territoriales. En relación con la educación básica, el menor gasto que se generó por la reforma al sistema de transferencias hubiese alcanzado para que la cobertura del sector oficial pasara de 73.4% en 2003 a 90.6% en 2005. En materia de salud el recorte impidió que la cobertura se ampliara para el régimen subsidiado en 5 millones de afiliados plenos. En el primer año se hubiesen podido afiliar 1.4 millones de personas adicionales, a las que se garantizaría su financiamiento hasta 2005 con los mismos recursos.

Tal como lo demuestra el estudio de la Contraloría General de la República el recorte se va ampliando en la medida en que van transcurriendo los años de vigencia del acto legislativo. El recorte para el 2006 representó 6.422 billones y representará según proyecciones de este mismo estudio 5.102 billones para 2007 y 5.422 billones para 2008 si se hubiese mantenido el acto legislativo, tal como fue aprobado en el año 2001. Como se observa lo que se está recortando es la escasa inversión social del Estado. Los principales frentes que se están debilitando son los de la educación, la salud, el mejoramiento de acueductos y alcantarillados y de paso las inversiones en los resguardos y comunidades indígenas.

Esto quiere decir que educación, salud y saneamiento básico dejaron de recibir este dinero el cual como lo demuestra dicho estudio se fue a cubrir el servicio a la deuda tanto interna como externa. Pero lo que se dijo que era transitorio y apenas por seis años con el Acto Legislativo de 2006 se prolongó por 9 años más, es decir, hasta el año 2016.

Cuadro Nº 3

Menores recursos históricos y proyectados de los municipios

	Menores recursos	Fuente	Deuda Social…
Menores recursos con el acto legislativo 01 de 2001	-7,59 billones de pesos de 2006	R I N D E - D A R I O RESTREPO	20% menos de personas sin cobertura en educación. Estos menores recursos en educación hubieran alcanzado para aumentar la cobertura de 73.4% en 2003 a 90,6%
	-11 billones de pesos de 2005	Contraloría General de la República	5 millones menos de afiliados plenos al régimen subsidiado.
Menores recursos estimadas con la primer propuesta del gobierno nacional de reforma a las transferencias (2007)	-54,7 billones de pesos de 2006	R I N D E - D A R I O RESTREPO	Más de la mitad de la población Colombiana en condiciones de pobreza. 1,7 millones de niños que están fuera del sistema educativo (oferta pública y privada), ubicados en su mayoría en zona rural Alrededor de 6 millones de Colombianos fuera del Sistema General de Seguridad Social en Salud
Menores recursos estimadas con la formula aprobada por la plenaria de la Cámara (2007)	-89 billones de pesos	Gloria Inés Ramírez con base en el marco fiscal del Mediano plazo, DNP y CID	35 Municipios con 100% de su población con necesidades básicas insatisfechas.

Cuadro Nº 4
Pérdidas recorte a las Transferencias
Cifras en millones de pesos de 2006

Departamento	Municipio	Pérdidas	Porcentaje de población con NBI
Total		-54.734.481	
Total con Fonpet		-56.421.974	
Antioquia	Medellín	-1.719.896	12,17
Atlántico	Barranquilla	-1.043.671	17,69
Bogotá	Bogotá	-5.480.170	9,16
Valle	Cali	-1.506.519	11,01
Bolívar	Cartagena	983.688	26,16
Caldas	Manizales	-395.870	9,97
Cauca	Popayan	-257.260	17,58
Cesar	Valledupar	-400.281	32,69
Chocó	Quibdó	-67.958	89,51
Magdalena	Santamarta	-447.395	29,05
Nariño	Pasto	-454.307	16,65

Fuente: Darío Restrepo y DANE para NBI.

El gobierno de Uribe que ha disfrutado durante cinco años de los beneficios de este Acto Legislativo aprobado por la Administración de Andrés Pastrana y bajo el ministerio de Juan Manuel Santos antes Ministro de Hacienda y hasta hace poco, flamante Ministro de Defensa; estos recursos en vez de dirigirse como ahora postulan a gastos en educación y salud se fueron principalmente a pagar deuda y con ello a favorecer a los grandes capitalistas del sector financiero colombiano, léase, grupos de Sarmiento Angulo, Santodomingo, Grupo Empresarial Antioqueño, pero también a los inversores internacionales en la "banca colombiana" como los grupos españoles del Banco Santander o el BBVA o grupo Vizcaya. Con la aprobación del Acto Legislativo de 2006 se recortaron las transferencias en 52 billones de pesos de 2005 hasta el año de 2016, que es la fecha que definió el Acto Legislativo de carácter transitorio. Estos menores recursos afectan como ya se indicó las inversiones en salud y educación retrasando como veremos la universalización de estos servicios públicos meta que fue definida por la constitución política.

Cuadro Nº 5 Número de personas del régimen subsidiado que no podrían tener acceso al POS-C por efectos de la nueva reforma de 2007

Reforma 2007	
Año	**Número de personas**
2009	858.083
2010	115.783
2011	1.420.498
2012	1.739.872
2013	2.073.623
2014	2.423.361
2015	2.788.957
2016	3.171.320

Fuente : CID Unal Bienestar y Macroeconomia.

Cuadro Nº 6
Cupos de educación media y básica que estuvieron ausentes por efecto de la reforma de 2001

Reforma 2007	
Año	**Número de personas**
2003	216.669
2004	482.973
2005	791.317
2006	1.119.677

Fuente : CID Unal Bienestar y Macroeconomia.

El estudio de la Contraloría muestra que tanto el gobierno del presidente Andrés Pastrana como el presidente Álvaro Uribe Vélez no han invertido los recursos recortados a municipios y departamentos en educación y salud, ¿Por qué lo haría ahora? Simplemente de lo que se trata es de ocultar los verdaderos motivos de la reforma y tratar de ganar legitimidad con argumentos demagógicos. De lo que se trata es de recentralizar el país bajo la vieja fórmula de la Constitución de 1886. Estos recursos irán principalmente a fortalecer el presidencialismo y el centralismo en manos de la institución presidencial y de sus instrumentos directos como por ejemplo Acción Social que se ha convertido en un superministerio el cual depende directamente del la Presidencia de la Republica al cual en el último presupuesto general de la Nación se le han aforado recursos por 2.1 billones de pesos.

La descentralización afronta entonces tres retos importantes en este momento: el primero, el avance de un proyecto de recentralización de los recursos para tener mayor poder ante las regiones y los municipios, un segundo punto es el de la corrupción en municipios y departamentos. Frente a este segundo tema es innegable que los mecanismos de Control en manos de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General y las territoriales han fracasado en muchos departamentos y municipios del país. Pero la solución no está en recortarles los recursos, sino en revisar los mecanismos de conformación y elección de estos organismos. Una reforma política debería considerar que estos organismos sean ocupados por personas de la oposición o por lo menos que no pertenezcan a las coaliciones de gobierno en el nivel nacional y en los niveles territoriales. Pero también debería estimularse y protegerse a las veedurías ciudadanas y los mecanismos como la rendición pública de cuentas. La clave en la lucha contra la corrupción está en dos alternativas que deberían estimularse de manera simultánea: una reforma de la forma en que se eligen los organismos de control en el país y un estímulo a fondo de los mecanismos de veeduría ciudadana y de participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos.

Un tercer elemento que es fundamental tiene que ver con la derrota de los actores armados ilegales que atentan contra la democracia local y contra la libre decisión de los ciudadanos para elegir de manera transparente y libre a sus autoridades locales. En este terreno el principal enemigo de la descentralización es el paramilitarismo que copó, según investigaciones recientes, más de 251 alcaldías municipales en las cuales firmó pactos como los del departamento de Casanare o los firmados en el departamento de Magdalena en el cual a cambio de asegurar su elección mediante mecanismos de coacción al elector y de fraude masivo, los candidatos se comprometieron a entregar parte del presupuesto y la contratación en porcentajes hasta del 50% de los recursos municipales o departamentales. También las investigaciones judiciales han mostrado la penetración en las redes públicas de salud y en los fondos provenientes de las regalías. Este fenómeno no podrá ser derrotado sin el funcionamiento decidido de los organismos de control, pero también de los organismos de la Justicia y nos referimos principalmente a la Fiscalía y a los jueces de la República, incluidas las altas Cortes de Justicia.

La crisis tiene que ver con la derrota a los organismos del Estado Democrático de Derecho en el orden territorial. Que los paramilitares hayan tomado el control de más de 12 departamentos y de más de 251 municipios del país muestra una aguda crisis de los organismos judiciales, de los organismos de control, pero también de los organismos que constituyen el Estado democrático como son las Contralorías Departamentales y Municipales, las Procuradurías

Delegadas y los partidos y movimientos políticos que hacen presencia en Concejos Municipales y Asambleas Departamentales y en Alcaldías y Gobernaciones. Lo que muestra el fenómeno de la infiltración es un colapso de las instituciones sobre la base del debilitamiento, por la vía de la amenaza armada y del asesinato de sus dirigentes, de las organizaciones de la sociedad civil local y departamental. Fue lo que ocurrió en estos territorios del país.

La descentralización está en peligro por tres factores que debemos enfrentar quienes creemos en un Estado descentralizado, con autonomía en sus entidades territoriales y con respeto por la diversidad cultural. Nos referimos a la férrea defensa de los recursos fiscales para las regiones y municipios, el combate a la corrupción y la refundación democrática de las instituciones territoriales desmontadas de facto por los poderes mafiosos de los paramilitares.

El problema con las guerrillas principalmente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, es de naturaleza distinta. Las guerrillas declararon de manera totalmente errónea y antidemocrática, desde finales de los años noventa, como objetivos militares a Alcaldes y Concejales, decenas han sido asesinados. Lo anterior, por cuanto consideran que ellos son los representantes del Estado que ellos dicen combatir para reemplazarlo por un etéreo y antidemocrático "Estado Democrático y Popular". Pero hay que decirlo claramente: el objetivo de las FARC no es la corrupción o la infiltración del Estado en el nivel municipal o departamental. Esto lo realizan de manera ocasional. Su propósito en los últimos años ha sido principalmente el de la confrontación armada contra inermes funcionarios del poder civil elegidos mediante votaciones en sus respectivos municipios. Es obvio que estas prácticas merecen nuestra condena y la de todos los demócratas, pero consideramos equivocado hacer una equiparación entre los poderes mafiosos de los paramilitares y los poderes antidemocráticos de las guerrillas. Los primeros acumularon poder territorial mediante la estrategia de la infiltración y la subordinación de los poderes locales, los segundos los intimidaron y en muchas ocasiones los asesinaron. La forma de enfrentarlos por tanto debe ser distinta.

Un reciente estudio detalla las formas como los actores armados ilegales influencian la vida local. El estudio permitió distinguir dentro de la modalidad de incidencia externa cinco formas diferentes de influencia de los actores armados. La primera de ellas ha sido denominada "veto territorial"; se refiere a la prohibición de los actores armados imponen a las autoridades locales y a los funcionarios municipales y que les impiden movilizarse hacia determinadas zonas del municipio bajo su control y hacer presencia en ellas para conversar con la población, visitar obras o adelantar campañas electorales. La segunda modalidad de incidencia indirecta es el quiebre del orden público. Incluye todas las acciones de los grupos armados, orientadas a desestabilizar el orden público y a hostigar a las autoridades municipales, y por esa vía, a la población. Ha sido una modalidad característica de los paramilitares y la guerrilla, pero sobre todo esta última, especialmente cuando han visto amenazado o han perdido el control sobre ciertas zonas del territorio o su influencia directa sobre la vida municipal., convirtiéndola en teatro de guerra y generando acciones de desestabilización. La afectación del orden público no solo modifica las coordenadas de gobernabilidad de las autoridades locales, sino que implica la presencia del ejército y de la policía para enfrentar la acción de los grupos armados, lo que otorga prioridad al objetivo de restablecimiento del orden público, incluso mediando el recorte de las libertades ciudadanas y afectando, por tanto, la tranquilidad de la población.

Una tercera modalidad de incidencia indirecta es la presión externa a las autoridades municipales para que orienten la inversión hacia zonas de influencia de los actores armados ilegales o para que contraten personas y/o entidades de confianza de estos últimos. La amenaza de uso de las armas es un instrumento frecuentemente empleado en estas circunstancias. A cambio de mantener una cierta tranquilidad y una estabilidad en el orden público los grupos ilegales exigen que las autoridades tomen decisiones que beneficien a sus territorios y a sus aliados.

Una cuarta modalidad es la petición de cuentas. Ha sido también una forma de generar presión externa sobre las autoridades municipales a través de ejercicios obligados de rendición de cuentas acerca de su desempeño. Los alcaldes y los concejales son llamados para que se presenten en los territorios controlados por los actores armados, generalmente, comandantes guerrilleros, para que informen sobre las decisiones que han venido tomando y sobre el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo y de sus programas de gobierno.

Finalmente, la última modalidad de incidencia

indirecta es la que se denomina la "amenaza latente". Con ella se quiere indicar que los grupos armados, generalmente frentes o comandos guerrilleros, golpeados por la acción de las autodefensas o del ejército, o de ambos, se han replegado hacia zonas de alta montaña donde encuentran refugio y, posiblemente, algún apoyo social, con el fin de sobrevivir y rediseñar su estrategia de control del territorio. Allí permanecen y se convierten en una amenaza potencial para el municipio (así lo señalan los propios pobladores), en la medida en que en algún momento, mediando determinadas circunstancias, por ejemplo, la salida de los grupos paramilitares o de la fuerza pública del territorio, pueden "bajar" de la montaña, reaparecer en el escenario local y reiniciar acciones más directas en el territorio.

La segunda categoría de relación de los actores armados ilegales en la gestión municipal es la incidencia interna. En este caso se advierte una mayor diversidad de actores que ejercen este tipo de influencia aunque son los paramilitares y otras mafias organizadas, incluido el narcotráfico, quienes aparecen con mayor frecuencia como sus agentes. La categoría incluye cuatro modalidades: la captura directa o indirecta de rentas; la incidencia en la formulación y en los contenidos de los planes, las políticas públicas y la formulación y manejo de mega-proyectos; la incidencia en la orientación de la inversión y, finalmente, la búsqueda de protección e impunidad para la actividad económica de los grupos.

En general, la presencia de actores armados en el territorio y su influencia en la vida política local y en la gestión municipal han tenido efectos negativos sobre las condiciones de vida de la población. Tales condiciones pueden ser examinadas en términos de derechos, tanto civiles como políticos y sociales.

Desde el punto de vista de los derechos civiles, los actores armados han vulnerado los derechos fundamentales de la población, especialmente en tres aspectos: en primer lugar, el derecho a la vida, violado permanentemente por los grupos ilegales a través de la intimidación, la amenaza, el asesinato, la muerte selectiva y la limpieza social.

Una segunda categoría de derechos vulnerados es la de las libertades ciudadanas, en especial la libertad de asociación, de expresión y de movilidad en el territorio.

En tercer lugar, los grupos armados ilegales pretendieron implantar un conjunto de regulaciones a la vida individual y social (normas de conducta social, amenaza a los sectores considerados como "desviados" o "patológicos", horarios para la circulación pública en el territorio, etc.) que atentan contra la libre autodeterminación de los individuos y su fuero íntimo.

Una de las manifestaciones más crudas de esta situación de vulnerabilidad ha sido el desplazamiento forzado, al que han sido sometidas una gran cantidad de familias, como consecuencia de la presión de los actores armados para asegurar el control del territorio, de la economía, de la política y de la sociedad local.

En materia de derechos políticos, la situación no es mejor. Desee el punto de vista electoral, ya se hizo mención a los mecanismos utilizados por los actores armados ilegales para ejercer control sobre la vida política local y, en particular sobre las elecciones: la financiación de las campañas electorales para comprometer a los candidatos ganadores en materia de nombramientos, contratación y orientación de la inversión; aval a candidatos propios y persecución a los opositores, incluido el asesinato de aquellos que no retiran su nombre de la competencia electoral luego de que los actores armados se lo han pedido; comisión de delitos electorales (compra de votos, soborno a autoridades electorales, trashumancia electoral, etc.) con el fin de asegurar el triunfo electoral de sus candidatos predilectos.[23]

6. ¿Qué hacer para defender y fortalecer la descentralización y la democracia local?

Como hemos dicho la descentralización enfrenta retos muy profundos para que no naufrague en medio del conflicto y para que efectivamente se convierta en una alternativa que mediante la definición y puesta en marcha de mecanismos democráticos, apele a la ciudadanía, la ponga en movimiento y construya sólidas bases políticas que no solo incremente los niveles de cultura política sino que cree un espacio que cumpla por lo menos con tres grandes objetivos

[23] Territorio, Conflicto y gestión pública en Colombia: una mirada desde lo local. Velásquez Carrillo, Fabio (Coordinador Académico). González Rodríguez, Esperanza; Rodríguez, Clara Rocío; Pérez, Paulo Andrés y López Ruiz, Milton. Rinde, Foro Nacional por Colombia, GTZ. Bogotá, noviembre de 2008, págs. 86-95.

que tuvimos quienes convocamos a este encuentro. Ellos son:

- Crear un espacio en red que permita el intercambio, las pasantías, las asesorías y en general los intercambios de buenas prácticas en políticas públicas de buen gobierno y específicamente en términos de Planeación Participativa y Presupuestación Participativa.

- Generar prácticas de buen gobierno y generalizar instrumentos como el gobierno en línea, rendición pública de cuentas, etc.

- Desarrollar una política de relaciones internacionales de intercambio, aprendizajes y cooperación internacional.

El reto principal consiste en generar una gran alianza de actores sociales y políticos para crear un escenario y una fuerza que permita avanzar en la democratización del país y de sus entidades territoriales. El mejor instrumento es crear una red nacional de planeación local y presupuestos participativos que comprometa a gobiernos departamentales, gobiernos municipales y sociedad civil. Este es el reto principal de este encuentro.

Democracia Participativa y Poder Local, la experiencia de Porto Alegre *

Raúl Pont
Ex alcalde de Porto Alegre [1]

El análisis de la experiencia de democracia participativa en Porto Alegre requiere, para mayores elucidaciones, saber que la propuesta estaba incorporada al programa del Partido de los Trabajadores, PT, en la conquista del gobierno municipal en 1988, pero poseía un carácter muy empírico ya que no se tenía en el Brasil experiencias vividas y consolidadas sobre esta concepción de democracia y participación popular. Teníamos el compromiso y la voluntad política de ir más allá de la democracia representativa así como la consciencia de que sería un aprendizaje en el que los participantes, los ciudadanos de Porto Alegre, serían protagonistas activos, al igual que nosotros, en la organización de este proceso.

Estaban muy presentes, también, los límites en torno a una experiencia de carácter local en un país con alto grado de concentración y centralización del poder político. Poseíamos, además, la convicción de que desde el punto de vista táctico (democratización, transparencia, eficiencia administrativa) y estratégico (inversión de prioridades, nueva relación de la sociedad y el Estado, predominio de nuevos actores sociales) la construcción de una democracia participativa era una necesidad para nuestro gobierno. La existencia de una base legal y la legitimidad de la victoria electoral nos empujaban a la osadía de buscar la participación popular.

La nueva constitución brasilera de 1988 había establecido en su artículo 1°, parágrafo único, que: "Todo poder emana del pueblo y es ejercido por medio de representantes electos o directamente, en los términos de esta constitución". Con esto, la nueva carta constitucional incorporaba por primera vez en Brasil la idea del ejercicio directo de la soberanía popular. Se repetía la concepción clásica de los Estados modernos sobre que "el poder emana del pueblo", concepto teórico presente a lo largo de nuestra experiencia republicana, pero casi siempre ausente en la vida política real del país, marcada a lo largo del siglo XX por gobiernos oligárquicos excluyentes y largos períodos de regímenes militares autoritarios y dictatoriales.

El que el Estado brasilero posea una contradicción entre la concepción de los Estados constitucionales modernos y hasta "avance" en la declaración del ejercicio directo de la soberanía popular con una historia real poco democrática, no es muy diferente del avance de las conquistas democráticas en otras partes del mundo.

* Traducción del portugués por Martha Cecilia Herrera, Profesora titular Universidad Pedagógica Nacional.

[1] Raúl Pont es profesor, diputado estatal por el PT y ex-alcalde de Porto Alegre (1997/2000). Ponencia preparada para el Primer Encuentro Nacional de Planeación Local y Presupuestos Participativos, Barrancabermeja, Colombia noviembre 12, 13 y 14 de 2008.

El liberalismo que marcó los primeros regímenes consti-tucionales nunca tuvo la iniciativa de avances en las conquistas sociales. El voto censatario, la ausencia del sufragio femenino, las dificultades y hasta prohibiciones, explícitas e implícitas, al funcionamiento y representación de los partidos anticapitalistas siempre dieron a los regímenes políticos liberales un carácter oligárquico y elitista. En el Brasil y en otros países, eso fue agravado por la cultura colonial y de cuatro siglos de latifundio esclavócrata, por el clientelismo, por el patrimonialismo, por la negación del trabajo y por largos períodos ditactoriales. Así, el avance de las luchas y conquistas democráticas no fue y no es un proceso lineal. Al contrario, siempre fue marcado por conflictos y contradicciones, inclusive desde sus comienzos liberales.

Las concepciones "igualitarias" de J.J. Rouseau y las concepciones "posesivas", "propietarias" de J. Locke, por ejemplo, expresaban intereses sociales distintos y condujeron a tendencias diferentes en la construcción del Estado capitalista. A pesar de que ambas partiesen del derecho natural, fundamento del pensamiento liberal, para J.J. Rouseau la idea de la libertad era indisociable de la igualdad como condición humana.

El pensamiento "propietario" de J. Locke, predominante en las socie¬dades capitalistas, afirmaba que el derecho a la libertad era uno de los fundamentos del derecho a la propiedad y era al Estado a quien le competía defenderla, a través del poder supremo del parlamento. Con eso, no queremos hacer una divagación teórica, pero sí situar los orígenes del debate sobre la delegación del poder. Comprender que no es un debate reciente y registrar que las diferentes explicaciones teóricas e ideológicas de este proceso expresan intereses sociales distintos a lo largo de la historia y tienen, hasta el día de hoy, consecuencias diversas en el desarrollo político de la humanidad.

Radicalizar la lectura de la Constitución brasilera de 1988 donde "el poder emana del pueblo" es retomar el debate en el cual J.J.Rouseau afirmaba que, anterior al momento en el cual se realiza el contrato de la sociedad política en donde se convenciona un gobierno, existe un momento anterior en el que "el pueblo es pueblo" y esta condición es la convención primera, aquella soberanía que para él no podía ser transferida, delegada o dividida. Esa concepción si bien era irreal con relación al mundo que lo rodeaba, anunciaba un gran desafío para cualquier avance democrático dentro de las concepciones liberales.

¿Cómo mantener la soberanía popular? ¿O, cómo controlar y disminuir las formas de delegación para que se mantenga la soberanía popular? Esta cuestión continúa desafiándonos en la actualidad.

A partir de las grandes vertientes liberales se despliegan sistemas po¬líticos representativos con características propias, pero basados en la visión del "liberalismo propietario". Son los casos de las repúblicas o monarquías constitucionales parlamentarias donde la delegación por el voto al parlamento unifica las funciones legislativa y ejecutiva, pero también, de las repúblicas presidencialistas, donde el ejecutivo y el legislativo tienen competencias y criterios electivos diferentes. Este proceso histórico demostró de forma cristalina que el liberalismo no es sinónimo de democracia.

Durante los siglos XIX y XX, el derecho a la organización sindical, al partido político, al sufragio universal fueron conquistas duramente alcanzadas, bien como las luchas por la jornada laboral y las condiciones de trabajo. Este reformismo social sustentó la política del Estado de Bienestar Social en Europa y la relativa protección trabajista en el Brasil, en el período populista de la primera mitad del siglo pasado. Las nuevas contradicciones y relaciones de clase produjeron nuevas concepciones político-ideológicas de mundo y de las relaciones entre la sociedad y el Estado.

El pensamiento socialista, principalmente en su concep-ción marxista, hizo la crítica a las concepciones liberales, afirmando el carácter de clase del Estado y su subordinación a los intereses predominantes en la sociedad en la esfera de la producción, así como la crítica de que la igualdad del Estado de Derecho no sobrepasa la igualdad jurídica del ciudadano intentando encubrir la real desigualdad social existente en la sociedad. Incluso sin desarrollar una concepción de Estado Socialista, el pensamiento marxista teorizó y sistematizó experiencias concretas como la Comuna de París. Buscando extraer lecciones de una nueva relación de la sociedad con el Estado.

La efímera experiencia de la Comuna de París y las experiencias con base en los Soviets (Consejos), en los primeros años de la Revolución Rusa, retomaron el asunto de la representación y delegación del poder, buscando superar la igualdad jurídica formal y el distanciamiento del poder político de la mayoría de la población de los regímenes de representación liberal y parlamentaria tradicionales. Los Soviets (Consejos), así

fuese con grados de delegación, buscaban garantizar al productor/trabajador el papel simultáneo de legislador, por medio de una estructura con base en la producción, en los servicios y en las Comunas a través de consejos locales, regionales y de la Unión.

La experiencia soviética no sobrevivió a la guerra civil y al autoritarismo burocrático que prevalece en la lucha interna de la Unión Soviética en los años 20. Poco a poco, el centralismo, el partido único, el autoritarismo y la burocratización anularon cualquier posibilidad de una nueva democracia socialista, a pesar de la estatización de los medios de producción.

El "socialismo real" del Este Europeo y de la China así como sus seguidores menores, sofocaron este debate en el campo de la izquierda a lo largo del siglo XX. La cuestión de la democracia, indisociable del socialismo, dejó de ser un elemento estratégico en los programas de la mayoría de los partidos comunistas y fue sometida a intereses circunstanciales y tácticos. El predominio de las experiencias social demócratas o de democracias burguesas liberales consolidó la visión de la democracia representativa como la cúspide del avance político de la humanidad.

En la mayoría de los países de democracia liberal el sistema de representación vive, entre tanto, un proceso de crisis de legitimidad, manifiesto en la abstención electoral, en la apatía y poca participación político-social agravado, recientemente, por la dificultad de los países capitalistas desarrollados de mantener las reformas y avances del "Estado de Bienestar Social".

En el mundo subdesarrollado, esa legitimidad siempre fue pequeña en función de los regímenes ditatoriales y del autoritarismo populista, pero, principalmente por la incapacidad de los gobiernos y del sistema para resolver, mínimamente, la brutal desigualdad social y regional en estos países.

La poca legitimidad reside también en el proceso de burocratización y elitización de las administraciones y parlamentos; en los sistemas electorales que distorsionan la representación popular con barreras de acceso o mecanismos de voto distrital e impiden el respeto y el derecho a la proporcionalidad de las minorías. En la dilución programática y falta de coherencia entre discurso y práctica de los electos y en la falta de control de los electores sobre los electos. En el Brasil, esto es más grave por los intercambios de partido sin pérdida de mandato, por la ausencia de fidelidad partidaria.

Hay, sinembargo, otro fenómeno en curso en América Latina, en Brasil en especial, que no tiene paralelo en Europa o en otros centros capitalistas. Es el rápido crecimiento poblacional y el acelerado proceso de urbanización. En 1970, la población brasilera era de 90 millones de habitantes. En poco más de una generación la población se duplicó. Hoy son 185 millones. Hace 50 años, dos tercios de la población era de carácter rural. Hoy el 85% de los brasileros vive en centros urbanos.

Ese proceso trajo profundos cambios en el comportamiento político partidista en el país. La lucha por el acceso a los servicios básicos necesarios para la vida urbana y para la vida diaria de millones de personas (infraestructura vial, saneamiento básico, salud, educación, vivienda, etc.) modificó el comportamiento de las personas y alteró, radicalmente, el papel y las demandas que son exigidas del poder local. En las últimas décadas, en especial en el período neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, el poder central en el Brasil siguió un camino opuesto a esta realidad social.

El discurso y la práctica neoliberal apuntaron, en cuanto política para salir del subdesarrollo, al debilitamiento de las funciones sociales del Estado, la privatización de las empresas y de los servicios públicos esenciales, la apertura sumisa del comercio externo y de la remuneración de los lucros y de los servicios de la deuda a las grandes empresas y acreedores internacionales, el favorecimento de la especulación financiera y las demisiones masivas de trabajadores. En fín, el desprecio creciente con las necesidades de la población.

Por estas razones, la población se volcó hacia la participación, a exigir más de los gobiernos locales los cuales vienen asumiendo nuevos encargos, más competencias de servicios públicos sin que ocurran los debidos cambios en la repartición del conjunto de los impuestos recaudados en el país. Anualmente en el Brasil, sólo el 14% del total disponible de los impuestos recaudados permanece en los municipios, mientras el 63% se queda en las manos del gobierno federal. A los Estados regionales, también responsables por la educación, salud y seguridad pública, les corresponden el 23% restante del pastel tributario.

En estas circunstancias es que nuestra experiencia de democracia participativa de 16 años (1989/2004)

en Porto Alegre adquirió sentido e importancia. Conscientes de los límites de las experiencias locales y de que ellas deben estar integradas en un proyecto mayor que piense el país en una nueva concepción de mundo, no nos podíamos cruzar de brazos y esperar que todos los problemas teóricos y estratégicos del movimiento socialista estuviesen resueltos para actuar en el municipio.

Construimos, gobierno y movimiento popular, una rica experiencia participativa en contravía del proyecto neoliberal. La victoria del Frente Popular en 1988, resultado del crecimiento del Partido de los Trabajadores, fruto de las luchas de los movimientos sociales de los años 80 y marcada por un programa comprometido con los intereses concretos de las clases trabajadoras, nos condujo a establecer nuevas prioridades para el gobierno local. Para nosotros, lo más importante era que ese cambio de prioridades ocurriese a través de la participación popular. Para que los recursos públicos fueran gastados e invertidos de acuerdo con las necesidades de la población, nada mejor que comenzar alterando profundamente las formas de decisión.

La organización del Presupuesto Participativo a través de estructuras regionales y temáticas, en las cuales la participación es pública, directa y deliberativa, fue el eje conductor de un conjunto de formas para incentivar a la ciudadanía a incidir directamente sobre el gobierno. Los Consejos Municipales, organismos consultivos y normativos sectoriales que estaban desactivados o con poco funcionamiento, también se transformaron en importantes instrumentos de formulación y de definición de políticas públicas.

A lo largo de esos 16 años, cuatro mandatos consecutivos del PT y sus aliados a través del Frente Popular, una verdadera revolución se operó en los gastos públicos. A partir de la creciente participación popular -en el primer año menos de mil, en los últimos años, veinticinco mil personas - los gastos e inversiones municipales se asignaron de acuerdo con la jerarquía decidida por la población. Las cifras siguientes muestran las reuniones, plenarias, que se llevaron a cabo en compañía de la alcaldía. Si se consideran todas las reuniones preparativas a las reuniones plenarias, llevadas a cabo por la propia comunidad, las cifras son mucho mayores. Veamos:

Resultado anual del número de participantes de las reuniones plenarias regionales y temáticas del Presupuesto Participativo

PLENARIAS	REGIONALES	TEMÁTICAS	TOTAL
1990	976		976
1991	3694		3694
1992	7610		7610
1993	10735		10735
1994	9638	1609	11247
1995	11821	2446	14267
1996	10148	1793	11941
1997	11908	4105	16013
1998	13687	2769	16456
1999	16813	3911	20724
2000	15331	3964	19295
2001	18583	3222	21805
2002	28907	4718	33623
2003	23520	4188	27708
2004	16308	6601	22909

Fuente: PMPA/CRC/2004

Nada más ilustrativo que la comparación entre los gastos y las inversiones en los primeros años en las áreas sociales, con los últimos años. En el conjunto de los 16 años, los gastos en las áreas sociales (educación, salud, asistencia social y vivienda popular) se quintuplicaron en el municipio de Porto Alegre. Hubo un descenso sensible en los gastos de las actividades-medio en beneficio de las actividades-fínes. Es decir, la presencia y la decisión popular fueron fundamentales para este resultado que creció más que el presupuesto global, el que a su vez casi se triplicó, en valores constantes, en el mismo período, gracias al fin de renuncias y amnistías fiscales, del combate a la evasión fiscal y de una nueva política tributaria con base en el progresismo y la justicia social.

A través de la reivindicación y movilización, los Consejos Municipales impusieron políticas públicas en el área de la infancia y la adolescencia, en el área de la salud, de la educación, determinando cambios cualitativos y cuantitativos en la infraestructura pública en los convenios con las entidades comunitarias. Un ejemplo: En la mitad del segundo mandato teníamos poquísimos programas con las entidades comunitarias que prestan servicios para los niños y adolescentes.

Al final de los cuatro mandatos (2004), entre guarderías y servicios de apoyo socio-educativo estaban integradas más de 160 entidades comunitarias que recibieron recursos públicos, atendiendo millares de niños y jóvenes, por decisión de la población. Lo mismo se puede decir de los equipamientos de salud o en el crecimiento en la red municipal de enseñanza, que nos situó como la capital más alfabetizada del país. Igualmente, los servicios de abastecimiento de agua y de limpieza urbana cubrieron a toda la población.

Lo que la experiencia nos enseñó en estos 16 años es que la cuestión democrática es central en cualquier proceso de enfrentamiento al neoliberalismo dominante. Por su potencial movilizador y concientizador, la democracia participativa permite comprender el Estado, gerenciarlo y establecer un efecto-demostración para otras luchas políticas. ¿Qué impide incentivar y practicar la democracia participativa en las universidades, en las grandes empresas e instituciones públicas y en el sector privado? Esta práctica fue determinante para que el Foro Social Mundial viniese a Porto Alegre en sus primeras versiones.

Esta experiencia coloca el tema de los límites e insuficiencias del sistema representativo y la importancia de asumir el gran desafío sobre cómo construir la democracia participativa, diminuyendo las instancias de delegación y la burocratización que se consolida con los sistemas simplemente representativos. Por eso, la experiencia del Presupuesto Participativo ha sido marcada por algunas características constitutivas que Ie dan gran fuerza como referente.

La participación popular, universal, directa, a través de las instancias regionales y temáticas, en que la ciudad está dividida, es la primera de ellas. Otra es la acción directa, la práctica directa de la ciudadanía reuniendo, discutiendo, aprendiendo a decidir colectivamente, a organizar reuniones y jerarquizar reivindicaciones. El tercer elemento es la auto-organización de la población. La defensa de que la espontaneidad, la creatividad y la participación no queden limitadas o subordinadas a leyes votadas por las Cámaras Municipales.

Defendemos esta última tesis contra las envestidas de diputados y representantes de los partidos conservadores que intervienen ante el Poder Judicial intentando cara-cterizar el proceso como ilegal y contrario a la tradición representativa. No admiten que la población pueda crear sus propias reglas de participación que pueden ser cambiadas en cualquier momento por los propios participantes.

El Reglamento Interno del Presupuesto Participativo

Construido y perfeccionado a lo largo de estos 16 años, revela que la población, participando y decidiendo, puede construir reglas más justas, más solidarias, más objetivas en relación a las carencias sociales y actuar de forma más democrática en la definición del gasto público.

En un mundo en que los países subdesarrollados pierden cada vez más su soberanía nacional, en que los grandes organismos internacionales como la OMC, el FMI y el Banco Mundial son instrumentos de corporaciones imperialistas y de tecnócratas de los gobiernos, en los cuales el pueblo no vota ni tiene influencia, la soberanía popular y la soberanía de cada cuidadano se restringe cada vez más al poder local y regional.

Resistir, defender y hacer avanzar experiencias que

no abdican de la soberanía individual, de la soberanía local, nos fortalece y garantiza sintonía con las luchas democráticas y los intereses materiales comunes de la mayoría de la población.

Esta es la tendencia de las grandes ciudades, de los grandes aglomerados urbanos que necesitan atender y son reivindicados por millones de habitantes en servicios e infraestructura y esto no se hace sin la participación del ciudadano y el control local y regional de estos servicios y obras.

Nuestra victoria electoral en 1998, para el gobierno del Estado de Rio Grande del Sur permitió que esa experiencia se extendiera a todo el Estado, junto a sus casi quinientos municipios para elaborar y decidir el Presupuesto y el Plan de Inversión Estatal. Por estas razones es que podemos afirmar que experiencias como el Presupuesto Participativo y otras formas de democracia participativa retoman el debate democrá¬tico histórico de la humanidad recolocándolo en un nuevo nivel, por la enorme potencialidad de las nuevas formas de comunicación e información contemporáneas y porque la cuestión democrática para los socialistas está libre ahora del matiz burocrático y del autoritarismo de las experiencias del este europeo.

El neoliberalismo por su exclusión, explotación y autori-tarismo es incompatible con la democracia y la soberanía popular. En el Brasil, como en otros países, el parlamento vive una profunda crisis de legitimidad. Ahogado en denuncias de corrupción, intercambio de votos por ventajas o beneficios presupuestales y un record de intercambio de partidos por casi la mitad de los diputados de la Cámara Federal, deslegitima y desacredita el congreso y el sistema de representación. La democracia participativa que construimos en Porto Alegre, hoy se reproduce en más de trecientos municipios del Brasil, y se presenta como una experiencia concreta sobre la cual es necesario profundizar teórica y programáticamente para que sea una alternativa política superior al sistema representativo clásico.

Ciertamente no responde a todos los problemas del país por sus límites municipales y regionales, pero su método de funcionamiento prueba que es posible, como hicimos en Porto Alegre, tener políticas de inclusión social, de combate al desempleo, de reajustes bimestrales de salario de acuerdo a la inflación, de manutención de empresas públicas que son superavitárias y funcionan bajo control democrático, de equilibrio fiscal sin destituciones de funcionarios, de transparencia absoluta, con ética y sin corrupción, y principalmente, con creciente participación popular en las for¬mas de decisión y construcción de las políticas públicas que se desarrollan en la ciudad.

Nuestra participación en las redes internacionales de ciudades, en los Seminarios Internacionales sobre Democracia Participativa así como la experiencia, decisiva para Porto Alegre, de haber escogido esta ciudad como sede de las primeras versiones del Foro Social Mundial, demostraron que no estamos solos y que no son pocos los que creen que otro mundo es posible.

La derrota electoral que sufrimos en Porto Alegre, en 2004, no impidió que la población que participaba del Presupuesto Participativo reclamase del actual gobierno la manutención de la experiencia de democracia participativa. Nuestra derrota no ocurrió por rechazo de la propuesta que desarrollábamos, sino por los errores electorales cometidos por el propio partido por disputas internas, por una amplia coalición de los partidos del centro y de la derecha contra el Frente Popular (PT - PSB - PC del B) y, también, por el desencanto de sectores sindicales del funcionarismo público, de sectores del movimiento popular y de la extrema izquierda, con los primeros años del gobierno de Lula.

El mantenimiento del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, su extensión hacia centenas de ciudades del país y del exterior, los inúmerables estudios y tesis que despertó en universidades e institutos de investigación, demostraron su realidad e importancia como elemento constitutivo de un proyecto de la izquierda socialista.

Nuestra lucha, en este momento, dentro del PT, busca convencer al gobierno de Lula que ahora está en su segundo mandato, a incorporar esta experiencia como punto programático de su gobierno en el plano federal. Es el gran desafío que tenemos en el plano nacional. La gobernabilidad vía alianzas en el Congreso Nacional con partidos del centro y la relación que se establece con los diputados federales y los senadores en la elaboración del presupuesto, han obstaculizado la implantación por el gobierno nacional de una democracia participativa.

En el primer mandato, el gobierno Lula no fue más allá de una tentativa de construir el Plan Plurianual

-determinación constitucional para los gobiernos en el país- en 2003 con una amplia participación de los sectores organizados en debates y conferencias en todas las capitales del país. Desgraciadamente, no se le dio continuidad en los presupuestos anuales y el gobierno fue cediendo a las presiones y al juego parlamentario en el Congreso para elaborar el gasto público.

Muchos compañeros dentro del Partido mantienen viva la lucha por la defensa de una democracia participativa. Las elecciones municipales de 2008, en Brasil, donde elegimos alcaldes en más de 500 municipios muestra la dimensión de la tarea que tenemos en el Partido para continuar extendiendo esa experiencia como gobierno, organizando la población y reivindicándola en los municipios en que somos oposición. Los innumerables casos en que eso se consolida e irradia nos mantienen en la perspectiva de que este es uno de los caminos para la reconstrucción de un proyecto socialista.

Noviembre de 2008.

El Estado es un Contrato Social

Sofía Cavedon
Concejala de la ciudad de Porto Alegre, Brasil

Al igual que buena parte de los países latinoamericanos, Brasil ha recorrido un camino de sinuosidades y dificultades para poder transitar por las vías de un genuino desarrollo político que abra paso a una real democracia. Durante nuestro proceso de democra tización hemos tenido que sortear diversos obstáculos como el violento control oligárquico que predominó hasta la década de los treinta, la posterior imposición de feroces dictaduras militares que se sostuvieron hasta mediados de los años ochentas con algunas alternancias en el poder entre modelos democráticos y autoritarios y los permanentes niveles de inequidad y exclusión social. Ya en la década de los 90s se empiezan a implementar políticas de ajuste social que cuentan con un significativo apoyo electoral y un gradual pero firme desarrollo en los procesos organizativos de las comunidades.

La historia contemporánea de Brasil está marcada por el conflicto y las contradicciones. El asesinato político en 1930 del gobernador de el estado de Paraíba, João Pessoa, quien había sido candidato a la vicepresidencia en la formula de Getulio Vargas, conmocionó al país y abrió paso a un proyecto revolucionario. Era el tiempo en el que surgía la legendaria figura de Luis Carlos Prestes "el caballero de la esperanza" con su contingente rebelde, era el tiempo de las luchas intestinas por el poder que protagonizaban los grupos de Minas de Gerais y San Pablo. El asesinato de Pessoa, del cual se afirmó en un comienzo era un crimen de honor, fue perpetrado por el político João Duarte Dantas, y en realidad se trató de un crimen político, un crimen que cambió para siempre el curso de la historia y dio inicio a las movilizaciones armadas en el Estado de Río Grande do Sul, y precipitó un golpe de estado militar que suspendió la vigencia de la Constitución de 1891, y cuya Junta finalmente entregó el mando a Getulio Vargas en 1930. El régimen de carácter populista instaurado por Vargas se denominó Estado Novo y produjo fuertes reacciones en el país. En julio de 1932 estalló en São Paulo la llamada Revolución Constitucionalista, que exigía el retorno de un régimen constitucional, pero fue aplastada en octubre por la represión de Estado. En 1934 se proclamó una nueva Constitución y Getúlio Vargas fue ratificado en el poder por el Congreso. Once años después, el 29 de octubre de 1945, los militares que habían llevado a Vargas al poder lo obligaron a renunciar y se inició la Republica Nova, un tiempo de inflexión en el que la capital se desplazó de Río de Janeiro a Brasilia y se surtieron algunas transformaciones. En 1950 por vías democráticas, Getulio Vargas regresó al poder y se sostuvo en él hasta 1954, año en el que se suicidó.

Tras el asesinato de Pessoa el país vivió el terror de los crímenes políticos y el suicidio de varios dirigentes nacionales. Anahyde Beiriz novia de Duarte Dantas,

quien apareció degollado en su celda junto al político Moreira Caldas, tomó veneno de cobra, y João Suassuna, un fuerte opositor de Getulio Vargas fue asesinado por el dirigente Miguel Laves de Souza. Decenas de casos se sumaron a esta confusa realidad.

Bajo la dictadura militar se incrementaron las persecuciones por razones ideológicas de toda voz disidente al régimen tanto dentro como fuera del país. La historia de Brasil y Uruguay se entrecruzan indefectiblemente porque entre 1964 y 1985 se produjo un intercambio de información de inteligencia entre los servicios secretos uruguayos y una agencia de espionaje en Itamaraty. Además de compartir información secreta producto de su trabajo de vigilancia e intimidación, operaban bajo los mismos métodos criminales. El Centro de Informaciones del Exterior (CIEX), creada por Manuel Pío Correa, entonces embajador de Brasil en Montevideo, jugó un papel predominante en todo este proceso, llevando al recorte de las libertades civiles y a la imposición de un régimen altamente represivo con el fin de controlar toda actividad de organización social. La exigencia de apertura de los archivos secretos de la dictadura de Brasil realizada en el 2007 por organizaciones de derechos humanos en el seminario internacional sobre Amnistía en la capital de Brasil con la participación de Claudio Bonadío, juez federal argentino e impulsor de la nulidad de las leyes de punto final en su país, la abogada chilena Faviola Letelier, hermana del ex embajador de Chile en USA, ex canciller y ex ministro de Defensa, Orlando Letelier del Solar quien fuera asesinado en 1976 por la DINA, y el defensor de derechos humanos Jair Krischkede Argentina, encendió de nuevo el debate. El respaldo de la sociedad fue rotundo.

Finalmente los archivos secretos que son una crónica del terror que se desató en la región bajo la llamada "Operación Cóndor" fueron desclasificados por petición ciudadana bajo el gobierno de Lula Da Silva a finales del 2007. Esta apertura que respondía al derecho ciudadano a conocer la verdad sobre su pasado histórico y sobre aquellos procesos que permitieron la amnistía para civiles y militares acusados de crímenes de lesa humanidad, generó fuertes tensiones políticas al interior del país. El documento "Derecho a la Memoria y la Verdad", presentado al país por la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República con el fin de rescatar la memoria, promover el respeto por los derechos humanos y redignificar a las víctimas sentenciadas durante años al silencio y la impunidad, reconoce que entre 1964 y 1985 decenas de personas fueron víctimas de desaparición forzada, torturas y ejecuciones clandestinas por agentes del Estado como parte de una estrategia de control impulsada desde los mismos órganos de control del gobierno nacional. Este reconocimiento no sólo apunta hacia la reconstrucción de un pasado confiscado y que se creía por gracia del olvido superado, sino que además promueve la realización de un duelo colectivo que plantea varios retos a la sociedad; retos que tienen que ver con la capacidad de cada ciudadano para reconocerse así mismo como parte de un colectivo con pasado y porvenir y participar activamente en los procesos sociales, políticos y económicos que afectan directa o indirectamente su realidad inmediata y las políticas de Estado.

Brasil ha logrado indudables avances democráticos durante las dos últimas décadas, pero aún está en mora de saldar viejas deudas con su pasado histórico. La memoria del horror y de las injusticias además de ser difundida y reconocida como parte de la historia deber servir para impulsar acciones y nuevos compromisos sociales. Y no sólo eso. Los derechos vulnerados de las minorías étnicas deben ser reparados en su totalidad. Los atropellos e injusticias padecidos por las comunidades afrodescendientes no han sido asumidos por la justicia ni por la sociedad, ni han suscitado un debate serio y colectivo que permita que sean reparados y que esas condiciones de desigualdad y de desprecio social a las que fueron sometidos sean superadas. Los negros fueron liberados pero nunca se les reconoció su derecho a la tierra, al trabajo remunerado en condiciones de igualdad, tampoco se les concedieron opciones de incorporación social dignas o alternativas reales de empleo y capacitación; sus condiciones de vida siempre han sido muy inferiores a las del pueblo blanco, pese a que constitucionalmente existe la igualdad racial y la esclavitud fue abolida.

La última llegada documentada de un barco con esclavos negros al Brasil ocurrió en 1856, y la abolición definitiva de la esclavitud se produjo 32 años después. No así los abismos raciales continúan vigentes y hoy día el 80% de la población más pobre del país es de raza negra y el 82% de la población carcelaria también pertenece a esta raza. Según una investigación realizada en el 2001 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), "la población afrolatina y afrocaribeña", que llega a

representar casi el 30% del total de habitantes de la región, es de "alta densidad y poca resonancia". En Brasil la población blanca es 2,5 veces más rica que la negra. El porcentaje de analfabetismo en Brasil es 2,5 veces mayor en los grupos de raza negra que en otros grupos raciales. El Ministerio de Educación de Brasil realizó hace tres años un estudio que indica que del total de estudiantes universitarios existentes en el país, sólo el 2,2 por ciento es de raza negra, el 18% mestiza y el 80% es de raza blanca. Igualmente, las mujeres de raza negra son doblemente discriminadas -tanto por razones de género como de raza- en el mercado laboral brasileño.

El reconocimiento de esta realidad, ha impulsado la urgente implementación de políticas públicas sobre igualdad y equidad tanto de raza como de género; pero aún así, la enorme deuda social con este pueblo sigue siendo enorme. Es un reto vigente al que no debemos darle la espalda como nación.

Otro serio desafío que enfrenta el gobierno nacional es la criminalidad organizada. Algunas de las ciudades más grandes del Brasil están rodeadas por populosos barrios de invasión, donde a la par de la miseria pululan grupos armados financiados por el narcotráfico. El Primer Comando de la Capital (PCC) se ha convertido en la mayor y más tenebrosa organización delictiva en todo el país. En el 2006, esta agrupación organizó sanguinarios ataques en las calles paulistas con un saldo de 220 muertos. Su líder se conoce con el alias de "Marcola" y según informan las autoridades, su eje de acción se ubica en las cárceles del estado de Sao Pablo. El accionar de estas bandas criminales, muchas veces controladas por milicias parapoliciales, da forma a un verdadero poder paralelo que desborda la violencia que se produce al interior de las favelas y deja al año decenas de jóvenes asesinados. El programa antiviolencia impulsado y creado con apoyo comunitario por el gobierno nacional ha sido bien recibido por las organizaciones de Derechos Humanos y de lucha contra la violencia, las cuales anualmente realizan un estudio y presentan al país un plan de acción con alternativas viables de solución. La propuesta de ofrecer mejoras salariales a los miembros de la fuerza pública, ampliar el marco de inversión en el sistema penitenciario, realizar una profunda depuración a los órganos de Justicia, desarrollar incentivos para los jóvenes para que estudien, se rehabiliten y asuman su existencia de modo mucho más constructivo, más la puesta en marcha de programas sociales y de reinserción, como el proyecto "Madres de la Paz" que busca abrir espacios de desarrollo económico y social a mujeres que habitan en comunidades de riesgo, representan importantes logros en esta materia.

La situación de pobreza que atraviesa un promedio de 11 millones de familias brasileras es otro grave problema que enfrenta el actual gobierno. Esta realidad se constituye en un fuerte obstáculo para la implementación de políticas públicas de pacificación, para el desarrollo de programas de presupuestación participativa y para la implementación de nuevos y audaces instrumentos de fortalecimiento de la democracia. Si no se ofrecen garantías sociales, equidad, justicia y opciones de desarrollo equitativas, no es posible esperar que la ciudadanía en condiciones de vulnerabilidad ejerza su derecho a participar.

De otra parte, la apropiación del Estado y de los bienes públicos por parte de sectores y empresas privadas ha favorecido el clientelismo y el autoritarismo. Sin embargo, con la intención de contrarrestar esta situación y de fortalecer los instrumentos de participación, vigentes desde la apertura política hacia el multipartidismo y la democracia, se han considerado tres pilares fundamentales que de reafirman la existencia de un Contrato Social, porque el Estado es en efecto un Contrato Social que se celebra entre ciudadanos libres y autoridades elegidas por mandato popular. La formación de un Estado no es un designio celestial, ni una imposición etérea, es una apuesta colectiva que se construye a través de la suma de voluntades y de compromisos sociales y comunitarios con el propósito de alcanzar la organización de lo público y lo social. Este desarrollo sólo se logra a partir del ejercicio de una ciudadanía activa y conciente, capaz de acoger las normas constitucionales o de impulsar reformas desde un criterio social o de búsqueda de la modernización del Estado. Los tres pilares fundamentales de este Contrato Social son la norma jurídica de la cual nadie está exento, el control social que se ejerce sobre lo público y el ejercicio democrático como canal de participación.

El manejo y la asignación del presupuesto público anteriormente dependía de la voluntad política de los gobernantes de turno y era posible ver entonces, la precariedad con la cual se construían obras sociales como una escuela pública o un hospital y el lujo que se destinaba para la adecuación de bancos estatales y otras dependencias cuyos pisos a lo mínimo tenían que ser de mármol. El pueblo entonces no tenía la

más mínima opción de decidir sobre el gasto público y la asignación de presupuestos. Con la llegada al poder del Partido de los Trabajadores, ganador de las elecciones municipales en el año 1988, se comenzó a implementar el programa de Presupuesto Participativo en Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul. En aquel entonces, un tercio del total de la población vivía en las zonas periféricas sin acceso a los servicios de infraestructura básica y totalmente sometidos a los poderes mafiosos que se habían incrustado, particularmente, en aquellas zonas como en los cinturones de miseria que rodean a otras ciudades del país. Era obvio suponer entonces cuáles serían las principales demandas que aquellas comunidades, carentes de calidad de vida, realizarían en aquel momento.

¿Qué determina la existencia o no de calidad de vida? La calidad de vida de un individuo se relaciona con su entorno, con la posibilidad que tenga para satisfacer sus necesidades tanto sociales, humanas como espirituales. Se determina también a partir de la salud física y mental de cada persona, su nivel de independencia, grado de libertad de acción y el tipo de relaciones humanas y sociales que pueda establecer. Las Naciones Unidas a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), establece que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se determina a partir de tres variables: Esperanza de vida que se relaciona con el acceso que se tenga a salud, nutrición y vivienda en ambientes saludables, Educación que se refiere a formación y desarrollo integral de la personalidad y PBN per Capita, es decir, Producto Nacional Bruto en referencia a los niveles de productividad y flujo de bienes que se generan al interior de un país. La calidad de vida conlleva el derecho de cada persona a participar socialmente y ha incidir en temas públicos que afecten su desarrollo o el de su comunidad.

Era necesario entonces, empezar a formular nuevos canales de participación donde las personas pudieran expresar sus necesidades y formular soluciones. Sin mayores referentes porque en el mundo no existían antecedentes sobre sistemas de presupuestación participativa, tomamos como fuente de inspiración a la Comuna de París. Este breve experimento de gobierno popular y federativo que gobernó en París durante parte de la primavera de 1871, logró importantes reformas de corte social, fue pluralista y conciliador y por primera vez en la historia, logró llevar a una nueva clase social al poder. Aunque fue brutalmente reprimida, su ejemplo marcó para siempre la historia de Francia y la humanidad. A partir de esta experiencia de democratización de los recursos y apertura de espacios de participación ciudadana, especialmente de los estratos más pobres de la sociedad, en Brasil dimos marcha a un proyecto que cambió indudablemente la concepción del ciudadano frente al Estado y renovó completamente las relaciones entre gobernantes y gobernados. No tarde comprendimos que en tanto el pueblo lograra incidir en el gasto público y orientar su ejecución, tanto más sería posible erradicar la corrupción y evitar el desvío de los recursos para satisfacer intereses privados y no ya sociales ni colectivos.

Era evidente que la justicia desde su inoperancia contribuía dramáticamente a perpetuar la corrupción administrativa. Las leyes en Brasil parecían destinadas a favorecer a los poderosos, a los dueños del capital y el poder político, mientras era implacable con los ladrones de gallinas. Se protegía al ladrón de cuello blanco, aquel que podía hacerse a los mejores abogados y burlar las normas, mientras que al desamparado le caía todo el peso de la ley. El poder total del Estado pertenecía a las élites y ellas no sólo manejaban la justicia a su acomodo, sino que incidían peligrosamente en las políticas públicas que entonces eran pensadas de acuerdo a uno intereses personalistas, y excluía a la mayor parte de la sociedad a la hora de desarrollar programas o de aplicar políticas de orden social. Además, la fuerza de la represión dotada de armas para el control de lo público, solía levantarse contra quien se atreviera a disentir de estos manejos o ha poner en evidencia el régimen de atropellos e injusticias promovidos desde los centros del poder político y empresarial del país. Fueron reprimidos los opositores a las políticas de Estado, los maestros que clamaban por mejoras salariales, los sin tierra, los sin techo, los que luchaban por condiciones dignas de vida para las mayorías pauperizadas, los que protestaban por el alza en los arriendos, los que pedían trabajo, salud y educación para todos. Ante el clamor nacional la repuesta fue represión policial. Nunca reformas estructurales.

La bandera de Brasil en su globo celeste lleva una leyenda que dice "Ordem e Progreso" y hoy entendemos que ello no es posible en tanto no exista igualdad. Igualdad entre ciudadanos en derechos y libertades, igualdad ante la ley y punto final a todo sistema de discriminación. La ley establece el derecho a la propiedad privada pero ésta no debe sobreponerse a la necesidad de impulsar reformas agrarias, porque la tierra, según reza nuestra constitución, tiene y debe

tener una función social, y esto es muy importante.

Conscientes entonces de esta realidad llena de contradicciones y complejidades, entendimos que para cambiar era necesario asumir el reto de impulsar hondas transformaciones, muchas de orden conceptual. Sustituir la concepción de un Estado que asume la manutención de las minorías privilegiadas por una visión más amplia y responsable capaz de propiciar el desarrollo integral que deben alcanzar cada uno de nuestros ciudadanos, era una prioridad. Nadie es superior ni inferior ante la ley.

El concepto de ciudadano si bien ha variado mucho desde las democracias antiguas, incluida la antigua Grecia hasta nuestros días cuando hablamos de las llamadas democracias modernas y participativas, desde sus orígenes ha reconocido que ser ciudadano implica asumirse como miembro de una comunidad política, participar en los asuntos públicos e incidir en las esferas de control.

Etimológicamente el término "ciudadano" hace referencia a quien habita en la ciudad porque esa era la unidad política más importante con la que se contaba por aquellos días. No obstante, a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano por la Asamblea Nacional Francesa, el concepto de ciudadano empezó a hacer referencia a ser miembro de un cuerpo estatal, de esa nueva unidad política llamada Estado que confiere las respectivas nacionalidades dando forma al orden social que rige a cada país. Las relaciones internacionales ya entonces dejaron de producirse entre ciudadanos y pasaron a ser entre naciones, entre Estados y países.

Para quebrar el régimen de privilegios existente y poder cumplir la promesa a los trabajadores, resolvimos como nación y actores activos de la política, poner en marcha un plan de transformación de las estructuras vigentes. No sólo se trataba de democratizar al país, la tierra, los bienes de producción, sino también de lograr que esos instrumentos de participación que nos conferían las avanzadas nociones democráticas fueran aprehendidos por las comunidades y por sus ciudadanos y se constituyeran en verdaderos eslabones hacia un cambio real y significativo. Durante el primer año de trabajo sólo teníamos una comprensión clara sobre nuestros deberes y derechos ciudadanos, y sobre la necesidad de impulsar la construcción de procesos sistemáticos en los que personas informadas y conscientes de ser y pertenecer a un Estado se apropiaran de lo público y pudieran construir espacios para expresar sus necesidades y apremios y proponer salidas a fin de construir consensos y tomar decisiones colectivas de beneficio también colectivo.

La noción que teníamos de democracia nos llamaba a proponer alternativas al sistema representativo que nos regía, dónde la participación de los ciudadanos se limitaba a la acción electoral ejercida cada dos años. El triunfo del PT, un partido progresista con importante arraigo en amplios sectores sociales, imponía la necesidad de implementar un programa de Presupuesto Participativo, sacar adelante el Contrato Social que proponíamos para poder combinar con acierto algunos elementos de democracia representativa con otros de participación ciudadana. Se trataba de afectar el destino de los recursos del Estado a fin de mejorar las condiciones de vida en los estratos sociales más bajos y alcanzar un desarrollo social de carácter sostenible e integrado a las demás funciones del Estado. Había que vencer el escepticismo, la amnesia y la histórica repetición de un modelo excluyente y represivo. Nada sencillo pero teníamos varios elementos a favor.

La necesidad popular de impulsar cambios trascendentales era una realidad, al igual que la creciente conciencia sobre el deber Ser de un ciudadano, el hastío generalizado a la pobreza y la violencia y el importante trabajo que las organizaciones sociales de Derechos Humanos y las agrupaciones contra la tortura y la represión militar venían desarrollando desde la década de los ochenta o incluso antes, en varias regiones del país, incluida la ciudad de Porto Alegre.

Cuando dimos inicio a nuestro proceso de transformación, las regiones y las autoridades locales contaban con mayor autonomía, ya no eran tan dependientes del Estado, y asuntos que antes eran tratados con una visión centralista, empezaban a ser asumidos de manera local. Sin embargo, el elevado nivel de endeudamiento en las regiones, la tradicional relación política entre poder estatal y la ciudadanía fundamentada en la burocracia, la burda politiquería y el intercambio de favores, sumado al hecho de que estábamos asumiendo un proyecto inédito, sobre el cual no registrábamos experiencias similares en otros países y por tanto carecíamos de registros de errores de los cuales pudiéramos aprender o de ejemplos para emular, se constituyeron en otro reto que tenía que ver además, con la capacidad de propiciar también un cambio mental, una transformación de valores y creencias culturales.

Como primera medida, el gobierno de Porto Alegre firmó con la sociedad un contrato político, que se fue renovando y perfeccionando con el transcurrir de los años. Este pacto era de suma importancia porque apelaba a los valores de sus ciudadanos y abría ese espacio de participación que desde hacía décadas la gente reclamaba.

Aún cuando se contaba con ciertas condiciones favorables para el desarrollo de esta propuesta, la participación en un comienzo no fue masiva, al contrario, fue bastante reducida. Empezamos durante el primer año con 700 personas que traían gran cantidad de dudas y temores. Dudas y temores por los que nadie podía responder y que sólo era posible empezar a confrontar desde la imaginación y la propia experimentación. Para 1990, aún cuando la participación seguía siendo escasa, se puso en marcha una reforma tributaria que fue determinante para el futuro de la experiencia. Al sanearse las cuentas de las regiones y superar las deudas locales, se pudo recuperar la capacidad de inversión de cada gobierno local y esto produjo un significativo aumento en los niveles de participación. Se estima que para 1995, cerca de 14 mil personas participaban activamente en los encuentros y en las rondas municipales y que a nivel de organizaciones y asociaciones intermedias sumabamos un promedio de cien mil ciudadanos.

Se estaba demostrando que si era posible dar repuesta satisfactoria a las demandas de la población; la gente sabía que sus esfuerzos, ideas y discusiones iban a ser tenidas en cuenta, que de verdad estaban teniendo incidencia en los asuntos públicos y que ello se reflejaba en mejoras barriales, ejecución de proyectos comunitarios y desarrollo en áreas de interés social. Si valía la pena participar.

El Presupuesto Participativo se convirtió entonces en una fuente de movilización en todos los barrios de la ciudad, logrando año tras año un aumento en los niveles de participación. Para el año 2004 ya se había convertido en un ejercicio ciudadano común asumido de forma natural. En Porto Alegre, ciudad pionera de este modelo, la implementación del Presupuesto Participativo se inicio dividiendo la ciudad en 16 regiones para poder tener mayor control y autonomía en cada sector. Estas divisiones, hechas con base en criterios geográficos, sociales y organizativos, funcionaron porque permitieron una mayor y variada participación ciudadana, rescatar procesos organizativos previos y establecer una relación de confianza entre los moradores de cada barrio y los líderes sociales. Para lograr mayor eficacia en el programa, se crearon asambleas regionales de las que debían salir dos representantes capaces de llevar la vocería y tomar decisiones en esferas más amplias con el aval de sus propias comunidades.

El gobierno nacional, interesado en este trabajo, empezó a realizar varias exploraciones en las regiones sobre presupuesto, condiciones de inversión, gastos por contratos, costos en materia de servicios públicos, compras y demás. Analizó las demandas y estudios sobre sistemas de vida, niveles de precariedad o desarrollo, y a partir de la documentación ciudadana que contenía estudios, propuestas, incidencia social y política de los cambios que estaban demandando, se logró la implementación del Presupuesto Participativo (PP). Es decir, y eso hay que tenerlo claro, el PP no se impuso por sanción legislativa ni por decreto presidencial sino a partir del trabajo constante y esforzado de una ciudadanía organizada, capaz de diseñar su propia reglamentación, de proponer, discutir y ofrecer soluciones viables a sus necesidades más apremiantes.

Una vez organizadas la Asambleas, se hizo imperativo formar cinco plenarias temáticas con el fin abarcar nuevos sectores de la sociedad, sumar desde de la red de organizaciones e incidir más directamente sobre los programas de planificación global de la ciudad.

Desde un inicio y como parte del proceso de innovación en el que nos habíamos involucrado, se desarrollaron un sinnúmero de reuniones preparatorias entre representantes de las organizaciones comunitarias y funcionarios del Gobierno para establecer acuerdos sobre los temas que se debían llevar a las dos reuniones principales llamadas "rondas". El objetivo era definir la metodología y las estrategias de comunicación que se debían utilizar para despertar el interés de la gente y convocar su participación. En la primera ronda, funcionarios municipales presentaban un informe sobre el plan de inversiones del año anterior, el nivel de avances obtenido, los retos para el nuevo año en materia de inversión y la cantidad de recursos que se estimaba serían asignados para el año entrante. Las comunidades por su parte, ya enteradas del proceso, empezaron a definir en colectivo sus prioridades, a jerarquizarlas y a escoger a sus representantes para las Asambleas Temáticas.
A la par que se iban desarrollando los grupos temáticos y el trabajo de las Asambleas donde se recogía la voz de los ciudadanos y se estratificaban las prioridades a resolver, se impuso también un sistema de vigilancia

y seguimiento, de modo que la comunidad fuera quien dictaminará si se estaba dando cumplimiento a lo pactado o no, y pudiera evaluar los logros obtenidos o dificultades que se habían presentado en la implementación de las mejoras sectoriales por ellos demandadas. En un principio fue necesario romper el control de la prensa oficial e idear nuevos mecanismos de comunicación, incluso recurrir a la distribución de volantes y al voceo callejero, para llamar a la ciudadanía a ejercer veeduría sobre los procesos emprendidos. Luego ya cada sector fue implementando sus propias estrategias.

Antes de llegar a la segunda ronda, se realizaron varias reuniones para que los delegados de las regiones decidieran cuáles serían las prioridades que se presentarían en las reuniones temáticas -educación, salario habitación, cultura y deporte- y establecieran el orden de atención para cada una. En la segunda ronda se crearon varias mesas de trabajo en las que participaban dos representantes por región, y cómo ya se conocía el monto de los recursos disponibles para invertir el año siguiente, se empezaban a negociar las prioridades de inversión. Si las negociaciones fallaban se recurría entonces a la votación. En esta segunda ronda también se debían elegir a los dos nuevos representantes de las regiones para las plenarias temáticas que se desarrollarían en el Consejo Municipal del Plan del Gobierno y del Presupuesto (CM-PGM). Se estableció el Foro de Delegados Regionales y de Delegados Temáticos (FD-RT) a través del cual empezó a fluir la información en las respectivas regiones y se llamó a las personas para que acudieran a los talleres de formación y así, con más elementos y con conocimiento sobre las reglas de juego que se iban implementando, lograran desempeñar un papel mucho más activo y transmitir sus propuestas al Consejo Municipal. El Foro también debía hacer seguimiento a los proyectos en ejecución y presentar un informe periódico.

Una vez concluidas las reuniones temáticas, regionales y constituido el FD-RT que se reuniría semanalmente, y el CM-PGP, se redactó un borrador final que determinaba cuáles serían las inversiones que debían adelantarse en el marco del presupuesto participativo de acuerdo a las necesidades más urgentes como asfaltar una calle, crear una guardería, ampliar el cubrimiento en el servicio de acueducto, de recolección de basuras y residuos, etc. Las Secretarías y demás organismos del Poder Ejecutivo discutían con el Consejo Municipal del Plan del Gobierno y del Presupuesto el texto borrador, las obras a realizar, costos y viabilidad técnica de cada iniciativa. Los delegados exponían los resultados a su comunidad y realizaban sus propias discusiones internas, mientras el Ejecutivo elaboraba una propuesta de presupuesto.

Durante este proceso de recolección de información e iniciativas fue sencillo advertir que en varias regiones las necesidades eran las mismas y que a buena parte de los ciudadanos les asistía la urgencia por darles pronta solución. Sobre las necesidades individuales y los proyectos personales, se había logrado darle mayor supremacía a los proyectos de interés colectivo, y esto sin duda representaba un enorme avance social. La construcción de escuelas quizás ha sido una de las demandas más recurrentes que solicitan las regiones, o la mejora en los niveles de educación o el acceso a sistemas dignos de habitación popular. Los ciudadanos saben que entre más participen y entre más votantes haya, mayor será el presupuesto que se les asigne y de esto depende, entonces que los recursos puedan ser empleados para mejorar su calidad de vida. La atención de estas demandas también obedece a la realización de una matriz, pero lo esencial es que el gasto del presupuesto se ciñe a las propuestas y prioridades señaladas por los ciudadanos.

El Plan de Inversiones que desarrolla cada región maneja tres criterios que determinan las prioridades. El primero siempre se refiere a brindar servicios públicos e infraestructura. El segundo parte de una valoración demográfica mediante la cual se establece la cantidad de personas a afectar, y el tercero responde a las demás prioridades regionales, en las que se destaca como ya señalé, educación, vivienda, salud, etc. Los planes de inversión regional junto con las propuestas de las organizaciones temáticas y del Gobierno Municipal se envían al Consejo Municipal del Plan del Gobierno y del Presupuesto (CM-PGM) para su aprobación y luego al Poder Ejecutivo, que a su vez, y tras su análisis, lo reenvía a los Concejales del Ayuntamiento (Consejo Deliberante) para que se definan cifras del presupuesto y se realicen eventuales modificaciones que comúnmente se acogen a las propuestas hechas por la ciudadanía. Se imprime una gran cantidad de cartillas que informan sobre los resultados del Foro y la reunión final con el gobierno donde quedan establecidos los compromisos adquiridos y los planes de ejecución, cuyo seguimiento y veeduría empiezan a ejecutar de inmediato los mismos ciudadanos.

A través de otros instrumentos de participación, de

conferencias, de movilizaciones y demás instrumentos legales, se explican las políticas públicas que se van a implementar y los parámetros de ejecución de cada propuesta. Se establece por ejemplo, que una casa de familia no puede ser una guardería y se exponen los criterios que inciden en ésta y en otras pautas de acción. Además se cuenta con 27 consejos sectoriales donde se abordan los distintos temas de interés comunitario, se formulan estrategias y se hace acompañamiento a las labores emprendidas. Cada cuatro años se realiza un congreso ciudadano donde se discuten las grandes directrices para la ejecución de un plan rector nacional. El Programa de PP va más allá de las obras físicas, pues como he señalado la calidad de vida, abarca también otros elementos de enorme importancia.

Más allá de limitarnos al tema de recursos económicos y ejecución de obras, nos hemos propuesto incidir en la conciencia colectiva y fortalecer la cultura política de las comunidades. Quizás por ello uno de los resultados más importantes que arroja este proceso es que la ciudadanía ha variado su concepto sobre lo público, sobre democracia y soberanía popular. Así mismo, se ha logrado un notable incremento en los niveles de organización popular, se han fortalecido las redes sociales y ha surgido un verdadero empoderamiento individual y colectivo. En 16 años de trabajo organizado no se ha presentado la primera denuncia sobre corrupción porque sencillamente no la hay; se trata de un proceso público, transparente, que además de ser coordinado y vigilado por las comunidades, es altamente valorado, querido y respetado por la gente.

Otro logro importante ha sido el evidente redireccionamiento de la inversión pública. Las prioridades y la conciencia sobre las necesidades cambiaron sustancialmente, siendo los ciudadanos quienes determinaron ese cambio a través de su participación. Inicialmente, los recursos empezaron a ser direccionados para atender las grandes necesidades que existían en las regiones más distantes, las de mayor vulnerabilidad o las que históricamente habían sido ignoradas por las administraciones públicas. Al principio las obras que se ejecutaban no eran palpables por toda la ciudadanía, porque se trataba de priorizar el trabajo y la atención en aquellas comunidades aisladas y excluidas, pero poco a poco se empezaron a reconocer avances, las veredas inexistentes empezaron a figurar, a contar con vías de acceso, servicios públicos, centros de salud, y todas estás obras empezaron a trascender hasta cubrir otras zonas, menos invisibilizadas, pero también con muchas necesidades.

La cultura ciudadana conquistada a lo largo de estos años, ha permitido que el PP sea considerado una prioridad en las agendas públicas. Aún cuando varíe el partido de gobierno, como sucedió cuando el Partido de los Trabajadores fue derrotado años atrás, el Presupuesto Participativo se siguió implementado porque los ciudadanos así lo demandaron. La cultura de participación ha permitido transformar el sentido de prioridades y si antes era fundamental un piso de mármol para un banco hoy en día es más importante la construcción de una escuela de buena calidad o mejorar la infraestructura pública o la red vial del país.

En Porto Alegre siempre ha existido la costumbre de participar, proponer, debatir y expresar pública y libremente su descontento. Esa vieja tradición facilitó el proceso de PP, y convirtió a la ciudad en un claro referente nacional que enseñó que si era posible asumir decisiones colectivas de manera organizada, fiscalizar con criterio los planes de desarrollo, las inversiones y promover la realización de consultas para que el PP se proyectara a todo el país. La comunidad de Porto Alegre había determinado que el único espacio de participación con amplia incidencia social era el PP, y que éste debía servir de modelo para que pudiera ser emulado, multiplicado, defendido y para que tuviera continuidad en todo Brasil como mandato nacional.

En Brasil hemos tenido que aprender lo que significa realmente democracia, porque varias generaciones, como la mía, nos formamos bajo el autoritarismo y la represión. Nunca antes habíamos podido participar, opinar era peligroso, disentir era suicida y ese fue el modelo con el que desde la infancia nos formamos. Cambiar este modelo caduco era necesario pero para ello debíamos iniciar un lento pero firme proceso de incursión en la vida social desde la misma infancia y la escuela.

El primer contacto de un ser humano con el Estado y lo público se da a través de la escuela. A nosotros nos correspondió vivir la escuela como un modelo de sanción y represión. No era posible decidir, ni expresar preferencias menos discutir o criticar los métodos empleados por los maestros o los sistemas de evaluación, nada, los estudiantes no teníamos voz ni voto, sólo debíamos callar y obedecer. Igual ocurría con los padres de familia que terminaban supeditados

a este sistema que los excluía de la responsabilidad formadora que debía impartirse en las aulas escolares. Las cosas han cambiado desde entonces. Hoy día las nuevas generaciones viven la escuela como un gran laboratorio de aprendizaje que define la relación con el Estado y con lo publico, se discuten las reglas a seguir en las aulas, el calendario, las metodologías, se habla de respeto a la identidad y al libre desarrollo de la personalidad, se crean consejos estudiantiles que intervienen en la elección del rector de la escuela y se comparte con los padres las decisiones y políticas ha implementar. La democracia y los derechos constitucionales, humanos y ciudadanos se empiezan a convertir en parte esencial de una nueva cultura.

El PP en sus orígenes fue una forma de hacer oposición a una cultura autoritaria y represiva; que luego se fue convirtiendo en parte esencial de nuestro sistema político. A través de la educación y la formación escolar se empezaron a formar ciudadanos conscientes de su derecho a ejercer en plenitud sus derechos y deberes democráticos, ciudadanos conscientes de su capacidad de producir cambios permanentes y no simplemente coyunturales, y de afectar la vida de una colectividad desde sus propias iniciativas. Lo público ya no era un tema ajeno al que sólo se podía acceder a través de la politiquería, ahora tenía un real carácter social y colectivo. El sistema de PP ha funcionado porque supo llegar a la conciencia de las personas y a partir de ella, unir voluntades. En la actualidad el modelo se reproduce y se sigue perfeccionando en muchos rincones del planeta porque se sabe y se ha demostrado que funciona.

Los aciertos obtenidos en materia económica y política han permitido que ésta práctica se extienda y que ahonde en nuevas posibilidades democráticas. En términos de desarrollo económico y social es la eficacia de las inversiones la que determina su éxito. En Porto Alegre se logró realizar grandes mejoras en obras de saneamiento básicas como suministro de agua, y mejora general en los servicios públicos. En 1990 el servicio de agua sólo llegaba a 400.000 familias, 1994 a 465.000 hogares y para 1996 ya cubría al 98% de las familias de la ciudad. El sistema de alcantarillado pasó de tener un cubrimiento del 46% del total de la población a un 85% también para el año de 1996. En temas como alumbrado público, urbanización y arborización barrial, creación de centros de salud e incremento y mejoras en vivienda también se lograron sobresalientes resultados. Hoy en día la administración de Porto Alegre destina entre el 15 y el 25 % de sus ingresos totales a inversiones de presupuesto participativo.

En términos políticos el PP también deja enormes satisfacciones. Su aplicación logró reducir significativamente las viejas prácticas clientelistas, ampliar la concepción de participación democrática y fortalecer mecanismos de control social sobre lo público. En términos de cultura ciudadana se pudo incentivar la participación de la sociedad en aquellos ámbitos de decisión, se fortalecieron liderazgos locales y se amplió la formación técnica y académica sobre prácticas presupuestarias. Muchas personas empezaron a asumirse como ciudadanos integrales y entendieron que el adecuado manejo de los presupuestos no dependía necesariamente de la voluntad de sus gobernantes sino de su propio interés y organización. La inversión social dejó de obedecer a compromisos políticos o al intercambio de favores politiqueros para convertirse en política de Estado regulada por las comunidades.

Un Estado democrático y consciente de su deber que además cuenta con una ciudadanía organizada, propositiva, que decide e incide, produce indefectiblemente crecimiento y desarrollo.

El camino para la consolidación del PP lo hemos construido en el andar. Día a día se mejora, se aprende de las equivocaciones, se toman lecciones que se desprenden de otras experiencias en otros países, y se fortalece su accionar como política pública de enorme relevancia paras las comunidades. En Colombia hoy hablamos de crear una red nacional de PP, lo cual es fundamental y sin duda redundará en la práctica en otros lugares para convertir las experiencias locales en una política de Estado, y ese es sin duda es el gran objetivo. Los resultados locales de la puesta en marcha de esta propuesta en varias ciudades de Colombia, nos demuestra que el gasto público puede ser eficaz y transparente, que es posible vencer la corrupción, el clientelismo y la apropiación de los recursos públicos para satisfacer demandas particulares. Si es posible construir un proyecto de nación, amplio, generoso, incluyente y consciente de sus posibilidades para generar desarrollo y calidad de vida a todos y cada uno de los habitantes de una ciudad, una región o un país. Esa es la apuesta y en este empeño como continente vamos a insistir.

El Presupuesto Participativo de Montevideo

Willan T. Masdeu
Unidad de Planificación y Participación Departamento de Descentralización
Intendencia Municipal de Montevideo

Capítulo 1

Introducción: Una primera reflexión sobre el Seminario

Somos partidarios del intercambio permanente de experiencias entre todos los que creemos que es importante abrir cauce a la participación social en la definición de políticas públicas para mejorar y profundizar nuestras democracias. Creemos que este intercambio puede dar lugar a una "construcción colectiva de conocimiento" que nos permita a todos avanzar más rápido hacia nuestras metas comunes.

El tema que nos convoca pone énfasis en la importancia y en los desafíos que se le presentan a los Presupuestos Participativos en tanto herramientas aptas para facilitar la participación social en la gestión pública, la construcción de ciudadanías, la mejora y transparencia de la gestión municipal, y la distribución democrática y equitativa de los recursos presupuestales en la edificación de una ciudad incluyente y solidaria.

Entendemos que estos desafíos son en realidad asuntos netamente políticos, que su abordaje va mucho más allá de un debate técnicos o del intercambio sobre ejercicios y fórmulas para organizar la presencia activa de nuestras comunidades en la vida pública.

Desde nuestro punto de vista la reflexión sobre la participación y sobre el PP es en realidad parte de una reflexión política profunda, reflexión dirigida a encontrar respuestas adecuadas para enfrentar los problemas y mejorar la vida de nuestras poblaciones, reconociendo el valor del hacer colectivo como llave para los cambios necesarios.

Hacer esta afirmación significa tomar posición ante un debate que se abre al observar el universo de experiencias de PP en construcción en el mundo. Precisamente, una de las dificultades y de las riquezas de los presupuestos participativos es que ninguna experiencia se parece exactamente a otra, tienen diferencias a veces cuantitativas, otras veces profundamente cualitativas, las que las hace completamente distintas.

Esta diversidad de experiencias, de peculiaridades, de ingenierías propias de cada proceso, a la vez que expresa la plasticidad de la herramienta para adaptarse a diversas realidades y la creatividad de las sociedades y de los gobiernos locales que la desarrollan, también expresa una diversidad de "intenciones políticas" en los gobiernos que hacen uso de esta herramienta en su gestión.

Por ello es necesario reconocer si el Presupuesto Participativo, o más en general si las políticas de participación que se impulsan desde los gobiernos locales son procesos pensados para transformar nuestras realidades de injusticia o para legitimar gobiernos que carecen de sólidos sustentos.

Ante estos dos sentidos de la participación y de hacer presupuestos participativos, se hace necesario que busquemos siempre reconocer con precisión cuál es el enfoque de base de la política del gobierno que impulsa estos procesos, conocer cuáles son las metas y objetivos de su gestión política, dentro de la cual vive y cobra sentido el PP.

Por eso vale señalar que, en lo que concierne al gobierno de Montevideo, este impulsa políticas que se sustentan en la convicción de que se puede y se debe dar respuesta a los desafíos urbanos actuales, de que se puede construir un proyecto de ciudad que contribuya activamente a dotar de contenidos de justicia social a la democracia, integrante de un liderazgo al que se accede como un verdadero gobierno promotor de cambios.

En Montevideo las fuerzas progresistas, nucleadas en el Frente Amplio, ganaron las elecciones departamentales en el año 1990 y desde entonces iniciaron una transición en el gobierno de la ciudad con una transformación profunda en los niveles de dirección, en el diseño e implementación de políticas públicas innovadoras y en la modalidad de gestión con el involucramiento de la sociedad en la misma.

Esta transformación se inició luego del reconocimiento de que miles de montevideanos y montevideanas son privadas y excluidas de disfrutar de la riqueza social, de que sus vidas cotidianas están acompañadas por el desempleo, la pobreza, la segregación cultural y étnica, la violencia, la inseguridad, la desnutrición y también el hambre, y que esa dura realidad debe ser superada como primer compromiso de la gestión del gobierno progresista.

El gobierno de Montevideo convocó a la sociedad montevideana a encontrar caminos para enfrentar estos problemas y esto, precisamente, es lo que le está dando sentido al proceso de descentralización política y administrativa que impulsó, a la construcción del proceso de Presupuesto Participativo en particular y al desarrollo de un debate permanente sobre los mejores caminos para multiplicar la participación ciudadana en la ciudad, ya que esta es imprescindible para contribuir a edificar sociedades más equitativas y justas, para abrir caminos para la solidaridad, la integración, la superación de la pobreza, la tolerancia y la paz.

El debate sobre la descentralización y la participación social y política en la gestión pública, y el debate sobre el PP, adquieren entonces sentido en tanto forman parte de un esfuerzo transformador general que asumió el gobierno electo en 1990 y todos los que lo continuaron hasta hoy, quienes no se desentienden de los graves problemas de la ciudad, sino que se responsabilizan de aplicar políticas que permitan caminar hacia metas tales como el desarrollo humano integral, democrático, sustentable y equitativo, metas que son posibles solo si en el esfuerzo se involucran activa y responsablemente actores públicos y privados, organizaciones sociales y ciudadanos.

En este esfuerzo, que requiere de la reconstrucción del Estado desde arriba y desde abajo, a través de una verdadera reforma democrática y modernizadora, la participación social resulta imprescindible, complementando el rol fundamental que cumplen los Partidos Políticos en nuestro sistema democrático, mediante su presencia directa organizada y autónoma en la definición de los asuntos de interés colectivo, con la potencialidad que esta posee de exponer la diversidad de intereses, puntos de vista e identidades que caracterizan a la vida local y ser parte de la construcción de proyectos de transformaciones democráticas que amplíen el concepto y la práctica de ciudadanía.

De esta manera además de ejercer su derecho al voto democrático para elegir a los gobernantes, la conquista del gobierno no agota la participación política de la sociedad.

Se inicia a partir de entonces otro proceso, donde se generan y dispersan múltiples centros de poder, unos originados en el momento de elegir a los gobernantes, y otros en los nuevos espacios y en las nuevas prácticas de participación cotidiana, los que, articulados, pueden compartir nuevas formas de decidir.

Una transformación de esta profundidad se debe acompañar de un cambio de valores de todos los actores, tanto del gobierno como de la sociedad.

Para ello es especialmente importante el desafío que se le presenta a los gobernantes electos, ya que deben

crear una innovadora cultura en el manejo de sus relaciones con la comunidad. renovando las formas de usar el poder público.

Se debe transitar desde el clientelismo y el autoritarismo tecnocrático a la construcción de un diálogo crítico permanente, respetuoso de la autonomía de la sociedad civil, aspecto que se torna clave para generar una nueva confianza entre ciudadanos y gobierno sin la cual no es posible pensar en su participación en la gestión pública.

El discurso político y las acciones institucionales deben realizar en este proyecto una permanente promoción de valores para una cultura democrática radical: solidaridad, equidad y justicia social, tolerancia, respeto a la diversidad, cultura de paz e integración.

El Proceso de Descentralización y Participación social lanzado en 1990 a días de iniciarse la primera gestión progresista fue la iniciativa transformadora que expresó todas estas intenciones. Fue una iniciativa de Descentralización política y administrativa con el simultáneo aliento a la participación social, dentro el Departamento de Montevideo, sin apoyo desde el Estado nacional.

El contexto para su fundación era muy difícil y estas dificultades condicionaron fuertemente su desarrollo hasta el año 2005: un país unificado políticamente y tradicionalmente centralista, con una descentralización que, por debajo del nivel territorial nacional, se expresa casi exclusivamente en los Departamentos, que corresponden a divisiones equivalentes a las provincias o las regiones de otros países; eran puntuales los casos de existencia de un tercer nivel de gobierno, más cercano a lo local, en algunos poblados del interior del país; las normas jurídicas dejaban poco margen al desarrollo de estos procesos; existía una verdadera cohabitación con gobiernos nacionales enfilados a realizar ajustes estructurales de sesgo neoliberal y anular las transferencias de recursos desde el gobierno nacional al Departamental; se requería de mayorías parlamentarias para autorizar la electividad de las autoridades locales; existía gran dificultad, en el marco de un fuerte enfrentamiento político sobre dos visiones de país que expresaban el nuevo gobierno de la capital y el gobierno nacional, para realizar coordinaciones macroinstitucionales.

Como verdadera reforma democrática de la Intendencia implicó la regionalización del Departamento de Montevideo en 18 Zonas; en cada una de ellas se instaló un servicio municipal llamado Centro Comunal Zonal (a este proceso le llamamos Desconcentración o Descentralización administrativa); se crearon 18 Juntas Locales (autoridades locales), con representantes de los Partidos Políticos (a este proceso le llamamos Descentralización Política).

La creación más novedosa fue la Descentralización Social con la creación de 18 Concejos Vecinales. Son órganos de participación social, autónomos, consultivos, con potestades de asesoramiento, iniciativa, propuesta, contralor y en algunos casos cogestión. Se regulan a sí mismos y se integran por los habitantes de los barrios de cada Zona, que actúan en forma honoraria.

Estos Concejos son propuestos y electos por los mismos vecinos, sin mediación de los Partidos Políticos, en elecciones periódicas, no obligatorias, que ellos mismos organizan, con voto secreto y sin restricciones, contando para ello con amplio apoyo del gobierno departamental.

Comenzaron a funcionar luego de sendos procesos electorales a fines de 1993 eligiendo más de 650 Concejales, los que permanecen dos años aproximadamente en sus cargos. Se han realizado siete elecciones para su renovación, registrándose una votación vecinal promedio de un 80% de la población habilitada para hacerlo.

Estos tres órganos forman en cada una de las 18 zonas un sistema descentralizado local, (SDL) que articula con la estructura municipal central a través del Departamento de Descentralización. Con competencias, recursos y roles diferentes y complementarios en la gestión, este sistema es ahora expresión de parte de los nuevos poderes creados. Es un sistema complejo que opera con cooperación y conflicto siendo escenario de aprendizajes colectivos.

Actúa como un gran dispositivo de promoción de la profundización democrática, en tanto trabaja en la consideración y resolución de una variada agenda de asuntos y problemas.

Una característica sobresaliente del modelo de descentralización participativa finalmente implementado lo configura el hecho de que el propio diseño, la propia ingeniería de la descentralización y especialmente de la participación, fue construida previa consulta

con la propia sociedad. También sus evaluaciones y correcciones periódicas: para ello se realizaron varios Foros ciudadanos consultivos en el período.

En forma entrelazada al montaje de estas estructura se inició un profunda reforma del resto de la IMM, del área de gestión central, departamental de la misma, para hacerla compatible y funcional a la descentralización. Esto resulta básico: o la descentralización permea todo el aparato o se convierte en una isla, más problemática que otra cosa, en un apéndice caro e ineficiente, un adorno donde se deciden cosas sin importancia o sin consecuencias.

Este proceso ha sido continuo y es también escenario de resistencias, conflictos y desafíos permanentes.

Actualmente este sistema ha sido sometido a evaluación política y social con la perspectiva de profundizarlo, en el nuevo contexto nacional que se configuró a partir del año 2005 con el ingreso del Frente Amplio al gobierno nacional y a la aprobación parlamentaria próximamente de una Ley Nacional de Descentralización y Participación la que creará un tercer nivel de gobierno en el país.

Se prevé ahora la inmediata creación de más de 200 municipios en el país, la electividad de sus autoridades, y otras medidas de reformas democráticas que habilitan a Montevideo a saltar obstáculos que frenan el desarrollo de su propio proceso.

El despliegue de políticas de participación

En el escenario barrial o local, junto al surgimiento de nuevos los espacios para la participación política y social que generó el proceso de descentralización se implantaron progresivamente diversos programas que se convirtieron en verdaderas palancas para el desarrollo de la participación.

Se destacan entre otros: el Presupuesto Participativo cuya primera experiencia se realizó ya en 1990; los Programas Sociales y Culturales, diseñados para incluir en su gestión, evaluación y control formas diversas de participación vecinal, con fuerte impronta en los temas de salud, equidad de género, adulto mayor, infancia, juventud, discapacidad; también el programa de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo y el de planificación estratégica en la escala local (PLAEDEZ).

En escala departamental instituciones u organismos intermedios tales como los sindicatos o la propia central sindical, las iglesias, las cooperativas y la confederación que las reúne, las comisiones barriales, las gremiales de empresarios, las instituciones sociales y culturales, como partes de un denso tejido social existente, establecen relación con el gobierno departamental, en instancias a veces formales, a veces informales, transitorias o permanentes para asesoramiento e iniciativa de políticas públicas.

Éstas iniciativas crearon una gama de nuevos espacios de actuación pública, plurales tanto por la variedad de los participantes, como por el contenido y competencia sobre los asuntos que en ellos se consideran, han diversificado las oportunidades de participación de los montevideanos y tienen la virtud de tender puentes hacia la sociedad, atendiendo la diversidad de intereses existentes en el entramado social montevideano.

Es en el seno de este universo que se debe comprender al PP de Montevideo, el que se destaca como la herramienta de participación e incidencia en la gestión pública de mayor impacto político y social.

Capitulo 2

1ª Etapa del Presupuesto Participativo (PP) de Montevideo: 1990 - 2005

En 1990, con las asambleas vecinales convocadas por el Intendente Tabaré Vázquez para participar en la elaboración del Presupuesto Quinquenal, comenzó en Montevideo el ascendente proceso de democratizar la elaboración, ejecución y control del Presupuesto Municipal mediante procedimientos creados en coherencia con el proceso de Descentralización con Participación social, verdadera estrategia de reforma democrática del municipio que impulsa desde entonces el gobierno municipal.

A partir de allí el Presupuesto de la IMM ha sido elaborado de una manera diferente a la tradicional, inaugurando un estilo participativo cada vez más legitimado socialmente.

Progresivamente, durante 15 años, se instituyó la participación de la población en las definiciones presupuestales, tanto en ocasión de formular los Presupuestos Quinquenales de la Intendencia como en oportunidad de realizar los Ajustes Anuales. Este período, desde 1990 hasta el año 2005 lo reconocemos

hoy como la primera Etapa de la construcción del PP en Montevideo.

Durante esta etapa, con el dinamismo aportado por el nuevo sistema descentralizado – participativo que se institucionalizó en 1993 se recogieron demandas y propuestas emanadas de numerosas reuniones de vecinos y se hicieron realidad, dando prioridad al uso de los dineros públicos para la realización de obras y para la creación de servicios que han beneficiado directa o indirectamente a la población más necesitada del departamento.

Se avanzó en la construcción de un metodología de abordaje participativo de los asuntos presupuestales, se definieron las etapas de un ciclo de trabajo anual, donde gobierno y sociedad transitaban por un proceso donde circulaba información sobre el presupuesto y su gestión, se estudiaban y definían prioridades de obras a realizar a nivel local, se realizaban encuentros de intercambio, deliberación y negociación, y finalmente se establecían acuerdos para realizar miles de acciones llamadas por los protagonistas como "compromisos de gestión."

También se crearon mecanismos de monitoreo y control social de la gestión municipal.

En definitiva, se dio forma, a un canal de diálogo periódico entre el gobierno y la sociedad, denominado Proceso de Definición de Compromisos de Gestión, nombre que adoptó en Montevideo el Presupuesto Participativo – PP durante esta primera etapa de su construcción. El PP se edificó trabajosamente durante este período. Avanzó paso a paso junto a los cambios que generó el proceso de descentralización desde el que surgió y es parte.

El PP surgió con estas transformaciones: fue desde la participación y gestión de estos nuevos espacios locales que se lo modeló y usó como una herramienta para contribuir a modificar la organización, la cultura institucional y vencer las resistencias al cambio que el proceso de descentralización generó. Desde entonces sus actividades dependen del buen funcionamiento y de las relaciones con la comunidad de las nuevas instituciones descentralizadas (CCZ, Concejos Vecinales y Juntas Locales) y utiliza como base territorial de sus operaciones en el territorio la zonificación establecida para asentar el proceso descentralizador.

Se destacó por que fue en el transcurso de sus actividades que se desenvolvieron los niveles más altos y calificados de participación ciudadana en una gestión municipal que, simultáneamente, fue multiplicando las oportunidades y espacios para que la ciudadanía pueda actuar e incidir en el rumbo de la ciudad.

Durante su recorrido debió vencer múltiples resistencias y apatías. También tuvo que demostrar sus fortalezas durante la crisis que soportó el país a partir del crack económico-financiero del año 2002. Contribuyó entonces a enfrentar las negativas repercusiones que ella aparejó en la disponibilidad de recursos para la elaboración y gestión de un presupuesto municipal escaso, aunque desafiado a atender las nuevas necesidades y demandas mediante un fuerte apoyo a la emergencia social que se instaló a partir de entonces con miles de ciudadanos y ciudadanas empujados a la pobreza y la exclusión.

Fue durante esta primera etapa de la vida del PP que los gobiernos nacionales aplicaron políticas de fuerte cuño neoliberal, enfiladas a reformas estructurales y culturales que ocasionaron un alto endeudamiento externo, desindustrialización, desregulación laboral, privatizaciones, desempleo, emigración, empobrecimiento, incremento de los índices de exclusión social y cultural y aumento de las demandas sociales insatisfechas. En el tema específico de los recursos presupuestales del gobierno departamental, el resultado de estas políticas fue el debilitamiento de las fuentes de recaudación propias y las casi nulas transferencias de recursos desde el Estado Nacional.

A pesar de este contexto difícil, que impuso múltiples condicionamientos para la gestión democratizadora que la IMM impulsó en el período, el proceso de Definición de Compromisos de Gestión (PP), se mantuvo como un fuerte canal de comunicación con la ciudadanía y acompañó y contribuyó al éxito de la gestión política de los gobiernos municipales de entonces. Pudo acumular legitimidad social e institucional, y se transformó en "la seña" de identidad de la descentralización participativa.

Capítulo 3

Octubre de 2005, el PP en debate: el foro ciudadano

A partir de las elecciones nacionales de 2004 y de las municipales de 2005 se creó un nuevo escenario metropolitano y nacional. Este se caracterizó por el fuerte cambio de orientación en las políticas

del gobierno nacional con el triunfo de las fuerzas progresistas unidas en el Frente Amplio el que también accedió al gobierno de varios departamentos del interior del país.

Desde todos estos ámbitos se iniciaron acciones encaminadas a atender la emergencia social, sentando las bases para un desarrollo humano con equidad y para la profundización de la democracia.

En Montevideo el Frente Amplio por 4ª vez consecutiva triunfó en la elección departamental, obteniendo el apoyo de más de 60% del electorado.

El nuevo contexto alentó la posibilidad de profundizar el PP, siempre como parte de la estrategia global de Descentralización y de su apuesta al protagonismo de la sociedad en sus más diversas expresiones.

En este marco, el nuevo gobierno municipal invitó en octubre de 2005 a todos los montevideanos y montevideanas a un debate público sobre el Presupuesto Participativo.

Propuso realizar una evaluación sobre el camino recorrido, reconocer las fortalezas y debilidades del proceso y pensar las nuevas rutas a recorrer para superar dificultades acumuladas. Se impulsó la renovación del PP, de tal manera que este pueda desarrollar reconocidas potencialidades exhibidas durante el período anterior para accionar como herramienta en la construcción de ciudadanías, en la mejora y transparencia de la gestión y en la distribución con equidad de los recursos presupuestales para la construcción de una ciudad incluyente y solidaria.

Las actividades promovidas junto a esta convocatoria incluyeron la realización de 30 Foros Zonales con la participación de los vecinos y vecinas de todos los barrios de Montevideo y un Foro Ciudadano departamental que sesionó en la Intendencia Municipal cerrando un ciclo de debates y propuestas

Fueron espacios abiertos, de encuentro, reflexión, debate democrático de ideas, libre intercambio de experiencias y formulación de propuestas.

Las propuestas recogidas en el Foro fueron incorporadas como materiales de trabajo de una "Comisión del Presupuesto Participativo" que se formó en el mismo, integrada con representantes de los Concejos Vecinales (18), de los participantes del Foro (18) y del Ejecutivo municipal (2).

Esta Comisión construyó durante los dos meses siguientes las bases de un acuerdo sobre nuevas REGLAS DE FUNCIONAMIENTO DEL PP, las que se aplicarían a partir del año 2006.

Esta propuesta de la Comisión Departamental del Presupuesto Participativo fue sometida luego a discusión en los 18 Concejos Vecinales y en el Gobierno municipal, quienes al aprobarlas, las convirtieron en la "ley de juego" que a partir de entonces respetamos, dando inicio a la segunda etapa en la construcción del PP.

Es de destacar que el procedimiento de elaborar las Reglas de funcionamiento del PP junto a la sociedad, donde esta participa en su diseño y evalúa periódicamente los cambios y ajustes a realizar, es un valor agregado que contribuye a calificar al nuevo PP iniciado a partir de entonces.

Capítulo 4

Definiciones del gobierno de montevideo para abordar el debate público sobre la renovación del presupuesto participativo

El gobierno municipal se posicionó en este debate con una serie de opiniones que hizo públicas y que lo orientaron en los diversos momentos del mismo. Ellas definían el sentido que para el gobierno departamental adquiría la renovación, los objetivos políticos y de gestión que se pretendía alcanzar, las condiciones necesarias para la continuidad del proceso, los procedimientos y normas a construir, los alcances de la participación ciudadana en todas sus dimensiones.

Estas definiciones fueron:

A. Al promover la discusión y el aporte ciudadano para la renovación, mejora y profundización del presupuesto participativo, el gobierno municipal busca dotar de mayor contenido democrático a la gestión.

B. Avanzar, mejorar, profundizar el Presupuesto Participativo significa desarrollar su potencialidad como herramienta de participación y construcción de ciudadanías, de transparencia y mejora de la gestión municipal, y de distribución democrática y equitativa de los recursos presupuestales en la edificación de una ciudad incluyente y solidaria.

C. Los beneficios que se esperan obtener con la renovación del Proceso de Definición de los Compromisos de Gestión estarán en la profundización de la democracia, contribuyendo a la construcción de un diálogo permanente entre el gobierno municipal y los ciudadanos y ciudadanas organizados y no organizados.

Se espera que muchos de ellos se conviertan así en protagonistas activos de la gestión pública, responsables, críticos y exigentes. Definiendo directamente sus prioridades pueden mejorar en forma importante sus condiciones de vida controlando y fiscalizando la ejecución del presupuesto.

En la Intendencia, el PP puede continuar estimulando los procesos de modernización administrativa, sin lo cual no es posible cumplir con las aspiraciones ciudadanas.

D. ¿Que se entiende por Presupuesto Participativo (PP)?

Reconociendo que no existe una definición única sobre los Presupuestos Participativos porque ellos varían mucho de un lugar a otro, se tomó en cuenta la propia experiencia en la materia y se ratificaron definiciones anteriores.

Hasta el año 2005 el "Proceso de Definición de los Compromisos de Gestión", fue definido como: "un proceso formado por varias actividades encadenadas, mediante las cuales se facilita y promueve la participación de las organizaciones sociales y los ciudadanos en la elaboración del Presupuesto de la Intendencia Municipal de Montevideo, en el control cotidiano de la gestión municipal y en su evaluación.

También se lo puede definir como: "un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos". (Colección de recursos sobre gobernanza urbana. UN-HABITAT)

E.-Es importante establecer las condiciones que deben darse para reiniciar una nueva etapa del PP, con las innovaciones que surjan de la evaluación. Estas son:

1. Condiciones del Intendente y de las autoridades municipales.

1.1 Voluntad política del Intendente y de las demás autoridades departamentales para ingresar en este proceso y para cumplir con lo que en él se decida.

Esta voluntad, que se expresó en año 2005 por la iniciativa de iniciar el debate, debe mantenerse durante todo el proceso. Esto es vital para dar cumplimiento a los compromisos que se contraen con la población.

1.2. Voluntad para disponer recursos del presupuesto municipal para decisión ciudadana en el PP.

Una señal clara a la ciudadanía de esta voluntad es el anuncio público que a partir de entonces realiza el Intendente año a año, de asignar un porcentaje de los recursos del Presupuesto Municipal, para que su destino en obras a la comunidad sea definido dentro del Presupuesto Participativo.

Esos recursos están claramente identificados dentro del Presupuesto Municipal, son de "libre disponibilidad e intocables para otras actividades que no sean el PP.

1.3. Facilitar el proceso; adecuar la institución; debatir públicamente sobre el resto del presupuesto.

El gobierno municipal tiene además otras obligaciones: debe facilitar el proceso, debe asegurar que el aparato administrativo se apropie de las decisiones tomadas, y debe presentar sus propios proyectos, los que resultan de los Compromisos establecidos en el Programa de Gobierno, para someterlos a debate y opinión, debe dar animación y apoyo sostenido, tanto en instancias de toma de decisiones como en el desarrollo de las actividades cotidianas.

1.4. Capacitar a los actores sociales e institucionales.

Aquí hay varios niveles de actuación.

Como ni los actores municipales- incluyendo los gobernantes - ni los actores de la Sociedad Civil cuentan con la formación necesaria para responder a las complejidades del proceso, la capacitación permanente se debe integrar como una dimensión decisiva del proyecto

El gobierno municipal debe capacitar también a la población en general y a los funcionarios municipales, sobre el presupuesto municipal y sobre el Presupuesto participativo en particular (monto, origen de los recursos, estructura del gasto). Incluye establecer además con claridad cuáles asuntos de la ciudad son de competencia y responsabilidad municipal y cuáles no.

El gobierno debe promover, por otro lado, la capacitación para la participación social en programas de Planificación integral, estratégica, como forma de articular progresivamente, las demandas del PP con una visión integral de la ciudad.

1.5. Informar a la población (fechas, lugares, reglas de juego).

Es imprescindible una campaña permanente de información a la población, a través de todos los medios posibles, sobre las fechas, lugares de reunión, reglas de juego.

2. Condiciones de la sociedad civil: interés y presencia.

Parece claro que es vital contar con el interés de participar en el proceso de parte de organizaciones y de la ciudadanía en general para que la experiencia se pueda sostener. No es posible desarrollar el PP con una sociedad desmovilizada y acrítica.

3. Se debe asegurar el derecho de participación universal en cualquier forma que adquiera el proceso en su renovación. Es este uno de los principios fundamentales a respetar en un PP renovado: el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a participar en forma voluntaria y universal, es decir sin ningún privilegio por condición de sexo, etnia, organización, credo, etc.

En Montevideo la participación en el Proceso de Definición de los Compromisos de Gestión hasta 2005 privilegió a los Concejos Vecinales (órganos de "democracia representativa comunitaria") en la realización de las consultas vecinales, en la elaboración de las propuestas y en la toma de decisiones en todos aquellos asuntos que dentro de este proceso se pusieron a consideración vecinal. Esto significa que el mecanismo de representación social fue el mecanismo más usado en el PP hasta 2005.

Para la renovación del PP, a la vez de mantener y mejorar la incidencia de los Concejos Vecinales en el mismo, una de las metas importantes a lograr, fue la de crear las condiciones para combinar esta forma de participación con la autonomía de propuesta y gestión directa de los demás colectivos que componen el tejido asociativo local, y también una amplia actuación de las personas que no se asocian en los colectivos que actúan habitualmente en la vida municipal.

Se busca de esta manera calificar el proceso de diálogo que se establece desde el PP entre el gobierno municipal y la sociedad, diálogo que, con momentos para proponer, decidir, evaluar y controlar la gestión, se favorezca por la extensión, el pluralismo y la representatividad de los involucrados.

También el nuevo PP debe asegurar la inclusión de todos los grupos sociales, prestando atención a la inclusión de las mujeres, los jóvenes, los más pobres, etc.

En relación a la participación de ciudadanos organizados y no organizados, se reafirma el punto de vista democrático y popular del gobierno: defensor y constructor de una sociedad asociada, organizada y autónoma con capacidad para participar activamente en la gestión pública como valor esencial para calificar la política y desarrollar ciudadanías.

Este estímulo a la participación organizada no puede hacerse a costa del ciudadano no organizado: un gobierno democrático a la vez que reconoce las virtudes y beneficios de la participación social y política organizada, reconoce igualmente el derecho legítimo de ciudadanos y ciudadanas no organizados de demandar, reivindicar, proponer y decidir o sea de participar directamente en el PP.

Por todo ello las nuevas Reglas de Juego de PP deberán asegurar a los vecinos de las 18 zonas mayores y mejores posibilidades de incidencia directa en el rumbo del presupuesto municipal, al poder decidir sobre el destino de los recursos, a través de su propia participación en el proceso.

Simultáneamente esta apertura se debe acompañar de un gran esfuerzo de comunicación del municipio para que todos y todas se sientan invitados/as y para que tengan acceso a las principales informaciones financieras y a las decisiones tomadas en el PP.

El valor de la comunicación es central para crear las mejores condiciones para el éxito del proceso: darle amplia visibilidad con garantías de libre expresión de opiniones, explicar con claridad los objetivos, demostrar la utilidad del tiempo invertido para participar en él, garantizar que las autoridades tendrán en cuenta las opiniones, y que efectivamente se realizará lo que allí se decida.

4. Definir las Reglas del PP junto a la población.

Esto también es vital. La existencia de Reglas definidas con anterioridad, al inicio del proceso, escritas y ampliamente difundidas en la población, contribuyen a la transparencia y a la credibilidad.

Se trata de definir por ejemplo, el monto de los recursos del presupuesto que serán discutidos en el PP, los tiempos, las etapas, las reglas para tomar decisiones, las formas de reparto de los recursos entre las zonas y los barrios, las formas de seguimiento y control social de las obras, etc.

Estas reglas a su vez deben ser evaluadas periódicamente y si es necesario se deben cambiar.

También aquí se deben definir los mecanismos para participar en algún "momento" en la discusión del proyecto presupuestal global, antes de su presentación en la Junta Departamental y no sólo lo estrictamente asignado a la decisión del PP.

Para construir las nuevas Reglas, es un buen camino, reflexionar sobre nuestra propia experiencia, realizando un análisis crítico del Proceso de Definición de Compromisos de Gestión, sus debilidades y fortalezas refrescando y revitalizando el reconocimiento de los fundamentos doctrinarios sobre los cuales se ha edificado nuestra práctica y que no son otros que los que sustentan la estrategia del proceso de descentralización participativa.

5.- Las demandas priorizadas por los participantes deben ser cruzadas con criterios técnicos y normativos antes de adoptarse las decisiones finales.

Esto también es muy importante, ya que este cruce es el que permite articular las propuestas de la población con los procesos de planificación de la ciudad a mediano y largo alcance.

A su vez enriquece y da puntería a la decisión de las obras a ejecutar, cuando el conocimiento de los problemas que surge desde la vivencia de los mismos se junta con el criterio que aporta el conocimiento del técnico.

Capítulo 5

Año 2006, 2ª Etapa en la Construcción del PP

Entre los cambios que se iniciaron con el Ciclo 2006 del Presupuesto Participativo se destaca, como se señaló anteriormente el hecho sobresaliente de que las Reglas son elaboradas ahora junto a representantes sociales con quienes se evalúan y se modifican si es necesario al final de cada ciclo.

Se mantiene de la Etapa anterior del PP la facultad reconocida a los Concejos Vecinales para decidir como representantes vecinales legítimos sobre el uso de una parte de los recursos presupuestales que se disponen para el PP. Pero se agregan además nuevos recursos, los que anunciados año a año por parte del Intendente son sometidos a aprobación con ese destino por el órgano Legislativo Departamental (Junta Departamental).

Se asegura el derecho de participación universal, se habilita a los ciudadanos y ciudadanas mayores de 16 años a proponer las obras a realizar, y para el momento de decidir cuales de ellas se realizarán se introduce el mecanismo de participación directa de la población mediante la realización de elecciones con voto secreto

Se acentúa el rol que les corresponde como animadores y organizadores del ciclo y en los procesos de ejecución de las obras a los órganos del sistema descentralizado participativo: las Juntas Locales, los Concejos Vecinales y los CCZ.

Se prevén mecanismos de capacitación, seguimiento y control social de la gestión sobre las decisiones adoptadas, así como de rendición de cuentas públicas y evaluación anual del ciclo.

Los recursos y el Ciclo del PP

Antes de iniciar el Ciclo el Intendente define los recursos disponibles para ser usados en el PP. Estos recursos son aprobados también por la Junta Departamental (órgano legislativo departamental) en oportunidad de sancionar el Presupuesto Municipal.

Existen dos fondos con recursos para el PP

Uno de ellos (se le llama Fuente 2) financia obras que deciden los organismos de participación locales, los Concejos Vecinales. Aquí funciona la "democracia representativa comunitaria". El otro fondo (se le llama Fuente 1) se pone a disposición para financiar las obras que se deciden por mecanismos de participación directa durante un Ciclo que tiene amplia resonancia pública.

El Ciclo es una secuencia de cuatro pasos.

Empieza con la presentación de propuestas, sigue con su análisis técnico, luego la gente vota las propuestas que más desea o necesita y termina con una obra o servicio nuevo en su barrio que, en su mayor porcentaje realiza la Intendencia. Se acompaña de mecanismos de seguimiento y control social así como de rendición de cuentas y evaluación permanente.

Se destaca el rol que les corresponde como animadores y organizadores del ciclo y en los procesos de ejecución de las obras a los órganos del sistema descentralizado participativo: las Juntas Locales, los Concejos Vecinales y los CCZ.

Algunos logros y desafíos a partir de los ciclos 2006, 2007 y 2008.

a. En el PP de Montevideo se somete ahora a decisión directa y vinculante de los vecinos y vecinas -es decir sin intermediarios- una parte del presupuesto municipal para realizar obras de su directo interés. Esta decisión, por voluntad política del Intendente se considera "vinculante", es decir que compromete al gobierno departamental a su cumplimiento. Simultáneamente los organismos de representantes sociales, los Concejos Vecinales – electos también por el voto secreto de la población en elecciones periódicas donde participan más de 70.000 montevideanos - toman decisiones también vinculantes sobre otra parte del presupuesto agregando más obras a la gestión.

Estas dos formas de participación democrática complementan los mecanismos tradicionales de funcionamiento de la democracia representativa, y la mejoran, aportando a la construcción de una democracia participativa.

El perfeccionamiento de esta articulación es un desafío mayor del proceso.

b.- Los Ciclos 2006, 2007 y 2008 del PP constituyeron hechos sobresalientes en la agenda pública municipal de estos años y fortalecieron a Montevideo como ciudad de gobernabilidad democrática con autoridades abiertas y cercanas a los ciudadanos y dispuestas a compartir las decisiones sobre la gestión.

Estos Ciclos fueron acompañados de una campaña de información y comunicación institucional de alcance masivo que contribuyó a que el proceso sintonizara con sectores de la población que lo legitimaron socialmente con la presentación de propuestas y con su participación en la votación final.

En los Ciclos 2007 y 2008 más del 47% de las propuestas fueron presentadas por colectivos sociales y organizaciones claramente identificadas como tales. Las propuestas finalmente elegidas por la ciudadanía corresponden en ambos Ciclos en más de un 75% a las presentadas y respaldadas, por estos colectivos.

El 60% de las propuestas ganadoras en el año 2007 y el 80% en el 2008 fomentan la integración comunitaria, creando y mejorando espacios que puedan ser utilizados por la comunidad, cerrados o abiertos, especialmente el acondicionamiento de parques y plazas y la creación de espacios para practicar deportes.

De las propuestas ganadoras en estos Ciclos, el 46% pueden ser clasificadas como de un marcado contenido sociocultural; el 28% refieren a mejoras en vialidad, saneamiento y alumbrado; el 20% están orientadas a intervenciones en el tránsito y el 5% fundamentan la mejora de espacios públicos con fines de embellecimiento paisajístico.

La participación de la población en la votación aumentó en 2007 en un 30% en relación al Ciclo del año anterior, votando un 8% de la población habilitada para hacerlo (mayores de 16 años), es decir más de 74.000 votantes. Estos guarismos se mantuvieron en el Ciclo 2008.

En algunas zonas de la ciudad los votantes fueron hasta el 15% de los habilitados.

Las actividades realizadas en 2006,2007 y 2008 facilitaron el agrupamiento y el protagonismo de nuevos grupos de vecinos, y fue particularmente atractivo para sectores jóvenes (20 % de votantes entre 16 y 29 años; 15% entre 30 y 39 años) y también para los niños y niñas vinculados al sistema escolar.

Se destaca que la participación en la votación es mayor en las mujeres que en los hombres (55% en 2006, 57% en 2007, 56% en 2008).

En definitiva: el PP estimuló al proceso de participación en la gestión municipal y generó nuevos desafíos: la búsqueda de nuevos actores; fortalecer el atractivo para los jóvenes; incrementar cantidad y calidad de la participación; estimular la participación universal y fortalecer simultáneamente la participación colectiva; desarrollar nuevos mecanismos de deliberación

pública entre las propuestas y mejorar la calidad de las mismas.

c. El PP impactó sobre la estructura y la gestión municipal.

La conducción del PP se diseñó con un anclaje eminentemente "político", estando directamente ligado al gabinete del Intendente desde el Departamento de Descentralización.

Un elemento innovador en términos de modernización administrativa es la estructura de coordinación interna que se está construyendo para efectivizar el proceso dentro de una estructura municipal que está ahora más exigida de mejorar su capacidad de respuesta.

Fue especialmente importante el impulso que el PP ha dado a la mejora de la gestión de toda la estructura descentralizada y en particular la de sus CCZ, que se han responsabilizado de ejecutar más del 50% de las obras votadas.

Estos cambios se realizan en medio de tensiones y conflictos que pusieron en evidencia incomprensiones y resistencias y un desparejo proceso de adaptación de la institución a la nueva realidad.

Se requiere por ello fortalecer el anclaje político del PP; mejorar la coordinación horizontal; implantar un sistema de monitoreo y seguimiento de la gestión de las obras; mantener el esfuerzo para transformar la organización, la cultura institucional y vencer las resistencias al cambio.

d. La comunicación para la participación.

El PP ha sido acompañado de una campaña de información y aliento a la participación de carácter masivo. Se usan todos los medios. (Prensa escrita local y nacional, TV, Radio, Web, folletería, afiches, etc) se destinan para ello recursos del presupuesto municipal y se involucra directamente con responsabilidad política en el diseño de la campaña de comunicación y en su gestión, el área de la Intendencia especializada en la comunicación institucional. En esta área el PP ha logrado permear la institución, siendo una de las que más rápidamente se adaptó a las nuevas exigencias.
Es preciso en los nuevos ciclos, mantener una campaña de comunicación multimedia permanente, creativa, capaz de informar y sensibilizar a la población para su participación, que articule y apoye la comunicación de cercanía, cara a cara, que desarrollan los actores sociales en el interior de los barrios y que resulta tan decisiva para multiplicar la dimensión participativa del proceso.

e.- La velocidad de ejecución de las Obras del PP es creciente, aunque aún no está a la altura de las expectativas de la población.

En diciembre de 2007, el 70% de las obras decididas por votación en octubre del año 2006 estaban terminadas o en obra.

A octubre de 2008 este porcentaje ha subido al 92%. Las restante están culminando procesos de licitación o están a punto de comenzar por procedimientos de cogestión social. Se prevé 100% de ejecución a diciembre de 2008.

De las 45 obras votadas en octubre de 2007, el 100% están a octubre de 2008 en procesos licitatorios o en la formulación de convenios ejecutables por cogestión social. El 50% están en obra o finalizadas.

El desafío en este terreno es el de asegurar la ejecución en tiempos socialmente aceptables, lo que significa que el 100% de las obras sean ejecutadas al año siguiente de decidir.

f. La divulgación de los resultados. Rendición de cuentas. Control social.

El PP consagra el derecho de la sociedad a fiscalizar y evaluar la ejecución de las obras, incidiendo en los necesarios cambios institucionales hacia una gestión municipal más eficiente. De esta manera se manifiesta una de las virtudes atribuidas a los presupuestos participativos: la de permitir una gestión más transparente.

El momento clave es la divulgación de los resultados, la rendición de cuentas públicas tanto de las obras que fueron priorizadas, como de su valor, del momento en el cual serán implementadas y de su localización.

En esta dirección, se realizaron asambleas públicas, una en cada una de las 18 zonas en que se organiza el PP. Durante ellas el Intendente y/o su equipo rindieron cuentas y respondieron a las preguntas de los participantes. Estas se hicieron anualmente, previamente a la instancia de decisión del Ciclo para rendir cuentas de la gestión del Ciclo anterior. Además el Intendente y miembros de su equipo

concurren habitualmente a sesiones de los Concejos Vecinales a evaluar la gestión, constituyéndose esta práctica en otra modalidad de trabajo.

La rendición de cuentas se efectuó también a través de un periódico anual de distribución masiva y gratuita, y de una "Tabla de seguimiento" bimensual con un informe en el cual cada una de las obras y de los servicios son detallados, con los datos consolidados y las obras localizadas.

Otra modalidad usada es la colocación de la información del PP y sus resultados en el sitio web del Municipio.

Es un desafío de la etapa el desarrollo de estas herramientas.

g. El PP y su abordaje desde una perspectiva de género.

Se inició un programa especial para atender esta dirección de trabajo. Se desarrolla, en articulación con la Comisión de la Mujer de la IMM un programa de apoyo a las Comisiones de mujeres de las zonas, de sensibilización y capacitación para los actores sociales, políticos y funcionarios municipales en Presupuestos y propuestas sensibles al género. También en varios de los Equipos de Planificación zonales, se realiza acompañamiento al proceso de quienes estudian la viabilidad de las propuestas que se presentan a los efectos de identificar aquellas que presentan este perfil.

A modo de resumen

La revisión autocrítica iniciada en el Foro ciudadano de 2005, permitió iniciar el proceso de mejorar al PP como canal de participación vecinal en la gestión municipal, de construcción de ciudadanías y de mejora de la gestión.

El diseño actual es bastante diferente de lo que teníamos en los años 90, en varios niveles: criterios, temas, ciclo anual, formas de decisión, coordinación, rendición de cuentas, relación con los Concejos Vecinales y Juntas Locales, etc.

Innovando mediante la incorporación de procedimientos que facilitan ejercer el derecho de participación universal y heredando las mejores prácticas del proceso de descentralización, exhibe hoy los niveles más elevados de involucramiento de la población en la gestión municipal.

Perfectible y original, fue legitimado por la ciudadanía en los Ciclos 2006, 2007 y 2008 tanto en los momentos de presentación de propuestas para mejorar los barrios como en los momentos de decidir por votación directa las obras a realizar. Su contribución al fortalecimiento del proceso de descentralización que necesita de toda la sociedad para afianzarse, progresar y mejorar la gobernabilidad local ha sido altamente significativo.

Su avance gradual requiere a los participantes, tanto al gobierno como a los ciudadanos, a la vez que mejorar la animación y dar apoyo sostenido al proceso, un gran esfuerzo para transformar la organización, la cultura institucional y vencer sus resistencias al cambio, pero también se requiere mejorar la capacidad social para analizar, evaluar y jerarquizar las urgencias, contemplar la diversidad de necesidades y jerarquizar prioridades.

Las evaluaciones y correcciones sobre la marcha son parte de su vida y también diversas tensiones, que no son síntomas de fracaso sino el modo natural de construir ciudadanías que surgen de "hacer con la gente".

Entendido como proceso, requiere de un trabajo permanente de construcción, en medio de una dialéctica social que tiene el conflicto como uno de sus elementos constitutivos.

Este conflicto atraviesa todo el ambiente en el cual opera (organizaciones sociales, ciudadanos, Concejos Vecinales, gobierno, burocracia de gobierno, partidos que componen el Frente Amplio; partidos de oposición; medios de comunicación, etc.).

El PP hoy tiene historia, requirió y requiere para su desarrollo mucho empeño político, involucra un espacio propio, un ciclo de participación y se vincula sólidamente con la búsqueda de la justicia social, de una nueva ciudadanía y una nueva cultura política, elementos centrales del programa de los gobiernos municipales de la izquierda desde 1990 a la fecha.

Para finalizar esta exposición resta decir que espero que todo lo dicho sea entendido como un estímulo para que cada uno de nosotros en nuestras realidades locales sigamos haciendo el mayor esfuerzo por crear, innovar, construir desde la diversidad de nuestras culturas caminos propios para el fortalecimiento democrático. No hay modelos consagrados para ello

y no debemos intentar crearlos. Trabajando sobre principios que nos son comunes y que han sido claramente expresados por todos los expositores, el desafío de ahora incluye diversidad creativa, intercambio permanente y aprendizaje común.

Muchas gracias - Barrancabermeja, 13 de noviembre de 2008

Redes de Presupuestación Participativa y Cooperación Internacional al Desarrollo

"Otro Mundo sí es Posible"

José Manuel Luque Gálvez *[1]
Secretaria Técnica del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social, FAL.

La Cooperación Descentralizada en España

La cooperación descentralizada en España surge de la necesidad de abrir caminos a la cooperación internacional y poner fin a los malos manejos que de estos recursos se hacían bajo la figura de la diplomacia estatal, especialmente, bajo regímenes dictatoriales y corruptos que cubrían en aquellos años América Latina, apoyados, cuando no promovidos por la doctrina de seguridad de los Estados Unidos de América, USA.

Los años 80 señalaron la explosión de ONGDs que buscaron en comunidades, ONGs, grupos de iglesia comprometida y movimientos sociales de Latinoamérica interlocutores para administrar los recursos de la cooperación española.

De manera simultánea esta cooperación buscó el apoyo directo de los ciudadanos y de sus gobiernos locales y batalló para que el gobierno central sacara a España de su paupérrima partida presupuestaria para la solidaridad internacional y alcanzara el 0,7 y que, además, estos recursos se gestionaran especialmente a través de la cooperación descentralizada.

El dinamismo de este movimiento sitúo a España a la cabeza tanto en la cooperación directa de sus ciudadanos como en cooperación desde gobiernos locales y regionales.

Lo local, lo concreto, la ayuda directa ha marcado el destino de este movimiento cooperante, que fuimos aprendiendo y mejorando nuestro trabajo, procurando una cooperación identificada con el autodesarrollo sostenible, con criterios de género, etc. La cooperación internacional de las administraciones locales se dotó, más delante de los fondos regionales (asociaciones de gobiernos locales para coordinar y mejorar su acción cooperante) como instrumentos para avanzar en esta línea.

La Democratización de Amárica Latina y el FSM

El siglo XXI nace en América Latina un nuevo contexto social y político. Los procesos de democratización abren las puertas, primero a nivel local y más tarde nacional, a fuerzas democráticas y progresistas. Estos procesos de empoderamiento popular bien acompañados: a) de un lado de alianzas político sociales, cuando no del acceso al poder de esos mismos movimientos, b)

* Miembro de la Comisión Coordinadora Red Estatal de España por los Presupuestos Participativos y del Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional, FAMSI.
[1] Intervención en el Primer encuentro nacional de Planeación Local y presupuestos participativos. Barrancabermeja, noviembre 12, 13 y 14 de 2008.

de otro, de procesos democrático-revolucionarios que experimentan nuevas formas de democracia radical y sitúan a la mayor parte de América Latina como las sociedades más dinámicas y con las democracias formales más avanzadas del planeta.

De otro lado el siglo XXI se abre con la grito zapatista y el éxito inesperado de los Foros Sociales Mundiales, cambiando el paso de los movimientos sociales en todo el planeta: de la protesta a la propuesta, del localismo defensivo a la construcción de redes sectoriales, internacionales, de los compartimentos estancos política/movimientos sociales a proyectos sociopolíticos comunes, de la izquierda/derecha a la globalización neoliberal/movimientos identitarios (indígenas, campesinos, trabajadores)

El impacto de estos procesos que se desarrolla distinto y a diferente escala en América Latina y en Europa. Así la vieja Europa sigue en lo político anclada en lo político a parámetros representativistas fruto de la revolución francesa y en lo social en posiciones defensivas, a microorganizaciones. Attac en Francia, los foros sociales en Italia y Ecologistas en Acción en España son, entre otras, importantes excepciones. Sobre todo, la posibilidad de la acción común partidos o gobiernos con movimientos se sigue excluyendo, sigue siendo, para muchos, el paradigma de la "independencia" de los movimientos.

Esto explica por qué la comprensión del nuevo escenario americano y la necesidad de que los nuevos gobiernos locales democráticos, limpios, populares sean agentes centrales y directores, con los movimientos sociales, de la cooperación no está siendo sencillo para todas las ONGDs.

Entre sectores históricamente solidarios se abre camino al recelo ante las nuevas vías de América latina: se cede ante el pensamiento único de unos "mass media" cada vez menos imparciales, cada vez más dependientes; y el interés del país se confunde con el interés de "sus" multinacionales, aunque están actúen con parámetros éticos y legales que resultarían inaceptables en sus naciones de origen.

Pero se abre paso una visión de la cooperación descentralizada atenta a las nuevas situaciones, una cooperación menos paternalista que sabe que en la cooperación y la solidaridad no sólo hay donantes y receptores sino que se coopera y aprende de forma mutua.

Del foro de porto alegre a la red fal

En el entorno de la celebración del I Foro Social Mundial la Prefeitura de Porto Alegre convoca el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (FALIS). Autoridades y gobiernos locales de tres continentes aceptan la Carta de Principios del Foro Social Mundial y van discutiendo, junto a investigadores y dirigentes sociales propuestas y compromisos desde lo local en la lucha por la paz, por la inclusión social y el desarrollo democrático.

En los primeros años el FALIS o Foro de Porto Alegre desarrolla ediciones regionales en torno a los foros sociales de las Américas y Europa, así como durante los foros sociales de Sevilla y el Provincial de Málaga. A iniciativa de la ciudad de Nanterre se pone en marcha el Foro de Autoridades Locales de Periferias centrado en la construcción de metrópolis solidarias.

En esta primera etapa una actividad central del FAL y sus gobiernos locales más activos es la colaboración en el proceso de unificación de las dos organizaciones mundiales de ciudades y asegurar de la resultante un compromiso firme por el empoderamiento local, la descentralización y la prioridad por la inclusión social y el desarrollo democrático. En el 2005 se celebra la Asamblea Constituyente de la resultante: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Desde entonces la presencia de la Red en CGLU ha sido determinante pata dotarla de contenidos y propuesta a través, fundamentalmente, de la dinamización de la mayoría de sus comisiones. Especial relación se establece con la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa (CISDP) que se establece como la Comisión Central de trabajo de la Red y se le encarga al Ayuntamiento de Barcelona la tarea de coordinar el conjunto del trabajo en CGLU. Nanterre y otros gobiernos locales de la red dinamizan otras comisiones.

A partir de la puesta en marcha de CGLU se abre un debate sobre la utilidad y el futuro del Foro.

Entre la V y la VI edición del Foro Social Mundial, celebrados en Caracas 2006 y en Nairobi 2007, respectivamente, se enfrenta un momento crítico. La edición más débil cuantitativamente (Nairobi 2007) enfrenta las mayores innovaciones, que acaban por dar un nuevo impulso a la red.

En Nairobi EL FAL pasa de celebrarse como antesala al Foro Social Mundial a hacerlo durante el

mismo, precedido de 14 seminarios conjuntos con movimientos sociales en los que participan varios miles de delegados al FSM. El FAL solicita, y se acepta, su incorporación como observador al Consejo Internacional del FSM.

Se realiza una distribución más amplia de responsabilidades y una agenda común para los dos próximos años. Se crea un grupo promotor abierto constituido por los miembros que se comprometen más activamente con el programa, dos antenas colectivas Norte y Sur y una Secretaría Técnica y de Comunicación (asumida por FAMSI y la Diputación de Málaga). Las ciudades de Guarulhos, Barcelona, Nanterre y la provincia de Milán integran estas Antenas.

Se establece la creación de grupos de trabajo con temas específicos, resaltando el de Presupuestos Participativos. La Red pasa a encontrar una nueva identidad en un carácter "anfibio" donde además de autoridades locales participan movimientos sociales, e investigadores.

La edición de Belem se perfila como una edición de reimpulso y alta participación en un momento crucial en que se debe asumir por un lado, la tarea de fortalecer la RED y por el otro la creación de el FAL de la Amazonía.

El Foro de Autoridades Locales de la Amazonía

El Gobierno de Pará, próximo anfitrión del FSM y de la VIII Asamblea Mundial de la Red FAL, ha puesto en marcha una singular iniciativa: la convocatoria del Foro de Autoridades Locales de la Amazonía como un lugar de encuentro de gobiernos, universidades y movimientos sociales amazónicos comprometidos ante la ciudadanía con un modelo de gestión pública participativa por un desarrollo sostenible. Es una iniciativa de cooperación sur/sur abierta a la cooperación norte/sur que pretende recuperar el espacio amazónico como lugar de desarrollo económico y social de las regiones de los ocho (8) países que lo conforman.

Los presupuestos participativos en europa y españa

Los presupuestos participativos para Europa se inician cuando los movimientos sociales y los gobiernos europeos fuimos a Porto Alegre, a los primeros foros sociales. La ciudad de Porto Alegre había sido elegida como la anfitriona de las primeras ediciones del FSM debido a su paternidad de los Presupuestos Participativos, y porque era un gobierno amigo de los movimientos sociales.

De Porto Alegre regresamos llenos de esperanza. "Otro mundo sí es posible". Y para poder serlo se hacia necesario tejer grandes redes y construir alternativas desde lo local, porque ese otro mundo posible, que debe ser sustentado en la justicia y la igualdad, se construye desde los pueblos y ciudades, desde gobiernos locales comprometidos en la defensa de los público, en la inclusión social de todos sus habitantes, en la construcción de alianzas con los movimientos sociales y en el desarrollo de mecanismos de democracia participativa.

Los Presupuestos Participativos, basados en la experiencia portoalegrense, poco a poco empezaron a desarrollarse en algunas localidades europeas. En España fueron en un principio los municipios del norte, los que comenzaron y abandonaron pronto esta iniciativa. Hoy buena parte de las experiencias se concentran en Andalucía, al Sur, la ciudad de Sevilla es considerada como uno de los PPs más dinámicos en una gran ciudad europea. Córdoba, referente histórico de la participación ciudadana, se reincorpora. En la provincia de Málaga más de 20 municipios han comenzado a trabajar su propio PP y otra docena se muestran interesados en comenzarlos. Las comunidades de Madrid, Castilla – la Mancha- y País Valencia ya cuentan con experiencias activas. En Cataluña, un pequeño pueblo gironés llamado Santa cristina d'Aro está siendo el motor de la reincorporación catalana a estas dinámicas.

De la misma forma que en el resto de Europa estamos asistiendo a un proceso de despatrimonialización política de los PPs. Si en un primer momento fueron partidos comunistas o a la izquierda de la socialdemocracia los que los ponían en marcha, en la actualidad asistimos a experiencias desde gobiernos de todas las tendencias políticas y al abandono o la no incorporación de los sectores más ortodoxos de la izquierda.

La actual situación, y la experiencia de estos años está abriendo, especialmente en los sectores progresistas dos o tres debates, o tal vez el mismo: ¿es posible que todos hablemos de lo mismo cuando hablamos de presupuestos participativos? ¿son los presupuestos participativos instrumentos útiles para la inclusión social? ¿y para la transformación social?

Desde la perspectiva progresista comprometida con los PPs (que es la única que voy a recoger en esta exposición), existen diversas posiciones al respecto. Están quienes consideran que sólo es posible desde la izquierda democrática hacer verdaderos PPs, o quienes defienden la tesis según la cual se debe aceptar y apoyar dinámicas diversas que converjan en la consecución de la democracia participativa como un derecho de ciudadanía, A la resolución final de este debate en la Red española me dirigiré al cierre de esta exposición. Antes quiero señalar mi posición particular sobre las preguntas que acabo de plantear.
Creo que el resumen general de las experiencias recogidas en varias ciudades, es que éstas sí han generado mejoras tanto en la distribución de la riqueza en el territorio como en indicadores de género. Mejoras estrechas en el cómputo general. Ahora bien, tanto en Europa como en América hay experiencias interesantes en estas dos cuestiones y otras (como la integración de las poblaciones migrantes) que han sido capaces de propiciar reformas fuertes sobre estos indicadores. Sin duda el aprendizaje e intercambio de experiencias podrá suponer en el futuro una mejora global.

A mi entender una de las deficiencias de los PPs españoles ha sido la adopción empaquetada del modelo Porto Alegre sin considerar el contexto local. Modelo que finalmente pudo introducirse en una sociedad con movimientos sociales menos dinámicos gracias al invento sevillano de la centralidad en el proceso de los grupos motores.

El modelo de Porto Alegre adoleció en todo su desarrollo de la ausencia de planificación participada, y fue útil en sus dos terceras partes de historia real (el gobierno PT) porque respondía a necesidades inmediatas y era el símbolo de la nueva democracia, de la alianza con los movimientos sociales.

Creo que sin planificación participada la utilidad de los PPs tanto para la inclusión social, como para su transformación es escasa, sobre todo en medianas y grandes poblaciones. En las pequeñas no es tan perentorio. En primer lugar porque las dimensiones hacen coincidir, muchas veces, la planificación y lo concreto, y en segundo porque la posibilidad de alcanzar en ellas índices significativos de participación les dota de una gran fortaleza.

De otro lado los movimientos sociales más dinámicos en España trabajan en parámetros de planificación y proyectos de futuro por lo que su integración en una dinámica haciendista no va a ser nunca fácil.

Es por ello que saludo la inteligencia y claridad con los que este Congreso y los gobiernos locales que vienen a constituir la Red Colombiana, abordan el desarrollo de los PPs: Planificación y Presupuestación Participativa.

Asimismo creo de gran interés el enfoque expresado por William Masdeu, representante de Montevideo, Uruguay, en el sentido de que no es posible enfrentar unas dinámicas de presupuestos participativos sin acompañarlas de las viejas formas de participación y de un proceso de desarrollo democrático al interior de los partidos. Sin ambos componentes los PPs no pasaran de experimentos (al menos para aquellos que hacemos PPs con el objetivo de avanzar hacia otro mundo posible)

Sobre la primera pregunta, que en definitiva se refiere a cómo debemos acoger la explosión de diversas iniciativas que se reclaman de los PPs, creo que nos enfrentamos sin duda a dos estrategias distintas aunque no excluyentes. Cierto es que los intereses del Banco Mundial no son los mismos que sustentan los gobiernos populares (como también es cierto que el BM financió la experiencia de Porto Alegre); pero aún así es posible una interesante confluencia de mínimos. Y esto sin duda exige la exclusión de los autoritarismos de izquierda y derecha para la implantación universal de la democracia participativa como derecho de ciudadanía. Y ese camino vale la pena transitarlo –y lo vamos a ganar-, y transitar no significa que no sigamos construyendo modelos de PPs que sirvan para la transformación social, al contrario, ese transitar se afianza en nuestra capacidad de innovar y de aprender de otras y de nuestras propias experiencias. Pero para ello lo mejor es quitarnos nuestros camellos de encima que ir escudriñando pajas en ojos ajenos.

Las redes de PP, la Red Española

De forma muy reciente (en el plazo de dos años) diversas iniciativas nacionales ha ido caminando o creando redes de presupuestos participativos: la Rede Brasileira por os Orçamentos Participativos, Programa Orçamento Participativo Portugal, Rede Lusófona, Red Estatal por los Presupuestos Participativos (España) y vuestra propia iniciativa colombiana. En este proceso de redificación debemos señalar la iniciativa de la Red FAL de crear un Grupo de Trabajo específico sobre Presupuestos Participativos,

la dirección nacional del proceso por la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y el papel en Italia de Rete Nuovo Municipio.

Este próximo diciembre durante el seminario que celebra sus 15 años de PP, Belo Horizonte, ciudad dinamizadora de la rede brasileira, ha convocado el Primer Encuentro Mundial de Redes de PPs. Allí acabaremos de perfilar la convocatoria de la Asamblea Mundial de Redes de Presupuestos Participativos que se celebrará durante el VII Foro Social Mundial en Belem do Pará (Enero 2009). En esta asamblea además de elementos operativos propios de la red, estudiaremos cuatro cuestiones: experiencias en pequeños municipios, experiencias supramunicipales, cooperación y participación y los PPs: ¿instrumentos de transformación social?

La Red española

La experiencia de red española empieza a cuajarse en marzo de 2007 con motivo de las Jornadas Internacionales de Presupuestos Participativos que convoca la Diputación de Málaga, con la colaboración de los Ayuntamientos de Córdoba y Sevilla, FAMSI y la Red FAL. En este encuentro se constituye el Grupo de Trabajo de PPs de la Red FAL y se aprueba por parte de los asistentes la Declaración de Málaga como documento base del grupo. En esta declaración se definen tres elementos centrales, a criterio de la Red FAL, que explican la democracia participativa.

- Democracia Participativa como instrumento de transformación social. Fortalecimiento de ciudadanía e instituciones públicas como alternativa a la globalización neoliberal
- Los Presupuestos Participativos deben ser un elemento articulador de diversas iniciativas de democracia participativa
- El objetivo principal de la democracia participativa es la promoción de una ciudadanía activa.

Asimismo en dicha declaración se define un modelo de presupuestos participativos que sea:

- ✔ Autorreglamentado
- ✔ Vinculante
- ✔ Cuente con delegados con mandato imperativo
- ✔ Con espacios deliberativos previos al proceso
- ✔ Democracia directa (un hombre, una mujer, un voto).
- ✔ Con sistemas de seguimiento y contraloría social.
- ✔ Rendición de cuentas
- ✔ Se oriente hacia la inclusión social y la superación de las desigualdades
- ✔ Genere formación para la apropiación ciudadana
- ✔ Ponga al servicio del proceso la institución

Este decálogo ha servido de referencia y de debate en otras redes e iniciativas y tuvo, por motivos obvios, una fuerte influencia en el proceso de conformación de la Red Española. En principio se enfrentaron tres cuestiones: a) Red de PPs o de democracia participativa, b) red municipalista o red mixta gobiernos/movimientos/ciudadanos, y c) la red del decálogo o una red abierta. Estas cuestiones se debatieron en el encuentro de gobiernos locales de enero 2008 – Sevilla - y se resolvieron en la Asamblea Constituyente de la Red – Antequera, Junio 2008.

La solución de la primera incógnita fue sencilla por motivos de operatividad, ya existían lugares de trabajo común sobre democracia participativa, no así sobre presupuestos participativos.

La segunda cuestión se resolvió, no sin fricciones, optando por una red municipalista abierta a la participación de movimientos sociales, investigadores y vecinos. Se le confirió a la red un objeto de trabajo por la democracia participativa como derecho de ciudadanía más allá de lo estrictamente municipal. La preparación de la II Asamblea de la Red (Sevilla, noviembre 2009) se realizará a lo largo de tres seminarios para recoger las visiones de los distintos sectores que se quieren aunar y buscar mecanismos operativos que lo posibiliten.

Finalmente se produjo un interesante consenso que estableció la Declaración de Málaga como objetivo político de la Red pero no como condición obligatoria para la participación en la misma, bastaría el reconocimiento como objetivo común para la incorporación. Diferentes procesos, un mismo objetivo.

La Red Española se relaciona con la Red FAL pero mantiene un objetivo de acción común con un abanico político mayor de gobiernos locales.

Participacion y cooperación

Las dinámicas y relaciones comunes establecidas entre los gobiernos locales del Norte y del Sur comprometidos en la defensa de las servicios públicos, la inclusión social y la democracia participativa en redes, observatorios, organizaciones y programas han abierto nuevas líneas de cooperación. A estas alturas queda clara la necesidad de avanzar en mecanismos más estructurados y eficientes en la cooperación descentralizada por otro mundo posible.

La cooperación para el fortalecimiento institucional y el desarrollo democrático, así como la mayor valorización en los proyectos de desarrollo de las prácticas inclusivas y participativas es la próxima tarea de la cooperación descentralizada.

Formas en que la misma esta puede desarrollarse son la siguientes:

- ✔ La incorporación o mayor valorización de los indicadores de prácticas participativas y fortalecimiento democrático institucional en los reglamentos de las convocatorias generales en materia de cooperación al desarrollo.
- ✔ La cooperación directa entre gobiernos locales asegurando la participación en la elaboración, desarrollo y evaluación de los programas de los ciudadanos, ONG o movimientos sociales de ambos territorios.
- ✔ La formalización legal de las actuales redes y la apertura de un canal de trabajo dedicado a la búsqueda de recursos internacionales y supramunicipales.
- ✔ El propio grupo de trabajo sobre coope-ración descentralizada previsto constituir por la Red FAL

Y en esta nueva línea de cooperación una opción fundante: romper el binomio donantes/receptores, entender que en este tipo de cooperación somos parte de un proyecto de trabajo común, que todos aprendemos de todos y que los que tienen dinero se los dan los que no tienen, como los que tienen ideas se las dan a los que tienen menos.

Muchas Gracias

Capítulo III

Ponencias nacionales

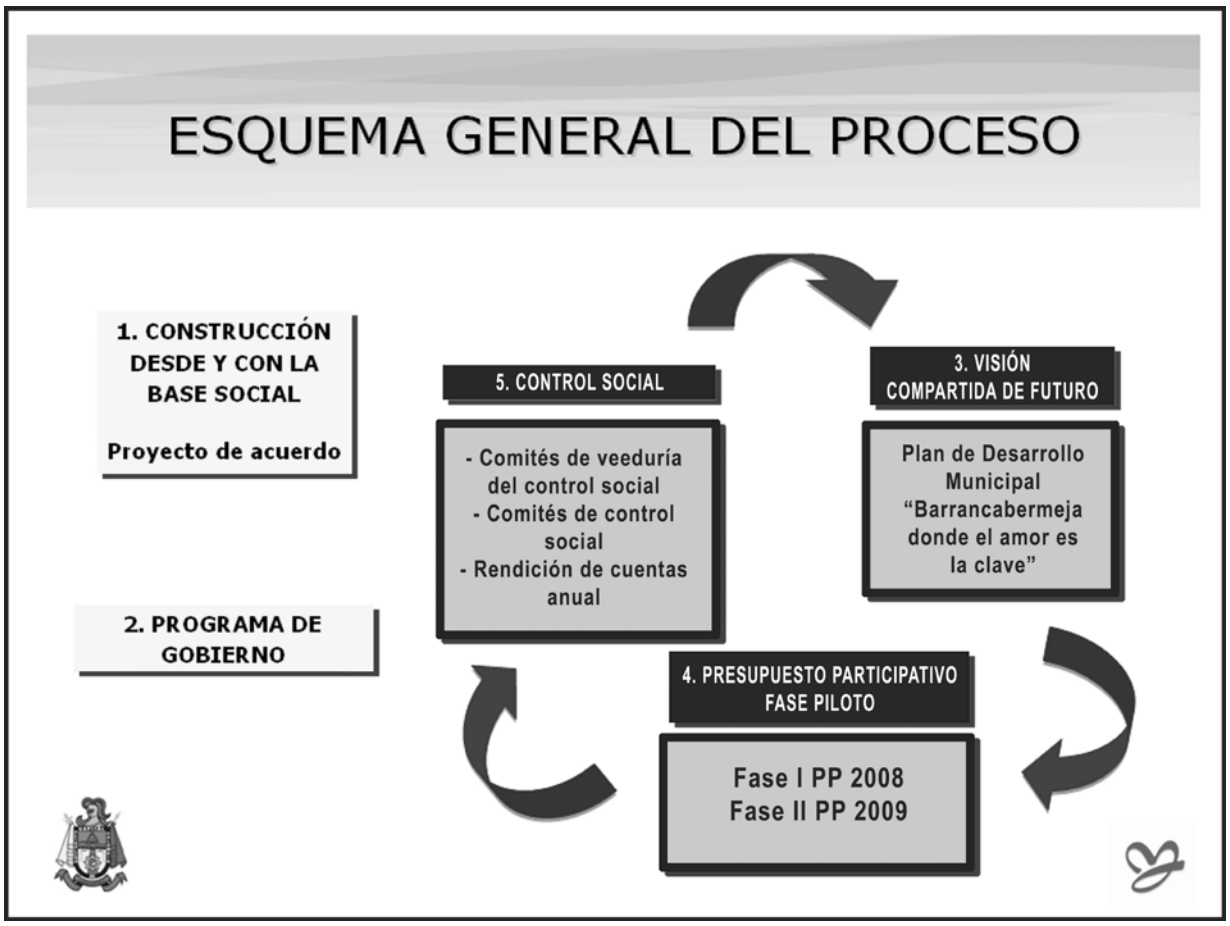
"Diálogo y trabajo colectivo"

Carlos Contreras López
Alcalde de Barrancabermeja

La ciudad de Barrancabermeja, también conocida como el puerto petrolero de Colombia afronta múltiples desafíos que tienen que ver con la inequidad social, la violencia, la exclusión, la corrupción y el desplazamiento forzado a causa del conflicto armado. El desafío dentro de este contexto, es también reconocer, valorar y emular -como sociedad civil como de la administración local y departamental- las propuestas organizativas que la ciudadanía viene impulsando en varias comunas de Barrancabermeja. El 4 de agosto de 2002 se puso en marcha un proyecto tan interesante como valiente y que marca las relaciones de la ciudad. Cuatro de las comunas más afectadas por la inequidad y la violencia sentaron un valioso precedente para el país al declararse "Territorios de No Violencia'. Esta iniciativa, liderada por la Comisión Cívica de Convivencia Ciudadana y la Iglesia católica como respuesta al cierre del Consejo Municipal de Paz, se constituyó en un desafió de paz a la acción de los violentos y generó un interesante proceso de participación ciudadana.

Desde esta administración estamos impulsado el programa de Presupuesto Participativo. Es una propuesta que se encuentra en construcción, que día a día desde las voces de las comunidades y nuestras propias iniciativas la estamos consolidando a partir del querer de la gente y las dinámicas que se reclaman para lograr una democrática gestión pública que redunde en beneficios concretos para la población, especialmente la más vulnerable. El esquema general de nuestra propuesta se ha dividido en cinco momentos: construcción social, programa de gobierno, Plan de Desarrollo municipal, proyectos piloto en dos fases y control social. Voy a explicar cuáles son sus antecedentes y sus efectos.

Si bien esta propuesta reviste un enorme valor tanto para la gente como para toda la administración, y es nuestra intención darle una continuidad no sólo conceptual sino en la ejecución de obras y de proyectos organizativos bajo futuras administraciones, es de resaltar que éste proceso de aprendizaje que se refuerza con la práctica cotidiana, plantea que la participación ciudadana debe cumplir un papel fundamental en la definición de las políticas públicas, y en la construcción de procesos de planeación que se orienten a la inclusión, la equidad y al desarrollo sostenible; facilitando el diálogo entre la administración municipal y los ciudadanos. Reconocer y valorar otras experiencias, asumir el reto constante de aprender e intercambiar saberes con distintas comunidades es una forma de enriquecer el debate y de lograr una mayor eficacia en el desarrollo de nuestras propuestas. De allí, la enorme importancia de que Barrancabermeja sea ciudad anfitriona de este primer Encuentro Nacional de "Participación local, presupuestos participativos, Ciudadanía activa y gobernanza democrática".



Entendido el "Presupuesto Participativo", como un proceso mediante el cual la comunidad de forma autónoma, a través de sus organizaciones de base, definen en dónde y cómo realizar las obras y proyectos de tipo social con los recursos destinados a sus comunas y corregimientos, cumpliendo los lineamientos de Plan de Desarrollo Municipal y el de Ordenamiento Territorial del Municipio, se formuló un esquema general en el que las comunidades aportaron no sólo su trabajo organizativo, sino también sus visiones y propuestas metodológicas. El primer elemento de este esquema que lo hemos denominado Construcción desde la base social, se refiere a lograr un proyecto de acuerdo, en el que las comunidades organizadas puedan debatir sus propias iniciativas, discutirlas internamente y luego socializarlas. La historia del ejercicio del Presupuesto Participativo en el municipio de Barrancabermeja antes de la alcaldía de Carlos Contreras, se refiere a ocho años de trabajo social emprendidos como una apuesta colectiva ajena a las políticas públicas de las anteriores administraciones. En el 2000 varios ciudadanos y líderes sociales en reuniones con presidentes de las Juntas de Acción Comunal y ediles, empezamos advertir las diferentes iniciativas que con mucho entusiasmo y organización se venían desarrollando en ciudades como Pasto, Medellín o Bogotá y pensamos que ese modelo bien podría ser emulado en el municipio de Barrancabermeja. Ninguno de nosotros era concejal, ni alcalde, ni amigo del concejal, ni amigo de alcalde y no contábamos con la posibilidad concreta de llevar ante la administración nuestras ideas e inquietudes, pero aún así empezamos a trabajar el tema, a profundizarlo y ha tratar de adaptar esos modelos ajenos a nuestro contexto. Entonces con los ediles, comenzamos a plantear (aprovechando la instancia de la Ley), la necesidad de construir un proyecto de Acuerdo Municipal que le diera sustento político y social a nuestra propuesta. Logramos redactar un proyecto de acuerdo que finalmente pudimos presentar ante Concejo Municipal de la ciudad. Fue éste el primer proyecto de acuerdo que los ediles de Barrancabermeja en toda la historia habían presentado, porque siempre se les había dicho que no lo podían hacer, que no era afín a sus competencias, y que algo así nunca se había reglamentado. Sin embargo, aunque lo concluimos y lo presentamos siguiendo los conductos regulares, nuestro derecho, amparado

constitucionalmente, fue vulnerado y el proyecto ni siquiera fue discutido. Entendimos entonces, que nos habían utilizado en un momento de coyuntura política ante la división que había en el Concejo y que no existía un real interés por llevarlo a la realidad. Una vez arregladas las cargas entre los concejales en disputa, el proyecto fue relegado, nunca se debatió y nos quedamos con un proyecto construido entre las manos, pero también con una experiencia y unas expectativas que serían definitivas para su ejecución años más adelante. El proyecto planteaba alternativas viables que ahora como gobierno estamos haciendo realidad. No nos rendimos; supimos convertir la decepción en estimulo y la asumimos como enseñanza en el proceso de consolidación haciendo que esos planteamientos colectivos se transformaran en la base de nuestro programa de gobierno.

Resultaba fundamental para el ejercicio del PP fortalecer la autonomía de los ciudadanos para poder deliberar, para poder incidir en los ámbitos de tomas de decisiones y para poder participar en la orientación de los recursos públicos, de los recursos que le pertenecen a la ciudadanía, a fin de suplir las deficiencias de los gobiernos locales y dar respuesta eficaz a las prioridades de nuestras comunidades. De manera conjunta empezamos a conceptualizar en rondas de trabajo para definir los principios rectores en el ejercicio de la planeación local y la presupuestación participativa. Principios constitucionales como la Participación, la Transparencia, empoderamiento local e individual, derechos y garantes ciudadanos, tenían que ser expuestos con claridad y apropiados por las comunidades. Igualmente era indispensable concretar temas y ampliar conocimientos sobre presupuesto local, cómo se establece, bajo que parámetros, qué son regalías y cuántas le corresponden al municipio, qué son los recursos propios, de cuántos disponemos, en qué se pueden invertir esas regalías, para qué sirve el sistema general, etc. Todo ese tipo de estudios, con acompañamiento y con el apoyo de voces autorizadas fue un real aprendizaje colectivo.

Esta fase inicial del proceso se logró implementar de manera coordinada y entusiasta; incluso quienes participaron en él afirmaron sentirse satisfechos con lo aprendido y estar dispuestos a continuar en el proceso. La población se había empoderado y ahora reconocía su poder de incidencia y su capacidad para trabajar en colectivo. No así, cuando dimos un paso adelante, nos encontramos con nuevas dificultades. Era imposible avanzar y construir un real consenso si no se contaba con elementos que brindaran garantías de transparencia y si no se fortalecía la confianza entre las partes. El gobierno nacional ante la creciente criminalidad y la falta de transparencia en el manejo de la regalías petroleras puso en marcha su propio plan de acción. A comienzos del 2007, como respuesta a la oleada de violencia que sacudía el municipio, el gobierno puso propuso una serie de programas, que no sólo buscaban garantizar el buen desarrollo de los comisiones electorales próximos a realizarse, sino que además creaba un comité intersectorial por la vida, que debo decir, no tuvo muy buena acogida entre las organizaciones sociales, y un pacto de transparencia firmado, en un acto protocolario, por el Gobernador de Santander y los Alcaldes de los municipios de Barrancabermeja, Puerto Triunfo, Sabana de Torres, Cantagallo, Yondó, Puerto Nare y Puerto Boyacá. El objetivo era demostrar que los gastos que se hacían de los recursos de las regalías emanadas de la explotación del petróleo, se encontraban sustentados y que se les asignaba un correcto manejo. Dentro del programa de lucha contra la corrupción y las propuestas de ajuste fiscal nació la idea de realizar audiencias públicas para dar a conocer dichos procedimientos y los procesos de empalme entre los gobiernos entrantes y salientes. Sin embargo, esta iniciativa gubernamental, no tocaba directamente a los ciudadanos ni los involucraba. Era necesario impulsar otros mecanismos, mucho más creíbles y menos excluyentes.

Era urgente evitar las manipulaciones en las toma de decisiones, invitar a la ciudadanos para que ellos mismos se convirtieran en garantes del proceso y para que a través de su veeduría se comprometieran, en primera medida a diseñar en consenso los parámetros que se requerían para la ejecución de los proyectos de desarrollo y a trabajar organizadamente ejerciendo control de los recursos propios. La comunidad tenía que asumir con la misma responsabilidad y criterio con que asume la economía domestica, el presupuesto del municipio haciendo conciencia de que ese presupuesto les pertenece a todos y que de su buen uso dependen las mejoras que se puedan implementar. Una vez las personas se apropiaron de su rol, y pasaron de ser simples consumidores de bienes o servicios (o a veces ni eso) a verdaderos ciudadanos, fue necesario que las personas debatieran, abierta y generosamente, las prioridades que debían atenderse con esos presupuestos. Ofrecer garantías de igualdad no era sencillo, ni lo es hoy en día. Y no lo es porque existe gran cantidad de variantes que deben ser consideradas al momento de ejecutar

las partidas presupuestarias. En Barrancabermeja todas las comunas tienen necesidades, todos los corregimientos tienen necesidades, y apremio por superar condiciones de vida que les restan calidad y frenan sus opciones de desarrollo. Todas reclamaban prioridad frente a las demás. Decidimos entonces optar, como parte de inicio de este proceso, por una respuesta salomónica.

Para este año debíamos decidir autónomamente y en colectivo sobre el destino que se le asignaría a un presupuesto de 10 mil millones de pesos. Establecer parámetros para hacer efectivo su uso, no era sencillo y menos, cuando existen tantas necesidades. Por ello, resolvimos designar un presupuesto de mil millones de pesos a cada una de las diez comunas. Salida salomónica pero no sostenible a largo plazo. En la administración concientes de la urgencia por establecer parámetros menos rígidos y esquemáticos y más ajustados a las realidades particulares. Algunas comunas tienen mejores condiciones socioeconómicas que otras, otras cuentan con mayores índices demográficos, otras enfrentan situaciones de extrema precariedad, y estos criterios no se pudieron tener en cuenta para la distribución de esos recursos porque en ese momento suponíamos que si se establecían dichas variantes se podía generar división, apatía, inconformismo y malestar en ciertos sectores. En consecuencia resolvimos proceder de esa manera y poner en práctica un ejercicio pedagógico, que con base en esta experiencia se tendrá que ir ajustando para la implementación de futuros presupuestos de manera más coherente y generosa. Para el 2009 hemos decidido emprender un proyecto compartido con Naciones Unidas para definir el Índice de Desarrollo Humano del municipio y de cada una de sus comunidades, para, con base en ese estudio, poder condicionar de manera más sustentada y eficaz, el uso de los recursos dentro del programa de presupuesto participativo. Una necesidad elemental que debe ser considerada como elemento primordial, es la de empezar a generar condiciones de vida digna para todos y cada uno de los ciudadanos. No tiene mucho sentido implementar mejoras en infraestructuras locativas o tecnificación en la educación -lo cual si es importante- cuando existen municipios que no cuentan ni siquiera con acceso a servicios públicos, vías de acceso, centros de salud adecuados o de enseñanza escolar. Se debe resolver primero lo más urgente; es la forma de lograr equidad e igualdad social.

Ante esta disyuntiva y la realidad que afrontan varias comunidades en las que no hemos logrado satisfacer sus necesidades básicas, el gobierno local ha empezado a ubicar mayores recursos en aquellos sitios que afrontan condiciones de precariedad. Es necesario que las personas sean dignificadas y respetadas, que puedan vivir en condiciones adecuadas y desarrollarse como seres integrales. Además es necesario fortalecer los niveles de igualdad y tolerancia entre ciudadanos y comunidades porque en este escenario confluyen fuertes opositores políticos, muchos de los cuales intentan descalificar los esfuerzos de la administración o avalan otros menos significativos de acuerdo a la tendencia partidista. También existen conflictos entre presidentes y ediles, prejuicios y apuestas destructivas que a toda costa buscan evidenciar fracasos administrativos; y estas disputas, además de generar fatiga y entorpecer el flujo de los procesos, conducen a que muchos pierdan la mira sobre nuestro gran objetivo, sobre los urgentes cambios que se deben implementar. La construcción de este espacio amplio y convergente demanda, antes que cualquier otra cosa, de generosidad y altruismo. La urgencia por resolver los problemas de las comunidades debe estar por encima de las apetencias políticas o las ideologías. Eficacia y eficiencia son la garantía. A través de la correcta distribución y ejecución de los recursos públicos, dando respuesta a las prioridades que la misma gente identifica, es posible construir equidad, desarrollar potenciales de competitividad y desde la ética y la confianza, garantizar el respeto por los acuerdos alcanzados.

Después de transitar un arduo camino de conversaciones, reuniones y debates, logramos sacar adelante un proyecto de acuerdo, en el que se asumía una absoluta disposición por parte de la comunidad para emprender con audacia el reto de consolidar este proyecto y darle base sólida para su realización. Entendimos que era el momento de ser gobierno y nos postulamos para al alcaldía del municipio de Barrancabermeja.

En una disputa electoral muy reñida, histórica diría yo, obtuvimos 24 mil 500 votos sin recursos porque la gente voto sin plata, frente a un segundo candidato que obtuvo 22 mil votos y un tercero que registró 15 mil votos; fue algo jamás visto en la ciudad. El desequilibro en la distribución de los recursos bajo anteriores administraciones, el trabajo organizado y colectivo que veníamos realizando con la gente en condiciones sumamente difíciles, y la confianza de la ciudadanía que creyó en nuestra propuesta y que la

ayudó a construir, asumiendo como batalla personal la necesidad de sacar adelante aquel proyecto de Acuerdo Municipal archivado en el Concejo de la ciudad, marcaron la diferencia en los comicios electorales. Las personas entonces, reconocieron que la propuesta de gobierno presentada en campaña se había construido con ellos, nunca fueron excluidas, sus voces, sus anhelos fueron el sustento primordial para su realización, y por ello centraron sus esperanzas en la posibilidad de ser, por primera vez en la historia, gobierno; parte activa de una agenda programática donde ellos aportaban y sus ideas eran reconocidas y aceptadas. El Programa de Gobierno no impulsó ninguna propuesta de PP sino que se acogió al proyecto ya elaborado con la gente y que hemos ido mejorado, pero que definió el ejercicio de gobierno. Este modelo, planteado, fortalecido y definido desde la participación concebida como eje y estrategia fundamental para la formulación y ejecución del Plan de desarrollo, nos llevó a establecer un Modelo de Gestión del Desarrollo.

Y esto era algo muy complicado de lograr en Barrancabermeja porque llevamos muchos años dependiendo de la voluble voluntad de terceros, y depositando nuestra confianza ciega en personas que gobiernan con agendas paralelas. Gobernantes que nos habían decepcionado porque incumplían sus promesas, porque pactaban con los sectores poderosos los recursos y los planes de desarrollo, porque no tenían en cuenta las propuestas ni las necesidades de la gente y sólo pretendían beneficiar a las élites con las cuales habían generado compromiso electorales. Además la falta de cultura política, por un lado, imposibilitaba la interlocución de igual a igual y por el otro hacía pensar al político que los cargos públicos eran oportunidades de enriquecimiento, que el dinero público era un botín que se debía explotar. Esta realidad tenía que cambiar. El Presupuesto del Municipio no podía seguir siendo un botín, el presupuesto del municipio tiene que ser la herramienta para poder construir un pacto social, y ¿qué significa eso? Que los recursos deben ser distribuidos con equidad. El reto es gobernar para todos con un programa dónde tenga cabida todos los ciudadanos y en el que se formulen reales alternativas de transformación. Esa fue una de las razones primordiales que estimularon nuestra participación en política. Queríamos cambiar la realidad del municipio, lograr que los presupuestos de verdad redundaran en mejoras de vida para la gente, queríamos recuperar la confianza para que las personas se asumieran en su responsabilidad ciudadana y participaran activamente en la formulación de políticas públicas y en el plan de gasto de los recursos. Ahora que logramos ser gobierno, con una propuesta de fuerte arraigo social, tenemos el reto de ejercer un gobierno pluralista, transparente y eficiente. El proceso de reafirmación de nuestro plan de gobierno, sustentado en la voluntad de los ciudadanos, debe trascender el amiguismo y los compromisos políticos. Las propuestas que se emprendan deben tener una mira mucho más amplia, y deben ser consecuentes con el objetivo de transformación que nos hemos planteado. Aquí hay una apuesta clara, todos debemos avanzar para lograr progreso, calidad de vida, seguridad y dignidad para todos y eso requiere de esfuerzos conjuntos y compromisos generosos. Políticamente es tiempo de romper el modelo de gamonalismo excluyente que durante tantas décadas se ha perpetuado, es necesario entender que acceder al poder político no es un logro con el que se pretende el enriquecimiento personal, sino un logro con el cual se pretende servir a la comunidad y mejorar la calidad de vida de las mayorías. El fin de la actuación política es el servicio social.

Construir una nueva concepción frente a lo público y sobre el deber ser del gobernante y el deber de ser miembro de una colectividad es el legado que queremos dejar en Barrancabermeja. Los recursos públicos no pertenecen al gobernante de turno ni a particulares, son del pueblo y es apenas lógico que sea ese mismo pueblo el que decida con criterio y madurez política, cuál es el uso que se le deben asignar.

Una vez constituidos en gobierno asumimos entonces ese tercer momento, y es a partir de la construcción de una visión compartida en la que se conjugan altos intereses de carácter colectivo, crear un nuevo Modelo de Gestión del Desarrollo que reafirmara la existencia de un Pacto Social. Un Modelo de Gestión del Desarrollo no es el del botín sino el del Pacto Social que no sólo se fortalece con la participación constante de los ciudadanos, sino que depende de ésta para que se dé y, por supuesto, demanda de una calidad participativa, de empeño y elevadas dosis de creatividad. En palabras de uno de los chicos que hace parte de nuestra apuesta política, podríamos afirmar que un Modelo de Gestión del Desarrollo apunta a democratizar el poder. Fortalecer la estrategia de inclusión social, convocar el interés de la ciudadanía, abrir espacio para el debate y la discusión, son aspectos esenciales que reafirman una vocación por democratizar el poder. Ahora lo tenemos y vemos que

para mucha gente ello se materializa en lo económico, en el presupuesto, nosotros le estamos diciendo a la población de Barrancabermeja ayúdenos a tomar las decisiones para que esas políticas públicas que formulemos sean resultado de un trabajo colectivo, de un consenso democrático y puedan tener la incidencia y el impacto que todos esperamos. Y en ese ejercicio de democratización del poder construimos nuestro Plan de Desarrollo. Avanzamos para que la gente se sienta cada vez más incluida en las toma de decisiones, para fortalecer la estrategia de inclusión social. La posibilidad de que seamos todos constructores de desarrollo no brinda la oportunidad de afianzar nuestra política de inclusión social.

Barrancabermeja por tener una cultura petrolera, y sostener una relación directa con una cultura de enclave sustentada en la industria del petró-leo, es muy cerrada y a veces puede exhibir comportamientos autistas. Este comportamiento tiene que ser superado porque el municipio es eje fundamental para el desarrollo de todo el país, y a él deben confluir también otras apuestas de progreso nacional. Barrancabermeja no puede ser el receptor pasivo de la problemática que domina a Colombia, debe confrontar y superar esos retos, es cierto, pero también debe asumirse en su importancia y reclamar mayor atención por parte del Estado. Está mañana yo reflexionaba sobre lo paradójico que resulta que una ciudad como la nuestra, que le representa tantos ingresos y crecimiento del PIB de un país, afronte condiciones de miseria y abandono tan extremas como las que bajo esta administración intentamos conjurar. Nada más Ecopetrol aporta el 3.0% al PIB de Colombia. Y esta realidad de riqueza y de miseria, de saqueo y abandono, es una contradicción que a lo largo del siglo pasado confrontó a la ciudadanía en su realidad y se convirtió en estimulo para el desarrollo de fuertes luchas sindicales y de resistencia civil organizada. En el año de 1922 nació la Sociedad Unión Obrera, que luego se llamaría la Unión Sindical Obrera (USO). La historia de estas agrupaciones de trabajadores ha sido de persecución, resistencia y coraje. En un comienzo su lucha era contra las infames condiciones de trabajo y la explotación de las grandes compañías extranjeras como la Tropical Oil Company, Troco; después la lucha fue por la defensa y nacionalización de nuestros recursos a través de la creación de Ecopetrol; más tarde, el objetivo de fue evitar que la compañía se vendiera a la Dow Chemical, evidenciar las persecuciones y sistemáticos asesinatos de esos luchadores y hoy la lucha sigue por poder denunciar las alianzas criminales, la persecución a las organizaciones sociales y las políticas del presidente Uribe, quien, a través de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ha querido hacer de Ecopetrol una sociedad de accionistas que reparte concesiones, sin ningún criterio nacionalista, a la Exxon, a Shell, a Chevron-Texaco, y otras empresas petroleras, sin considerar los aportes que realiza Ecopetrol a la economía del país.

Alguna vez el escritor uruguayo Eduardo Galeano, había dicho que en temas de petróleo, las muertes accidentales no existen, y parece ser verdad. En Barrancabermeja, como en otras zonas de enorme riqueza natural, esa riqueza se ha convertido en maldición. Los potenciales de una comunidad deben servir para el progreso y la consolidación de mejores sistemas de vida para sus habitantes, no en motivo para el crimen, el robo y la corrupción. La historia de resistencia de Barrancabermeja también es tan larga como larga es la sus victimarios y expoliadores. Diversas organizaciones civiles han marcado su historia. La Organización Femenina Popular (OFP), la de madres comunitarias, la USO, Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos –CREDHOS-, o el meritorio trabajo que desarrolla Pastoral Social, son claros modelos de resistencia y desafío a los actores armados. Sin embargo los costos humanos que han tenido que pagar éstas y otras tantas organizaciones son muy elevados; varios de sus dirigentes han sido estigmatizados, asesinados y muchos han tenido que recurrir al exilio. La OFP es una de las organizaciones más perseguidas en Colombia, pero la historia no es nueva. Barrancabermeja aún recuerda con profunda indignación el asesinato de Manuel Gustavo Chacón -poeta, músico, obrero y líder sindical de la USO- el 15 de enero de 1988 en desarrollo de una acción militar encubierta, que al parecer contó con la participación del Batallón Nueva Granada, adscrito a la V Brigada del Ejército, y de la Estación de Policía de la refinería de Ecopetrol. La arremetida de grupos paramilitares en 1998, actuando muchas veces en connivencia con agentes de las FF AA ha cobrado muchas vidas durante los últimos años. La impunidad ha sido otra garantía para el libre accionar de los asesinos. El 16 de mayo de 1998 grupos paramilitares ejecutaron una masacre que dejó 7 personas muertas y 25 desaparecidas; varias de las cuales fueron halladas once años después, el pasado mes de septiembre, en una fosa común ubicada en la vereda Mata de Plátano en el municipio de Sabana de Torres. En el 2001, como parte de una operación de "limpieza Social" 22 jóvenes fueron asesinados en

el barrio El Arenal. Barrancabermeja siendo entonces la ciudad más militarizada del país, al mismo tiempo era la ciudad que registraba los más altos índices de asesinatos y desapariciones forzadas. Esta realidad no ha variado mucho. Este año ya se reporta el asesinato de otros veinte jóvenes a manos de nuevas estructuras paramilitares. Nada más en el transcurso de esta semana fueron asesinados tres jóvenes, el último era un menor de edad que murió acribillado a tiros en el barrio "22 de marzo". Está misma semana, a través de una rueda de prensa convocada por la Organización CREDHOS, se supo que la mayoría de los sindicatos y de ONGs de Barrancabermeja han sido declarados objetivos militares por parte de las llamadas "Autodefensas Gaitanistas de Colombia" –AGC-, por el Frente Lanceros Boyacá – Santander, el Bloque Central Hermanos Castaño y las Águilas Negras.

Históricamente está región ha sido duramente golpeada por la violencia, pero también ha sido muy significativa la actitud de los ciudadanos, Muchos ya no ceden al miedo, e organizan y se comprometen a trabajar por su comunidad, por erradicar a lo violentos y generar alternativas de crecimiento económico y social. La interacción y la confianza que se establece entre ciudadanos y gobierno, entre ciudadanos y agentes de la fuerza pública, es vital para poder contrarrestar la violencia y la inseguridad en la zona. Las relaciones que queremos establecer en el municipio, se deben fundamentar en la retroalimentación constante y respetuosa y a todo nivel. Es necesario para generar seguridad y confianza, desarrollo social y fuerza económica. La ciudadanía activa y coordinada puede generar diversas fuentes de desarrollo, y para ello es vital que las relaciones humanas y laborales trasciendan el cumplimiento de una actividad remunerada, pues de toda actividad económica que se consolida se desprenden nuevos elementos culturales, que quiérase o no definen la identidad y el carácter de una comunidad. Es decir, Barrancabermeja es un puerto petrolero, pero también podría ser por ejemplo, un fuerte minero o tener una reserva ecológica y esto generaría transformaciones además de económicas, culturales. El reto entonces es lograr una apropiación de todos aquellos elementos que se desatan en este municipio y que a nivel nacional le confiere una identidad. La posibilidad de que todos seamos constructores del desarrollo nos permite fortalecer la inclusión social y reconocer el saber de nuestra gente; esa es la esencia de nuestro Modelo de Gestión del Desarrollo.

Ningún gobierno puede situarse en el umbral de la historia para proyectar su futuro sino es capaz de regresar los ojos al pasado; pues producto de ese largo peregrinar que determina nuestra existencia humana y social, es este presente. Y Barrancabermeja reconoce su historia, su pasado y sabe que tiene una enorme deuda social que debe ser saldada. A través del tiempo se han acumulado muchas necesidades sin resolver, muchos dilemas sin solución, dolores sin exorcizar, duelos sin terminar, crímenes sin sanción. Si negamos esa realidad, esas deudas pasadas, no será posible conjurar este presente -con sus problemas y horrores- ni ofrecer alternativas reales para la construcción de un mejor porvenir. La ciudad petrolera de Colombia no puede exhibir tan alarmantes índices de desequilibrio social. Buena parte de la capacidad de trabajo de la zona se destina a Ecopetrol, pero no es suficiente, porque tenemos otras opciones de trabajo, la opción de crear industria y proteger y potenciar nuestros recursos naturales que no hemos sabido aprovechar de manera constructiva. Las palabras crisis y oportunidad de confundan en el idioma chino, y es porque la situaciones de caos demandan de la formulación de salidas creativas, cuya esencia se encuentra en el mismo detonante de la crisis. En ese sentido es posible pensar que las crisis sociales que afrontamos, también suponen alternativas de solución que yacen en el problema mismo.

En Barranca tenemos en la actualidad más de 32 mil desplazados de la violencia, tenemos dos veces la cantidad de desplazados que tiene un departamento como el Cesar, un enorme déficit de vivienda y más de 15 mil viviendas por mejorar. Muchas de estas viviendas se fueron implementando bajo la idea de que lo primero que se debía hacer para lograr tierras era invadir terrenos baldíos, para luego iniciar un proceso de autoconstrucción e implementación de mejoras de forma gradual. Tierras sin escriturar o que enfrentan procesos judiciales. Tenemos un desempleo que supera el 20% de la población activa, según algunos estudios de hace más de cinco años (otro tema en mora de actualizar), y un municipio lleno de mujeres solas, y lo digo en el buen sentido de la palabra y con mucho respeto para mis mujeres a las que valoro y quiero mucho, es un número significativo de mujeres cabeza de hogar que muchas veces se encuentran en situaciones de precariedad porque a falta de opciones laborales sus hombres se ven obligados a partir en busca de oportunidades en otras regiones, o como efecto del conflicto armado y la criminalidad común o del reamparo social y la falta de oportunidades para la mujer que es madre y cabeza de hogar.

Conjurar esta realidad es una de las prioridades del actual gobierno. Las mujeres en estado de vulnerabilidad, que afrontan duras condiciones de abandono y precariedad y los niños, a los que históricamente les han sido vulnerados buena parte de sus derechos, son enormes deudas sociales que no debemos ignorar si es que es real nuestro compromiso de avanzar hacia la construcción de un modelo de desarrollo consecuente con nuestros principios democráticos y con la formulación de un estado social de derecho, como lo determina la Constitución del 91.

Desde esta administración si bien hemos insistido en la necesidad de reparar y saldar deudas del pasado, hemos establecido que las políticas que se impulse no deben asumir que las mujeres vulneradas en sus derechos son un objeto de desarrollo sino sujetos de derecho, con capacidad de incidir, proponer y participar desde sus propios ámbitos y saberes. Esta mañana, me llamaba la atención la intervención de la concejala Sofía Cavedón cuando hacia referencia a la transformación conceptual que se había tenido que impulsar en el Brasil, y cómo los llamados hijos de la dictadura habían empezado a reconocer en la escuela el primer contacto de un individuo con la sociedad para desde allí lograr una apropiación de valores democráticos, posibilitando que los muchachos pudieran incidir en los escenarios de tomas decisiones y participar activamente en la reglamentación interna del plantel o incluso en la elección del rector.

Ejercicios de participación que no son dadivas, ni estímulos que más adelante desentrañen costos políticos o económicos, sino que se ejercen como un modelo de apropiación de ciertos instrumentos democráticos que revelan la existencia de un poder natural, que por supuesto emana del pueblo. Ello, como es de suponer, requiere de una preparación teórica y práctica que reafirme el valor histórico de cada individuo.

A lo largo de nuestro ejercicio de PP, hemos comprendido que las personas si quieren participar, si tienen necesidad de hacerlo; pero muchas veces se abstienen porque consideran que será inútil, que sus aportes y opiniones no serán tenidos en cuenta o porque no cuentan con los elementos formativos necesarios para hacerlo. El trabajo pedagógico entonces es indispensable. Y se trata no sólo de explicar técnicas y conceptos sobre PP o legislación vigente, sino de fortalecer la autoestima y el amor propio de cada persona; hacer que cada una se reconozca como agente de cambio, como un ser humano integral, poseedor de capacidades y de posibilidades que le permiten formular ideas originales y asumir la participación de igual a igual con otras personas sin que importe su preparación académica o trayectoria. Nuestra propuesta contiene muchos elementos de formación para fortalecer a nuestra gente en la toma de decisiones y en su sentido de la dignidad.

En todos los ejercicios de participación emprendidos, hemos establecido como eje central y motor para nuestro Modelo de Gestión del Desarrollo, la construcción de lazos de confianza entre gobierno y gobernados. Este aspecto no es fácil de desarrollar porque la historia política del municipio conoce más de traiciones que de acuerdos cumplidos, además porque la confianza requiere de muestras claras, es decir, la confianza no se impone, se gana. En ese sentido enfrentamos muchas adversidades y situaciones indeseables que bien pueden minar la confianza o evitar que está se consolide, por ello de debe tener claro que los procesos demandan tiempo, los cambios no se improvisan ni se producen con la inmediatez que todos quisiéramos, pero es importante reafirmar a través de cada gesto, de cada acción, de cada plan emprendido que seguimos caminando en una sola dirección, en esa senda que la voluntad del pueblo de barranca marcó para materializar nuestras aspiraciones. Construir una Barrancabermeja pacífica, que convive en armonía, que sueña y le apuesta a la paz, una Barrancabermeja de todos y para todos, es posible si todos, unidos, creemos que es posible y si reafirmamos esa creencia en el diario acontecer.

Los talleres que se vienen impulsando en cada comuna y corregimiento, han sido definitivos, pero también el contacto directo del alcalde con la comunidad. Por ejemplo, aquí tenemos un corregimiento que se llama Ciénaga del Opón, es el más pobre de la región y jamás había sido visitado por ninguna autoridad civil. Este Alcalde ya ha ido tres veces a hablar con la gente, a escucharla, y al principio las personas no salían de su asombro, les costaba creer que por fin una administración se preocupara por ellos y les dijera que no iba a dejar de visitarlos para escucharlos y saber como estaban avanzando en sus propios procesos organizativos. Es un ejemplo pequeño, pero que reviste una enorme trascendencia para el logro de nuestros objetivos y para la recuperación de la confianza a la que me refería, y a la cual no podemos faltar de ninguna manera, pues nuestro objetivo, como bien señale, es saldar cuentas con el pasado, no generar nuevas deudas sociales. Si vamos a construir

políticas de cambio y a poner en marcha planes viables de transformación con la gente es indispensable estar con ella e integrarse a sus contextos. Estar con la gente, compartir con ella, visitar sus casas, escucharla e invitarla a pensar alternativas de solución, ha hecho posible que más de 5 mil personas nos acompañaran en este proceso de construcción colectiva del Plan de Desarrollo. Trabajamos con las Juntas de Acción Comunal, con los ediles, con las organizaciones sociales, con los trabajadores y los maestros, con diferentes sectores y con muchas dificultades, pero el PP se fue posicionando y poco a poco fue convocando la atención y luego la participación de la ciudadanía. La visión compartida se construyó tras varios ejercicios de dialogo, del desarrollo de talleres y de un fuerte proceso de interacción social. No se impuso, ni se convenció a nadie de nada, se construyó sumando voces contrarias y expectativas comunes.

Generar un dialogo, puede suponer en un comienzo la necesaria ruptura de viejos esquemas y la imposición de otros con fuertes sustentos argumentativos, pero más que apuntar a la legitimación de un discurso o la descalificación de otro, se plantearon encuentros entre iguales, con la misma capacidad de lectura y de propuesta, para impulsar ideas programáticas como efecto de los consensos democráticos logrados. Esa fue la clave para este proceso. La diversidad y el pluralismo fueron esenciales, tanto a nivel humano como temático: Ello nos posibilitó trabajar armónicamente con diferentes organizaciones sociales, población desplazada, Consejeros de Planeación, amigos de la cultura y el arte, del deporte, juventudes, mesas de género e infancia, para podernos encontrar y reconocer en un sólo escenario compartido.

A partir de los Talleres de construcción Participativa del Plan de Desarrollo en siete comunas, en seis corregimientos, en diez sectores económicos y once sociales, con la participación de cinco mil ciudadanos, se incorporaron los Planes Participativos en varias comunas y corregimientos, así como las propuestas presentadas por las JACs y JALs. El resultado fue la formulación de cuatro Objetivos Generales, cinco Programas y quince componentes esenciales.

Los objetivos acordados fueron:

1. Vida Digna: Recuperar y garantizar aquellos elementos mínimos que requiere un ser humano para poder vivir con dignidad, tales como buena educación, sistemas competentes de salud, vivienda digna, empleo remunerado, y posibilidades de desarrollo integral: desarrollo de talentos, autonomía, amor propio, libertad y respeto humano.

2. Ambiente y territorio propio: Barrancabermeja además de ser el Puerto petrolero de Colombia, podría ser la Venecia de Colombia. La ciudad está rodeada por cinco ciénagas, nos atraviesa el río grande de la Magdalena, el cual es una fortaleza ambiental, y necesita de un desarrollo en el transporte acuático sin afectar el ecosistema. Nuestra riqueza acuífera no es valorada, quienes habitan en sus orillas, lo perciben como una amenaza, no le dan la cara y por el contrario le dan la espalda, y muchos convierten éstas aguas en deposito de aguas residuales o de desechos orgánicos e inorgánicos. El Plan de Saneamiento Hídrico hoy es una emergencia ambiental y una propuesta viable de desarrollo económico. Hoy puedo contar que ya hemos logrado legalizar diez barrios que colindan con las ciénagas y el río, y para el 2009 prevemos la legalización de veinte barrios más. Nunca antes un gobierno había asumido esta responsabilidad en tantos barrios.

3. Productividad y competitividad. Construir un modelo de ciudadanía productiva y competitiva es otro reto que con amor y valor hemos emprendido. Hoy se vuelve a reactivar la industria del petróleo, cuyos orígenes se remontan a la década de los veintes del siglo pasado cuando en el corregimiento El Centro, se encontró el primer pozo petrolero. Desde esa fecha Barrancabermeja le aporta al desarrollo del país, sin embargo, la paradoja es que este corregimiento es uno de los más pobres de la región. Hoy no hablamos del petróleo de Ecopetrol, hablamos del petróleo como clúster petrolero; lo que significa que todos podemos participar de las actividades que hacen parte de la industria del petróleo. El despertar de esa conciencia nos permite afirmar que Barrancabermeja será el principal puerto sobre el río grande de la Magdalena al interior del país. Hablamos entonces de la productividad y competitividad de Barranca como un puerto internacional, con una zona franca, y un desarrollo tecnológico e industrial equiparable al de los llamados países desarrollados o del primer mundo.

4. Participación para la inclusión. Generar procesos de participación donde la ciudadanía se sienta motivada e involucrada es esencial para el buen desarrollo de un ejercicio de gobierno consecuente con nuestros postulados democráticos. Incidir en los ámbitos de toma de decisiones, aportar a la construcción de proyectos productivos comunes en condiciones de igualdad es una apuesta que nace y se reafirma en la interacción colectiva. El Plan de Desarrollo que venimos impulsado, las acciones de seguimiento a su ejecución, la rendición de cuentas, y la formulación de estrategias que contribuyan a fortalecer este objetivo de participación para la inclusión, se ha consolidado tanto como un fin como un medio. La participación para la inclusión se construye desde el ejercicio de la inclusión y la apertura de espacios de participación.

Los cinco programas acordados fueron: desarrollo rural, desarrollo urbano, gestión social, desarrollo regional y desarrollo institucional. Y los quince componentes se referían a medio ambiente, cultura, desarrollo agropecuario, desarrollo económico, desarrollo territorial, educación, fortalecimiento institucional, gestión y cooperación, gobernanza y convivencia, hábitat, información y planeación, infraestructura y movilidad, recreación y deporte, saneamiento básico y salud.

El Plan de desarrollo Municipal, "Donde el amor es la clave", atraviesa la implementación de dos fases piloto de ejecución concertadas con la comunidad y de cuya dinámica se desprenderán enseñanzas que nos permitan mejorar la línea de acción trazada. Una enfatiza en la construcción de escenarios de acercamiento e intercambio con la comunidad denominado "Contacto Ciudadano". La otra fase piloto se refiere a las matrices de proyección de desarrollo con la implementación de tres asambleas –la informativa, deliberatoria y decisoria-. Los comités de veeduría y de control social, como eje de la primera fase, cumplen una función esencial. En ellos se refleja la voluntad política y el interés de las comunidades, así como la apropiación que hagan de lo público desde el reconocimiento de nuevos criterios que facultan la interlocución entre líderes comunitarios, lideres de opinión, entes administrativos y sociedad civil. La población hoy es conciente de su responsabilidad

social y de su deber de velar por la transparencia en el uso de los recursos, porque los asumen como propios y saben que de su capacidad y liderazgo depende en buena medida, el cumplimiento de sus anhelos y la ejecución de sus propuestas de desarrollo. La Alcaldía ha establecido puntos de información, que vamos perfeccionando, con el fin de que todo ciudadanos pueda hacer seguimiento a los trabajos emprendidos, conocer los criterios que estimularon determinada decisión y para que las voces de la sociedad sean atendidas y afecten de modo positivo la realidad colectiva. La implementación de los cinco programas de este gobierno: Desarrollo Urbano, Desarrollo Rural, Gestión Social, Desarrollo Regional y Desarrollo Institucional, son también resultado de un trabajo comunitario. Estos cuatro objetivos, con estos cinco programas se desarrollaron a través de componentes que fueron especificados en el Plan de Desarrollo.

La matriz aplicada parte de un análisis de los componentes de desarrollo, la formulación de objetivos por componente, las consecuencias y las acciones que se deben emprender para contrarrestar la realidad detectada.

Este gobierno sueña, con que al final de su mandato todo el presupuesto sea concertado con la comunidad. Lo estamos logrando. Para el 2009 estamos hablando que más de 120 mil millones de pesos de presupuesto serán invertidos de acuerdo a las decisiones concertadas con nuestra comunidad, además de los diez mil millones de pesos de presupuesto participativo. Esa es la experiencia de Barranca, es una experiencia que se va consolidando, que va avanzando; no es perfecta, tiene dificultades, pero lo más importante es que cuenta con toda la buena voluntad tanto del gobierno como de los ciudadanos de poder construir una mejor propuesta que con el apoyo de todos, cada día se va enriquecer más.

La implementación del PP ha fortalecido la gobernabilidad democrática en el municipio de Barrancabermeja. El logro de haber propiciado unas condiciones óptimas para la participación, construido escenarios que legitiman la toma de decisiones en forma colectiva, y haber realizado numerosos talleres de capacitación que fueron acogidos con entusiasmo por la población, generando un compromiso real frente al manejo de lo público permiten concluir que si bien aún falta mucho camino por recorrer, esta experiencia ha sido definitiva para la reconciliación de la comunidad y como generador de nuevas confianzas y expectativas de vida. Lo estamos logrando y definitivamente, el amor es la clave. Muchas gracias.

Una nueva experiencia

Yebrail Haddad Linero
Alcalde de Ocaña, Norte de Santander

La historia de la ciudad de Ocaña además de larga y de contener elementos representativos revelan la tremenda realidad de violencia que ha sacudido a Colombia a lo largo de toda su vida republicana, cuenta con una serie de experiencias innovadoras de enorme contenido social que le han asignado un valor especial. Valor al que por supuesto se suma la riqueza de su historia precolombina (de la que desafortunadamente conocemos sólo algunos apartes), su historia contemporánea y el enorme potencial natural de la región. Las luchas sociales y los procesos organizativos empezaron a gestarse en esta región desde antes de la colonización española marcando indefectiblemente, el carácter de su gente.
En las tierras de Hacaritama, como se conocía en referencia genérica a los pueblos indígenas que habitaron esta zona, fue fundada la ciudad de Ocaña el l4 de diciembre de 1570. Su fundador fue el capitán Francisco Fernández de Contreras.

Documentos notariales y eclesiásticos de la época dan cuenta de la presencia de por lo menos de 14 tribus indígenas plenamente identificadas y cuyos vestigios sólo empezaron a ser descubiertos en 1932 por una expedición arqueológica. Poco se conoce sobre la historia y vida de estos pueblos, pues fueron rápidamente diezmados por los conquistadores españoles. El trabajo de importantes cronistas como Don Eustoquio Quintero o el trabajo antropológico desarrollado por el matrimonio Reichel con el apoyo de Paul Rivet, colaboradores de la Academia de Historia de Ocaña, se refiere a actividades de orfebrería, tejidos en algodón, urnas funerarias, ritos mortuorios y revela la existencia de la "Cultura del Mosquito", la cual fue denominada así por el Dr. Gregorio Hernández de Alba, quien en la Hacienda "El Mosquito" realizó los primeros descubrimientos arqueológicos. Tiempo después y con el fin de evitar confusiones con una civilización centroamericana de nombre similar, se empezó a hablar entonces de la "Cultura del río Magdalena". Algunos de estos hallazgos fueron regalados a un Museo norteamericano por parte de unos ciudadanos extranjeros en una acción de saqueo que no ha sido debidamente documentada.

Posteriores hallazgos sobre la riqueza cultural de los pueblos autóctonos que habitaron la provincia de Ocaña, como los petroglifos hallados en el "Hatillo" (Ocaña), en la llamada "piedra del indio", en Teorama, y en "El Tronadero" ubicado entre los corregimientos de Convención y El Carmen, son un valioso patrimonio de la región. Sin embargo, la falta de recursos estatales y de interés por parte de las autoridades locales, ha frenado los procesos de conservación y restauración de éste importante patrimonio cultural y de nuevas investigaciones que

nos arrojen luces sobre nuestra historia prehispánica. La ciudad de Ocaña, formada en aquel entonces por una calle Real, una Plaza Mayor dos plazuelas –la de San Agustín y San Francisco-, y varias sencillas casas que le fueron dando forma, se convirtió en sitio estratégico para la resistencia de los españoles, cuya corona empezaba a ser amenazada por los vientos de independencia que sacudían al resto del continente americano. Era tal la confianza de la corona en el orden que regía en está región que no supieron advertir el proceso de resistencia que se estaba gestando. Un interesante movimiento ciudadano que involucraba a más de 100 personas, logró en 1781 en una acción de rebeldía jamás esperada, una reducción en al alza de impuestos decretados para el tabaco y el aguardiente. La traición de algunos personajes connotados de la ciudad, cuando de modo clandestino estamparon su firma en lo que se llamó las "Actas de Exclamación", hizo tambalear el proceso emancipador que se estaba gestando. No obstante, la manera pulcra y silenciosa como los ciudadanos empezaron a actuar llamó la atención y encendió las alarmas. Desde España fue enviado el subteniente Apolinar con el fin de identificar las cabecillas que orientaban esta incipiente rebelión en Ocaña. El oficial, pronto descubrió que importantes clérigos y miembros prestantes de la sociedad acompañaban las luchas reivindicativas del pueblo y recomendó que varios de ellos fueran expatriados, asegurando que así se frenaría la lucha emancipadora en la región. La astucia de quienes lideraban este proceso hizo que el oficial fracasara en su intento y que fuera descalificado ante sus superiores.

El impulso organizativo de la gente, al que se sumó la presencia de El Libertador, propició que el 7 de abril de 1813 se firmara el acta de independencia suscrita por destacados personajes de la época, tres años después de firmada el Acta de independencia de Colombia. Ese mismo día y en desafío a la corona, se rompieron los sellos de España y los escudos de armas de los oficiales de la guardería. Los oficiales españoles no claudicaron a su derrota, y a manera de guerrillas empezaron a formar escuadrones conocidos como "Los colorados" por el color de sus prendas. La ciudad fue tomada por éstos durante dos meses, pero la resistencia patriota los combatió. Bajo el mando del Coronel Miguel Antonio Figueredo se inició la recuperación de la ciudad. La lucha fue desigual y su primer intento de emancipación fracasó. Figueredo tuvo que refugiarse en casa de la patriota Agustina Ferro, quien exponiendo su vida lo ayudó a escapar. De inmediato la patriota fue apresada, no aceptó permutaciones a la pena impuesta ni negó su participación en la lucha rebelde. A las cuatro de la tarde, bajo un sol opaco y una multitud herida, el 20 de enero de 1820, la heroína de Ocaña, con los ojos bien abiertos, vestida de blanco y las manos atadas a la espalda fue fusilada. El trabajo organizativo que la ciudadanía venía realizando en una ardua labor de valiente y discreta resistencia no se detuvo. Al contrario. La llegada de tropas patriotas como la "Valerosa de Mompós", y la compañía "Cazadores" encendieron aún más la ansías de libertad y autonomía y permitieron que en 1821 el gobierno civil se reorganizara en la ciudad de Ocaña. Sin embargo, las luchas no cesaron. Continuaron los intentos de doblegación por fuerzas foráneas y la población siguió resistiendo y defendiendo su tierra.

Entrado el siglo XX, el departamento de Norte de Santander fue uno de los más sacudidos por la violencia partidista. La presencia de actores armados ilegales, la disputa por el control territorial, la puesta en marcha de grandes proyectos empresariales, la creciente militarización y el abandono del Estado en buena parte del territorio marcaron indefectiblemente la historia de conflicto de la región, pero al mismo tiempo se convirtieron en fuertes alicientes para la resistencia popular. Indudablemente la realidad de violencia que sacudió esta región ha estado ligada al contexto nacional y a los grandes problemas que han marcado la historia de Colombia. La presencia de cultivos de uso ilícito, las cercanas fuentes de petróleo y de carbón y los corredores de exportación libres de todo control estatal, han hecho de la zona de Catatumbo, que se ubica al norte del departamento de Norte de Santander y dónde precisamente se encuentra la ciudad de Ocaña, una de las regiones más golpeadas por la violencia y la inequidad.

Las luchas sociales, el liderazgo de los sindicatos y el paulatino desarrollo de las organizaciones sociales, siguiendo esa tradición organizativa ya referida anteriormente, se ha expresado de modo rotundo a los largo de las últimas décadas. La violenta arremetida de los grupos paramilitares a finales de la década de los ochentas y a lo largo de los noventas que produjo el desplazamiento de centenares de familias campesinas y numerosas masacres, un incremento en los asesinatos selectivos de dirigentes y activistas, también encendió la lucha pacífica organizada por parte de la sociedad ocañera. El recordado "Paro del nororiente" de 1987 movilizó a más de 7.500 campesinos provenientes de veinte municipios de

los departamentos de Norte de Santander, Cesar, Santander y Bolívar. Y aunque el paro fue señalado por el gobierno como una actividad eminentemente política patrocinada por grupos guerrilleros y fue ferozmente reprimida, incluso con tanques de guerra, los marchantes continuaron su recorrido hasta la ciudad de Ocaña, para exponer ante el país su pliego de peticiones que incluía asuntos bastante elementales como respeto a las garantías ciudadanas, reivindicaciones en torno a la tenencia de la tierra, cese de la militarización en la zona, derecho a la vida y al trabajo, etc. Lo más asombroso de esta marcha, es que los pliegos de peticiones no fueron elaborados a puerta cerrada por dirigentes sindicales, sino que se desarrollaron a partir de las voces de la gente sencilla, las peticiones fueron recogidas en veredas, caseríos, municipios y entre todos lograron elegir a quienes los irían de representar como comisión negociadora ante el gobierno nacional. Fue un verdadero proceso de organización y de consenso comunitario.

Por supuesto, la represión se agudizó y pocas semanas después de concluida la marcha dos sedes sindicales, una en Ocaña y otra en Cúcuta, fueron sacudidas por dos artefactos explosivos, y se dio inicio a otra cadena de asesinatos de sindicalistas no sólo en Santander sino en otras ciudades del país, incluida Bogotá. El Comité Cívico de Ocaña fue declarado objetivo militar por el grupo MAS, antesala de las AUC. Para diciembre de 1987 habían sido asesinados cincuenta sindicalistas en Ocaña y Norte de Santander y cien personas más, entre las que se contaban maestros, dirigentes campesinos, defensores de derechos humanos, abogados y otros, habían sido amenazados.

Los procesos de resistencia y de organización social, como bien se advierte en lo narrado, no han sido entonces un tema ajeno a la historia de Ocaña. Y quizás sea esa experiencia y esa heredada predisposición al trabajo comunitario lo que más podemos valorar en nuestro naciente programa de Presupuesto Participativo, con el que no sólo queremos reafirmar esa vocación, sino además hacer uso de todos aquellos instrumentos que nos confiere la democracia participativa para lograr autonomía y desarrollo social.

El proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo recién se está gestando con esta administración. Aquí no contamos con modelos previos como los de Bogotá, cuya implementación ha sobrevivido a varios gobiernos, ni tampoco contamos con una experiencia como la de Medellín que tiene continuidad entre dos gobiernos afines; nuestra experiencia se reduce a 10 meses de trabajo. Y políticamente se puede afirmar que partimos prácticamente de cero y hoy sólo podemos contar cuál ha sido nuestro proceso de iniciación y cuáles son nuestras perspectivas futuras. Sólo hasta el año 2011 podremos decir si esa experiencia dio sus frutos o no, y compartir lecciones recogidas en el camino.

Ocaña es el segundo municipio del departamento Norte de Santander. Como ciudad tenemos 538 años de existencia desde su fundación, y si bien hemos acumulado una larga historia de trabajo ciudadano y de resistencia civil, también hemos acumulado una preocupante deuda social frente a los habitantes del municipio. Deuda que tiene que ver por un lado, con un profundo desconocimiento sobre nuestras raíces indígenas y por el otro, con una larga tradición de politiquería, clientelismo, corrupción e imposición de políticas sociales pensadas para favorecer pequeños intereses particulares que no han redundado en crecimiento ni progreso colectivo. Esto no es asunto exclusivo del municipio de Ocaña, el Doctor Geovanny Celis, Secretario de Desarrollo Social de la Alcaldía de Medellín comentaba sobre los destrozos sociales, la corrupción y la inequidad heredada de anteriores gobiernos en su ciudad, y precisamente eso es lo que también nosotros hemos recibido.

Los problemas que afectan el desarrollo de Ocaña son muchos y de distinto orden. Un municipio como el nuestro que tiene 100 mil habitantes, 75 mil en el sector urbano, 25 mil en el sector rural, y está dividido en 120 barrios, 6 comunas, 18 corregimientos, y 114 veredas, sobre una extensión territorial de 628 kilómetros cuadrados, cuenta con 141 kilómetros de vías, de los cuales el 41 están en mal estado y 40 se encuentran sin pavimentar, es decir que sólo 60 kilómetros son completamente hábiles para transitar; ello revela sin ambages el nivel de abandono que la ciudad ha padecido. El índice de desempleo en Ocaña es uno de los más altos en todo el país, incluso se ubica por encima de la tasa nacional que oscila entre el 13.2% y el 14,4%. La falta de empleo en Ocaña es un problema histórico al cual no se le ha sabido dar solución. Hoy día se calcula que el 30% de la población hábil para trabajar, no cuenta con ningún empleo remunerado. Un reciente informe de la Unidad Básica del Instituto de Medicina Legal revelaba que en el 2008, 18 personas, la mayoría jóvenes, se quitaron la vida. Además de problemas sentimentales, la causa

principal del suicidio era la falta de oportunidades laborales con las evidentes dificultades económicas que esta situación acarrea. Y si a esto sumamos hechos de violencia, asesinatos selectivos como el ocurrido con Carmen Cecilia Carvajal Ramírez, docente de la Normal Superior y afiliada a ASINORT, el pasado 4 de marzo, la presencia de nuevos frentes paramilitares o los 30 mil desplazados de Catatumbo tras las masacres de la Gabarra y Tibú en 1999, muchos de los cuales buscaron refugio en Ocaña y los que continúan llegando en medio de una tragedia humanitaria sin precedentes en Colombia y para lo cual no contamos con los suficientes recursos para poder garantizarles una vida digna y productiva, la situación se agrava aún más. En varios de los programas sociales que adelantamos desde la Alcaldía, se han entregado 300 o 400 mercados mensuales a varias familias desplazadas, se intenta ampliar la cobertura del Sisben, brindar atención psicosocial, pero estas ayudas no son suficientes. Si bien se resuelve una inmediata necesidad de hambre, la situación de precariedad continúa vigente, porque frente a este tema lo que urge es implementar políticas públicas de fondo, políticas que trasciendan el concepto de caridad a través del cual se escuda una responsabilidad que tiene el Estado con sus ciudadanos y máxime cuando éstos son víctimas de un conflicto armado que no hemos podido resolver.

Con muchas dificultades, problemas graves pero con buenas iniciativas hemos iniciado un proceso de restauración en Ocaña. Nunca antes había ocupado un cargo de elección popular, ni había militado en los partidos; yo vengo de un proceso de movilización ciudadana que rompe con la dinámica tradicional de los viejos partidos políticos en el municipio. Y quizás esa sea una fortaleza. Nuestro principal compromiso es con la gente, con las organizaciones que trabajan por Ocaña, y ello nos obliga a actuar de manera coherente y decidida. Los ocañeros votaron por una opción distinta porque estaban hastiados del clientelismo y la politiquería, de ver como se destinaban arbitriamente los recursos del municipio para beneficios de unas minorías y sobre los cuales ellos no tenían la más mínima incidencia y tampoco veían mejoras en su nivel de vida ni la implementación de obras de desarrollo o beneficio colectivo. Eran totalmente marginados de las políticas públicas. Nuestro gobierno es entonces una apuesta social.

Recibimos el municipio con una deuda de más de 7 mil millones de pesos en el 2007 y un presupuesto de recursos propios de 4 mil millones de pesos. Durante el 2008 hemos ejecutado un presupuesto de 19 mil millones de pesos y no es suficiente. Una debilidad del municipio ha sido su exagerada dependencia de la Nación y justamente uno de nuestros mayores tropiezos han sido las políticas centralistas que impulsa el actual gobierno. Sin embargo y precisamente parte de esa experiencia es a la que me voy a referir, hemos logrado durante este año aumentar un 40% el recaudo municipal y este significativo aumento de recursos nos ha permitido empezar a solventar parte de esa crisis. En Ocaña de cinco mil comerciantes legalmente constituidos, sólo ochocientos pagaban impuesto de Industria y Comercio. La razón que argumentaban era elemental y tenía fuerte sustento en la realidad: ¿Para qué pagar impuestos si siempre se los roban?

Por esa razón una de nuestras grandes preocupaciones, y de los grandes desafíos que hemos emprendido durante estos diez meses de trabajo, y en los que persistiremos durante esta administración, consiste en recuperar la confianza de la ciudadanía. ¿Cómo podemos hablar desde el gobierno de procesos organizativos, de fortalecimiento democrático o desarrollo participativo, sino no logramos que una serie de derechos y de garantes sociales sean realmente efectivos? Todo proceso de afianzamiento democrático requiere de la participación de personas autónomas, informadas, con criterio y en capacidad de realizar propuestas e impulsar transformaciones. Está mañana, en mi intervención política, decía de modo bastante claro y coloquial, a manera de ejemplo, que no es posible ejercer el derecho a participar libremente cuando se tiene hambre, cuando no se cuenta con condiciones básicas de vida, ni una buena vivienda, acceso a salud o cuando los niños no tienen acceso a educación ni a una alimentación adecuada.

Antes de analizar propuestas de cualquier otro orden, debemos empezar a superar las condiciones de precariedad de la gente y garantizar condiciones mínimas de calidad de vida. Esta es una deuda social que tiene que empezar a ser saldada. Y una alternativa real para lograrlo consiste en afianzar los procesos de participación ciudadana y de control colectivo sobre lo público. La construcción del Plan de Desarrollo del Municipio de Ocaña apunta a ese gran objetivo.

En este gobierno no tenemos mayorías en el Concejo, no sabemos lo que esa hacer lobby ni queremos emular esas prácticas clientelistas a las que desde la ética y el respeto de lo público nos oponemos

tajantemente; y aún así, el Plan de Desarrollo fue aprobado por unanimidad por el Concejo Municipal. Y precisamente en eso, radica la fuerza y coherencia de la participación ciudadana. Nuestro Plan de Desarrollo nunca fue un Plan de Requisito porque no quisimos limitarnos a los presupuestos que establece la Ley del Plan. Quisimos innovar y hacerlo realmente participativo. La elaboración del plan se logró convocando todos los sectores sociales, incluso asumiendo costos políticos, y rompiendo viejos paradigmas como el hecho de convocar comunidades totalmente ajenas al acontecer político o algunas otras que aún reproducían esa herencia de odio bipartidista de los cincuenta y que jamás se habrían imaginado la posibilidad de trabajar y construir alianzas en un municipio con opuesta tradición política. Llamamos a la gente a unirse y a trabajar por su comunidad superando barreras de carácter ideológico. Iniciamos así la construcción y consolidación de mesas temáticas de trabajo enfocadas esencialmente al desarrollo en todas las áreas definidas. Frente al tema de desarrollo económico, nos propusimos quebrar el esquema tradicional y otorgarle un enfoque humano. Queríamos implementar una propuesta de desarrollo en función del hombre; es decir lograr desarrollo a escala humana.

Conscientes de que existen dos enfoques posibles de desarrollo. Uno en función del crecimiento económico y otro en función del ser humano, optamos por el segundo. El primer enfoque se rige por los sistemas capitalistas y ahora de orden neoliberal y su progreso lo determina el crecimiento del producto bruto nacional, los niveles de industrialización y urbanización acelerada, el incremento de la inversión extranjera, etc, y ello no se refleja en la vida de los ciudadanos de manera directa. Su principal característica es la producción de bienes de producción y consumo, cuya distribución y principal ganancia se concentra en pocas manos de particulares que forman un real poder económico. Su principal estrategia de expansión es la llamada globalización.

Un enfoque de desarrollo a escala humana se sustenta en elementales valores democráticos y parte de la necesidad de satisfacer las necesidades esenciales del ser humano. La eficacia de su modelo político está ligada, indefectiblemente, a la participación ciudadana. La economía a escala humana reconoce que el ser humano esta primero que los bienes.

Nuestro plan de Desarrollo busca por tanto privilegiar como centro de la acción de gobierno al ser humano, a cada hombre y mujer en la integralidad de su propia naturaleza (ser, estar, tener y hacer). Entendemos que no puede darse ninguna acción pública aislada de éste propósito. Todo lo que se haga o se pretenda hacer desde la administración municipal, pero también desde los diferentes sectores sociales, económicos y políticos, deben contribuir directamente a mejorar la vida de cada ciudadano.

La responsabilidad de promover el desarrollo, mediante la concertación ciudadana y entre sectores económicos y sociales, no es función exclusiva de quienes detentan el poder. Es producto de una construcción colectiva que a partir de un trabajo organizado logra, no sólo impulsar la reactivación económica de nuevos sectores de producción, sino que además transforma la figura de gasto público en inversión, con incidencia ciudadana.

Hoy sabemos que cualquier propuesta política que realice el gobierno, bien sea a nivel regional o municipal debe contener como objetivo estratégico la plena participación Ciudadana y como objetivos complementarios, la descentralización administrativa y la transferencia de competencias. Sólo así será posible llevar a cabo un real proceso de afianzamiento democrático.

Lógicamente pensar en un ejercicio participativo también conlleva sus riesgos. Y uno de los principales riesgos es que cuando no hay claridad en el proceso y se generan falsas expectativas o no se cuenta con un sistema de organización adecuado, la ciudadanía puede terminar frustrada y quizás sintiéndose de nuevo traicionada. Me refiero al ciudadano que expresa haber cumplido, haber asistido a los encuentros, participado, propuesto, formulado ideas y cuando mira el Plan de Desarrollo se da cuenta que nada de lo dicho por él fue tenido en cuenta. Estas decepciones pueden generar enormes frustraciones y afectar gravemente la credibilidad en los procesos de participación. Esto había que explicarlo para que todos supiéramos a qué nos estábamos enfrentando, y también era necesario diseñar metodologías claras para que las personas reconocieran las dinámicas, cuales eran los espacios de formulación, de discusión y de concertación, y bajo que parámetros se debía empezar a priorizar proyectos.

Para comenzar a desarrollar nuestro plan de presupuesto participativo, debíamos conocer cuáles

eran los enfoques de la ciudadanía, a que aspectos temáticos le concedían más valor y como desde sus mismas experiencias y perspectivas podríamos empezar a diseñar un plan de acción que respondiera a su propia jerarquización de necesidades. Los primero que se logró reconocer fue que las propuestas tenían un enfoque claro en el tema de los Derechos Humanos. Se habló entonces del derecho a la vida, a los recursos naturales, al libre desarrollo, al crecimiento económico, a los derechos sociales y culturales. Con base en esta lectura, se diseño una propuesta participativa de prospectiva regional (comprobación futura y validación de las estrategias de desarrollo aplicadas) hacia el año 2020.

Desde la perspectiva de los organismos internacionales se ha venido promocionando a nivel mundial la lucha por la defensa y la garantía de los Derechos Humanos, expresados en distintos tratados del siglo pasado que se han venido suscribiendo en la casi totalidad de los países del planeta. Esto supone entonces, que los Estados que se han acogido a las diferentes declaraciones de las Naciones Unidas, como Colombia, deben promover acciones indispensables para lograr que los seres humanos sean liberados del temor y la miseria, y para que cada persona pueda gozar del libre ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos.

Todo lo anterior se materializa en un aspecto fundamental para la vida de los seres humanos y es el relativo a alcanzar una mejoría en su calidad de vida. Por ello no es sensato concebir crecimiento económico con un fin en si mismo y se hace imperativo empezar a plantear el desarrollo en términos de crecimiento a escala humana.

Un ingrediente fundamental para poder encarar este proceso y producir reales transformaciones de tipo social, tiene que ver con producir, antes que cualquier otra cosa, un cambio en nuestra mentalidad. Cambiar nuestra forma de pensar sobre nosotros mismos y los demás es una tarea urgente que nos debe llevar a asumir como una verdad irrefutable que nuestra mayor riqueza somos nosotros mismos y que juntos podemos trabajar en la formulación y aplicación de una estrategia de crecimiento económico que reduzca el desempleo y una política social que genere bienestar y completa soberanía y promoción de los Derechos Humanos.

La propuesta de formulación del Plan de Desarrollo 2008-2011 "A Ocaña decile sí" se realizó bajo los principios de la democracia participativa colombiana. Se invitó a todos los sectores de los municipios, docentes, ambientalistas, población en situación de desplazamiento, mujeres, niñas y niños, concejales, constructores, comerciantes y campesinos y demás, a vincularse a una estrategia de desarrollo a corto y mediano plazo. El proceso se caracterizó por ser un encuentro de voluntades en el cual todas y todos aportamos, propusimos y finalmente concertamos las líneas de acción con las cuales se pretendía redireccionar la administración de nuestro municipio. El Consejo territorial de Planeación jugó un papel muy importante con la revisión y sus aportes al plan. Igualmente el Consejo Municipal que después de su estudio y análisis, lo aprobó el 30 de mayo de 2008 y el 9 de junio la alcaldía lo sancionó como Acuerdo Municipal.

Nuestro Plan de Desarrollo se sustenta en cuatro ejes:

1. Educación, ciencia y tecnología como eje fundamental de desarrollo municipal: Durante los próximos doce años, la educación será el eje del municipio. Se trata de facilitar que las y los jóvenes culminen sus estudios superiores desarrollando competencias investigativas que aporten al desarrollo científico y tecnológico de la región y del país.

2. Competitividad empresarial para la equidad: Generar condiciones para que todos los ciudadanos vivan en una sociedad incluyente en la que se le asigne igual valor a cada ser humano. Ello supone crear una base económica sólida. En tal sentido, en los próximos doce años todos los sectores de la ciudad de Ocaña deberán trabajar en la ampliación de la estructura empresarial urbana y rural haciendo competitiva la producción regional en el ámbito nacional y proyectándola en el contexto internacional.

3. Biodiversidad y turismo para un nuevo modelo de desarrollo Sostenible ambiental: Somos parte de un contexto ambiental caracterizado por una gran variedad de especies, flora y fauna. Ocaña está ubicada en la denominada región del Alto Catatumbo, lo cual la hace privilegiada en materia de biodiversidad, con un enorme potencial estratégico para el desarrollo turístico. Pensar nuestro municipio a doce años, implica re-diseñar el modelo de desarrollado basado en

la explotación indiscriminada de los recursos naturales para apalancar el crecimiento económico que sólo favorece a pocos sectores de la población mientras condena a la escasez y a la insalubridad a la totalidad de la población futura de la región.

4. Capacidad institucional para el fortalecimiento de la democracia y la promoción de los Derechos Humanos: Los anteriores objetivos implican una sociedad guiada en los próximos doce años por unas administraciones transparentes y responsables, que busquen el bienestar colectivo, pero así mismo supone un desarrollo en la conciencia de cada ser humano que integra la sociedad, de modo que todos aportemos y podamos corresponder a los esfuerzos que realiza la administración para la consolidación de una nueva estructura social económica y política.

Este proceso de construcción colectiva que se llevó a cabo con diferentes comunidades del municipio, y que permitió la formulación de estos cuatro importantes ejes para la acción, también evidenció la gran problemática que amenazaba seriamente el desarrollo del municipio, y frente a lo cual asumimos el reto de trabajar en su transformación. El elevado nivel de desigualdad, inequidad y exclusión en los diferentes sectores de la población ocañera. La solución a esta evidente realidad, entonces exigió profundizar en varios aspectos sociales para poder verbalizar, explicar y enfrentar un sinnúmero de problemas que se constituían en causantes de dicha situación.

El macroproblema que enfrentábamos tenía que ver con la baja capacidad en la gestión institucional para dar respuesta a los problemas de la sociedad como la persistencia en los altos índices de desempleo, el desaprovechamiento de nuestro potencial turístico y cultural, la congestión y la dificultad en la movilidad, la elevada contaminación ambiental y errado ma-nejo de los residuos sólidos o aguas residuales, la precariedad en los sistemas de salud pública, la deficiente cobertura en la educación para los niveles básicos, los desplazamientos forzados desde y hacía el municipio en razón del conflicto armado, los bajos niveles en la seguridad ciudadana, la ausencia de espacios adecuados para la recreación y el deporte, entre otros más.

Nos planteamos entonces una gran estrategia que de manera realista analizaba cada situación y con base en principios sólidos y recursos existentes se proponía además de impulsar políticas capaces de reorientar la senda para el desarrollo social en el municipio de Ocaña, proyectar la ciudad hacia el futuro con la aplicación de ambiciosos programas de desarrollo.

Asumimos el reto de posicionar a Ocaña en el contexto nacional e internacional para convertirla en un referente de alto significado histórico y cultural, donde todos y cada uno de sus habitantes se sientan orgullosos de su pasado y su presente, pero que sobre todo fueran concientes de su responsabilidad de heredarle a las próximas generaciones un legado de valores democráticos y arraigado sentido de pertenencia.

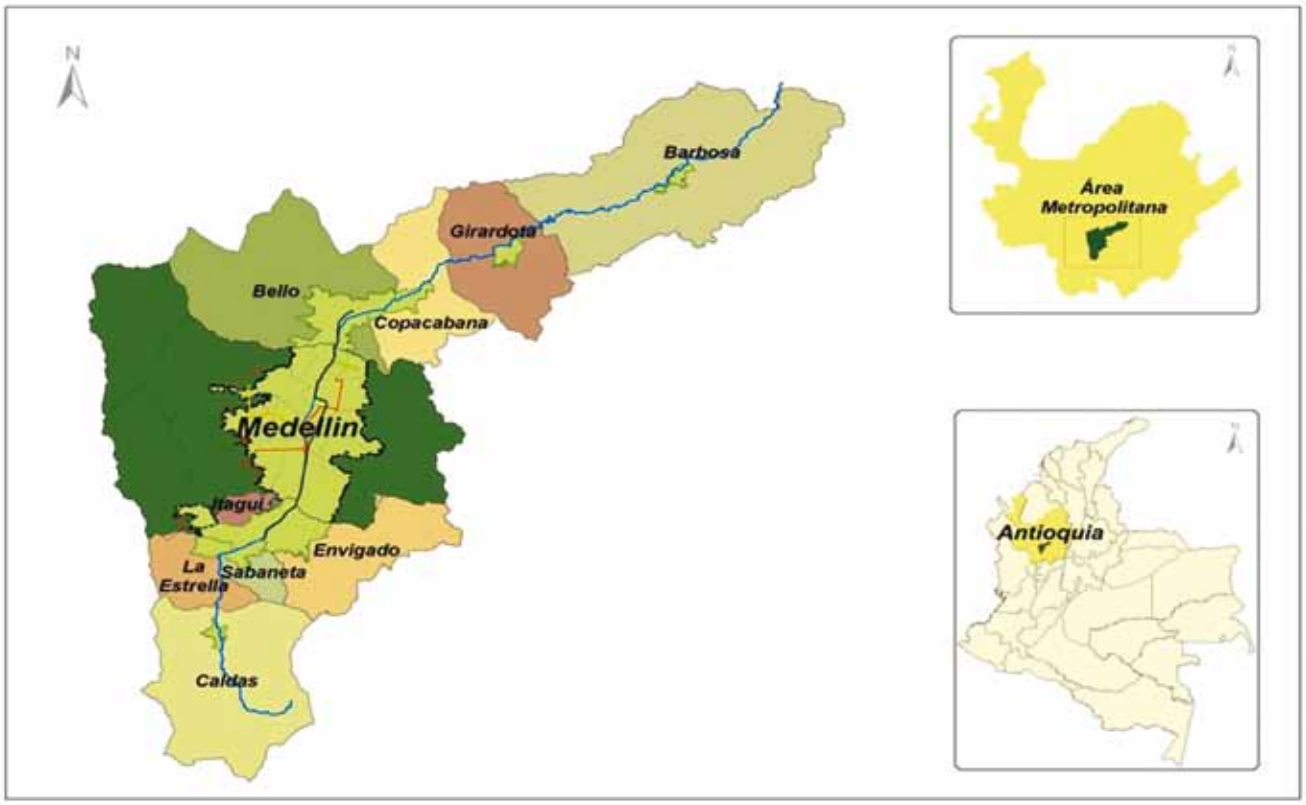
Definida la gran estrategia, y los principales ejes de trabajo, la administración se compromete con impulsar 17 estrategias que contribuyan a la solución de los problemas mencionados y a lograr desarrollo humano, calidad de vida de las personas bajo los principios de igualdad, equidad e inclusión y que promueva la defensa de los Derechos de la población en un escenario de tolerancia y paz, a través de una gestión humana, transparente y efectiva. El plan que nos hemos trazado hacia el 2020 requiere necesariamente de una continuidad en la política pública, independiente del gobernante o su filiación política.

Los procesos organizativos, de fortalecimiento democrático o desarrollo participativo, así como la defensa de los derechos humanos, la protección y conservación del medio ambiente, la satisfacción de las necesidades básicas de los seres humanos son aspectos esenciales de una sociedad capaz de trascender toda ideología para ubicarse en un escenario más acorde a nuestras demandas humanas. Son temas que deben ser promovidos e incluidos en las agendas públicas como ejes centrales en toda propuesta política. Sólo así podremos asumir el reto de producir un cambio profundo que determine a futuro la implementación de las políticas públicas.

"Aciertos y desafíos en la implementación de la política de Presupuestos Participativos"

Giovanny Célis Rangel
Secretario Desarrollo Social de la Alcaldía de Medellín

El municipio de Medellín tiene una población rural del 70% y una urbana del 30%. Su división política abarca seis zonas, dieciséis comunas y cinco corregimientos con una población de 2 millones 249 mil habitantes de la cual el 53% son mujeres. Uno de los desafíos que enfrenta el municipio de Medellín es el fuerte desequilibrio que existe en inversión en términos de acumulación pues un 95% de la población es flotante y apenas un 5% vive dentro del municipio.



Desde la experiencia de Medellín, podemos definir el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo como una herramienta de gestión pública democrática en la que las y los ciudadanos deciden la distribución de una parte del presupuesto municipal asignado a sus respectivas comunas y corregimientos, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal.

Nuestro presupuesto participativo para el 2008 al 2011 es de $435.000.000.000, es decir, el 5% del presupuesto municipal. El PP es un elemento esencial de participación de las comunidades que perciben cómo a través de su práctica e involucramiento, sus sueños, necesidades, propuestas y debilidades son abordados desde un escenario de discusión bastante horizontal y sobre la base de unas reglas de juego claras con las que se pretende democratizar los recursos del Estado y convertir a los ciudadanos en gestores activos de su propio desarrollo.

El acuerdo 43 de 2007, al cual me refiere más adelante, convierte el tema de Planeación Local y el Presupuesto Participativo en Política Pública Municipal, y esto es muy importante para el afianzamiento del PP no sólo a nivel administrativo sino en el imaginario colectivo como un valor social en el que se reafirma la ciudadanía. Para el Plan de Desarrollo "Medellín, Solidaria y Competitiva", el alcalde Alonso Salazar decidió que los recursos del 5% del presupuesto total del Municipio fueran designados de manera independiente y no incluidos dentro de ningún otro presupuesto a fin de otorgarle mayor autonomía y eficacia en su manejo. Medellín cuenta con 435 mil millones de pesos para el PP, cuya primera parte ya se implementó durante el presente año. Ese medio billón de pesos nos permite afirmar de manera clara que existe una activa participación ciudadana porque hay recursos económicos de por medio. No es posible hablar de programas de PP cuando no se asignan recursos. Ello no significa que la ciudadanía de manera consultiva exprese que destino van a tener esos recursos, o que de manera constructiva participe en los diferentes escenarios que también los hay, sino que de manera efectiva se establece una asignación única y separada del Presupuesto Municipal por un valor de 435 mil millones de pesos, que no pueden ser ejecutados de manera distinta a la que se establece dentro del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

Frente a la experiencia de Medellín, quiero centrar mi exposición en tres preguntas esenciales: ¿Qué debía aprender Medellín cuando se propuso este ejercicio de ciudadanía? ¿Qué hemos logrado? y ¿Cuáles son los retos que enfrenta nuestra ciudad?

Medellín, por su propio desarrollo histórico, y esto es importante recalcarlo, hay que mirarlo desde un contexto mucho más amplio al que impone su realidad local, pues en la ciudad inciden de manera notoria, los graves problemas de violencia y narcotráfico que acosaron buena parte de Colombia, especialmente durante la década de los ochentas y comienzos de los noventas, con los rezagos de violencia y presencia de estructuras armadas que se reconocen en amplios sectores del territorio nacional. A este respecto es importante señalar las circunstancias en las cuales se fue abordando el tema en la ciudad y cómo se fue estimulando la participación en asuntos de interés colectivo frente a la formulación de políticas públicas. ¿Qué pasaba en Medellín? Si bien había un ejercicio de participación activo por parte de la ciudadanía no se contaba con mecanismos claros para hacerlo efectivo; por ello fue la misma ciudadanía la que de manera autónoma asumió la tarea de ejercer su soberanía, reconociendo entonces intereses locales, territoriales, e intereses en común frente a unas preocupaciones compartidas. La forma como se asignaba el Presupuesto Municipal, tenía entonces una carga de inequidad histórica porque al igual que en otras regiones, como lo han relatado los alcaldes de los municipios de Ocaña y Barrancabermeja, se hacía desde la perspectiva de favorecer unas clientelas electorales, y en consecuencia teníamos una sociedad profundamente desconfiada del Estado y de la capacidad de éste para ponerse al servicio de unos intereses colectivos, priorizando el bien común. Las inversiones se producían al vaivén de los resultados electorales, atendiendo intereses específicos como forma de retribución personalista sobre aquellos que habían apoyado electoralmente al Alcalde de turno. Por eso, no solamente quedaban muchas obras inconclusas y mal programadas, sino que además se producían en zonas muy importantes de la ciudad, las que además eran atravesadas por fenómenos sociales muy complejos como el sicariato, la violencia social, el narcotráfico y las milicias urbanas.

Toda está dinámica de afianzamiento de la exclusión social y la corrupción administrativa en medio de un clima de violencia generalizado que se expresaba en atentados dinamiteros, asesinatos múltiples o selectivos, lucha a sangre entre carteles, expansión

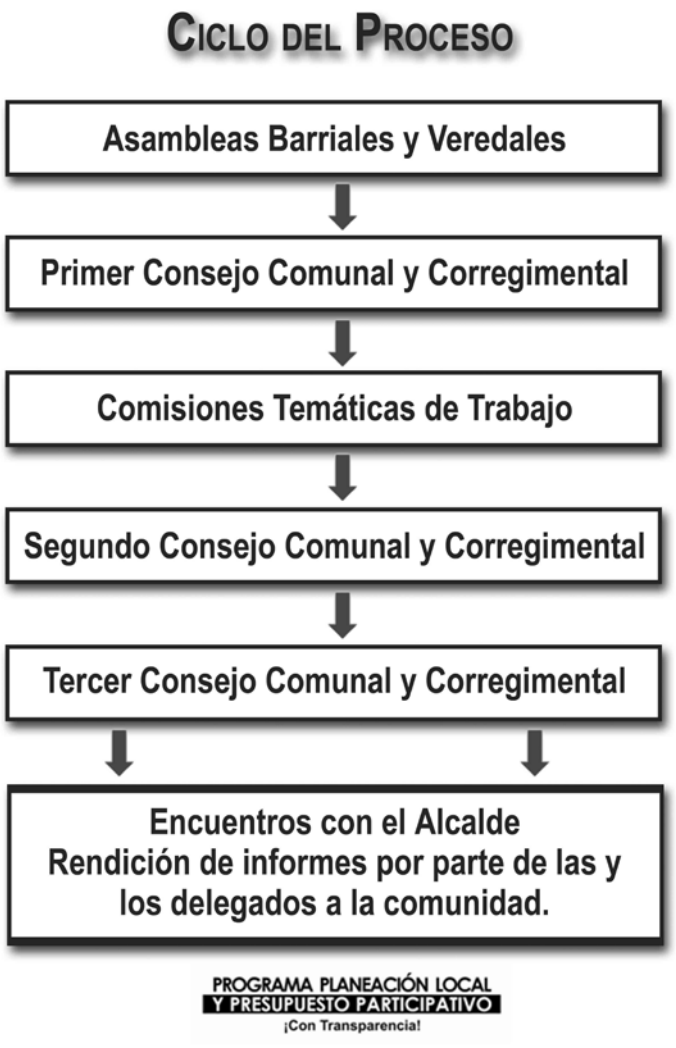
de la droga con sus efectos distorsionantes en la economía local y en los valores humanos, escuelas de sicarios, produjo un gradual pero fuerte desequilibrio en el desarrollo de la ciudad y una tremenda fractura en el tejido social. Sin embargo, a la par de este deterioro social, político y económico en términos de igualdad, varios sectores de la sociedad, con el apoyo de sectores de la academia y organizaciones sociales y comunitarias, empezaron a construir espacios alternativos de interacción con el fin de socializar un imaginario de ciudad y de comunidad, de identificar intereses grupales para encontrar caminos comunes más directos, más transparentes y más públicos, que permitirán a la ciudadanía avanzar y confrontar -desde la acción social participativa, propositiva y organizada- el control que venían ejerciendo los violentos, las mafias y los sectores corruptos de la política tradicional.

El desafío que se planteaba desde la ciudadanía era enorme. No sólo se trataba de generar espacios donde la participación redundará en hechos concretos, de involucrar cada día a más y nuevos sectores de la sociedad, sino también de transformar esa concepción clientelista en la ejecución de planes de desarrollo e implementación de políticas públicas. El tema de la contratación social era un asunto bastante espinoso dado los antecedentes que se registraban. La contratación que se efectuaba con pequeñas empresas, con empresas comunitarias como las Juntas de Acción Comunal, con ONG, con empresas barriales o comunitarias era sinónimo de corrupción. El pago de favores electorales se realizaba con contrataciones e interventorías.

De modo, que antes de dar marcha a la formulación de una estructura orgánica organizativa para el desarrollo del programa de PP, era necesario empezar por reconocer una precariedad conceptual frente a lo público, y diseñar estrategias de concientización política y formación sobre cultura de legalidad y autorregulación ciudadana. La administración del alcalde Sergio Fajardo, propuso a la ciudadanía y a la comunidad empoderada la formulación de acuerdos públicos en los que se identificaran las prioridades de su territorio y en los que la misma ciudadanía se constituyera en veedora del proceso para el cumplimiento de dichos acuerdos.

Esta propuesta se convirtió en elemento fundamental en la estrategia de transparencia administrativa y lucha contra la corrupción. Con la participación de una comunidad consciente de su deber ciudadano, de sus posibilidades como gestora de cambio y como reguladora en el manejo presupuestario, no sólo se redujo la intermediación administrativa, sino que además se logró una mayor visibilización de las problemáticas reales de la comunidad y se facilitó el monitoreo y control de las obras y proyectos propuestos por parte de la comunidad y ejecutados por la administración bajo la supervisión ciudadana. Estas experiencias fueron muy positivas. Se logró una notable mejoría en cuanto a eficacia y sostenibilidad de la acción publica municipal, la cual empezaba a ser acompañada con entusiasmo por los mismos ciudadanos en quienes se había desatado un importante sentido de pertenencia y de apropiación sobre lo ejecutado.

El proceso de organización pasó, como era natural de un proceso de información a uno de formación.



El estamento máximo del esquema, el cual se fue implementado en el transcurrir de nuestra propia experiencia, es la Asamblea Barrial Comunitaria. En ella un grupo de personas que habitan en un territorio demarcado, y cuyo único requisito es que sean mayores 14 años de edad, empiezan a implementar un plan de encuentros programados en los que van identificando necesidades comunes, determinando prioridades según una matriz y un tarjetón previamente diseñado en el que se destacan varios ejes temáticos como salud, educación, seguridad social y otros. Realizan una votación interna y eligen un delegado por cada 20 o 25 personas que los representara en los procesos de decisión que se llevan a cabo en los Consejos Comunales o corregimentales. Allí se dan cita varios delegados de las Asambleas, más los representantes de las Organizaciones Sociales, legítimamente constituidas y reconocidas por cada la comuna. Este Consejo se reúne, según distribución interna por Comisiones Temáticas cuyos ejes han ido variando con el tiempo. En este momento se abordan cinco temas específicos: Desarrollo Económico, Convivencia y Seguridad, Educación, Salud y Medio Ambiente. Posteriormente, a través de unos ejercicios quincenales y semanales, las personas discuten sobre aspectos específicos y propuestas de interés colectivo, que luego son presentadas en el segundo Consejo Comunal o Corregimental. Tras un nuevo debate interno y ya con unas cifras establecidas, se desarrolla el tercer Consejo Comunal o Corregimental en el que se evalúa todo el ejercicio y se presentan una serie de inquietudes para un encuentro final con el Alcalde, quien ya habiendo recibido un informe detallado sobre el proceso de Presupuestación Participativa, realiza un informe sobre la ejecución de los recursos para el año en curso, de acuerdo a las prioridades establecidas en el año anterior.

Los elementos que a juicio de la Administración Municipal representan valores que determinan el éxito del proceso son: La información y la formación. Es indispensable que la ciudadanía tenga toda la información pertinente para poder debatir y actuar organizadamente en consecuencia; esto, que parece obvio, a veces en la dinámica se olvida, a mí en lo personal me sucedió hace algunos días en un Concejo Municipal, cuando varios ediles de la Junta de Acción Comunal me reclamaron no haberlos informado con la debida anticipación sobre el presupuesto municipal, lo cual además está contemplado por la Ley. Información clara, efectiva y veraz es la exigencia. El segundo valor es la formación. Es de suma importancia que las comunidades y sus organizaciones cuenten con talleres de capacitación y de análisis riguroso sobre asuntos estructurales, políticos, legales y constitucionales que les otorgue los elementos necesarios para la discusión pública en condiciones de igualdad. No se trata simplemente de tener unos recursos económicos y un plan de distribución concertado, sino de entender que ese ejercicio como parte de un proceso de ciudadanía activa, requiere de unas convicciones, de una capacidad de negociación, de control emocional para poder manejar la tensión entre los intereses individuales y los intereses colectivos para responder con entereza, solvencia moral, y tener la habilidad incluso desde el punto de vista metodológico, de generar consensos que impidan que el proceso termine siendo reemplazado por formas artificiosas como probablemente ha ocurrido no solamente en Medellín sino en muchas partes del país, donde se impulsan falsos procesos de participación con cartas marcadas, con decisiones tomadas de antemano o con la cacha de un revolver asomando a la pretina del pantalón. La ejecución del programa requiere entonces, no sólo la información sino también la formación, y allí es donde aparece un tercer elemento.

La autonomía. Las Administraciones Municipales, los servidores y las servidoras públicas también deben contar con la suficiente formación para entender la dinámica del ejercicio, y no cortar la autonomía de los participantes y las participantes en el proceso. El tema de la autonomía es algo inmodificable que permite reconocer el verdadero avance obtenido en el municipio y que reafirma la existencia de esenciales valores democráticos.

¿Qué hemos logrado resolver en el ámbito de la Planeación Local?

El método de distribución equitativa de los recursos económicos que venimos implementado se sustenta en tres indicadores:

-Índice de Desarrollo Humano (IDH).

-Índice de Calidad de Vida. (ICV).

-Valoración demográfica

El índice de desarrollo humano, es una medición elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, con el cual, y a partir de

un indicador social estadístico determinado por tres parámetros (esperanza de vida, tasa de alfabetización, y nivel de vida digno, evaluado de acuerdo al PIB per cápita PPA en dólares), establece si se están produciendo mejoras en las condiciones de vida de las personas y los países a través de un incremento en los bienes con los que se pueden cubrir sus necesidades básicas y complementarias, la existencia de un entorno en el que se respeten los derechos humanos y libertades de cada individuo y se garanticen múltiples opciones para que cada persona pueda asumir una vida integral desarrollando libremente sus talentos y vocaciones. A mayor cantidad de opciones mayor desarrollo humano. Los índices de calidad de vida cuentan con gran cantidad de variantes, de modo que se puede hablar de la Escala Plutchik de Valoración Geriátrica para hacer referencia a medidas de incapacidad funcional, o podemos hablar de medidas de bienestar sicológico, medidas de dolor, de salud física, social o mental; pero básicamente a lo que hace referencia el índice de calidad de vida y tal como lo define la Organización Mundial de la Salud, es la percepción que tiene cada individuo sobre si mismo, su entorno y sus opciones de desarrollo y progreso a partir de los valores que le rodean y la calidad de relación que pueda sostener con su entorno y consigo mismo en términos de equilibrio, independencia y plenitud.

La valoración demográfica de una región, permite enfocar el trabajo social a partir del impacto, cantidad de población que se verá afectada y la escala de la problemática a enfrentar y contrarrestar.

A partir de estos indicadores, de una política de equidad e inclusión social que busca generar condiciones de igualdad en todos los sectores territoriales donde se logran anular condiciones de clientela electoral se ha logrado vincular política y socialmente a sectores históricamente excluidos o que debido a otras dinámicas surgen planteando nuevos desafíos. Al iniciar esta exposición, hacía referencia al desequilibrio entre acumulación y población flotante. Medellín, como los principales centros urbanos de Colombia, colombianos enfrenta un rápido crecimiento demográfico que se relaciona con los conflictos sociales y políticos que el país viene experimentando desde la década de los treintas durante siglo pasado, y que permitieron que Colombia pasara de tener una mayoría rural a una mayoría urbana. Los conflictos armados y sociales que se desataron principalmente en los campos, hicieron que ciudades como Medellín, se convirtieran en receptora s de una población flotante de características rurales.

Este fenómeno social llevó entre otras, a la formación de vastas áreas metropolitanas, de las cuales la primera que se constituyó en el país, pero no la única, fue la que hoy se conoce como el Área Metropolitana de Medellín que alberga diez ciudades.

Si bien esta realidad desbordó la capacidad de respuesta en cuanto a recursos disponibles en la ciudad, así mismo fue generadora de nuevas alternativas y de la puesta en marcha de políticas de inclusión y de optimización de nuevos recursos, tanto humanos como geográficos. El trabajo que se viene impulsando en cuanto a Presupuestos Participativos reconoce que la existencia de una amplia capa de población flotante propone importantes desafíos que obligan a la activación de nuevas redes de trabajo comunitario, político y social, que brinden una respuesta efectiva a las nuevas demandas, y que necesariamente contribuyan a que el concepto de gobernabilidad demo-crática se reafirme. Si existe una administración que cumple, que reconoce y asume los retos sociales que entraña la inclusión social, respeta las decisiones de las comunidades, valora sus propuestas y trabaja por elevar los niveles de calidad de vida de las personas, es posible construir una gobernabilidad participativa y sostenible.

La estrategia de co-responsabilidad impulsada por la administración anterior, permite entender que el desarrollo local no depende exclusivamente de las autoridades democráticamente constituidas, sino que implica a su vez una alta dosis de responsabilidad local, tanto en lo político como en lo administrativo. De allí la importancia de que se generen vínculos sociales y territoriales entre ciudadanos y ciudadana, barrios, comunas y corregimientos.

Este ejercicio colectivo permite que hoy contemos con veintiún procesos de planeación de desarrollo local, formulados participativamente, y que sean las mismas comunidades las que acompañen tanto con sus iniciativas como con su trabajo de veeduría, todo el proceso de formulación, ejecución y en todas sus distintas etapas de desarrollo.

El Acuerdo 43 de 2007, al que me refería en un comienzo, es un importante logro, que permite que la planeación local sea política pública. A través de este Acuerdo se institucionalizó la planeación local y

el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación – acuerdo 043 de 1996 -, se definieron las normas para el funcionamiento del Sistema de Planeación y para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. Cómo principios generales consagrados en el articulo segundo de este Acuerdo, se estableció que las actuaciones de las autoridades e instancias municipales, en desarrollo de sus competencias en materia de planeación se regirían por los principios, establecidos en la Ley 152/94, es decir: Autonomía, Ordenación de Competencias, Coordinación, Consistencia, Prioridad del gasto público social, Continuidad, Participación, Sustentabilidad ambiental, Concurrencia, Subsidiaridad, Complementariedad, Desarrollo Equitativo, Proceso de Planeación, Eficiencia, Viabilidad y Coherencia. Respecto al ámbito de aplicación, se determinó que las disposiciones de este Acuerdo serían de obligatorio cumplimiento para el Alcalde, la Administración Municipal de Medellín y que además tenían carácter vinculante para todas las dependencias municipales centrales y descentralizadas del municipio.

Entre estos lineamientos de Política de Presupuestos Participativa, vale destacar la construcción Participativa de la Gobernabilidad, pues es a partir de la cultura ciudadana como las personas logran asumirse como individuos íntegros pero también como parte de un colectivo. "La educación en valores ciudadanos es altamente efectiva cuando se construyen de forma participativa. La mejor forma de lograr que los habitantes de Medellín decidan autorregularse es a través de un amplio trabajo de discusión colectiva en el que los ciudadanos logren integrarse en torno a un propósito común que permita, desde sus propios anhelos y visiones, construir ciudadanos y ciudad"[1].

En el ámbito de formación y valoración de lo público, hemos logrado formar a los participantes en el Programa de Planeación Local y Prepuesto Participativo en temas de Hacienda pública, destino de los impuestos y corresponsabilidad y el deber ciudadano de vigilar que se inviertan bien los recursos. Partimos de la premisa fundamental de que "Los dineros públicos son SAGRADOS".

En cuanto al tema de la contratación, que ha sido un aspecto bastante delicado como relataba anteriormente, hemos logrado pasar de 7.986 proveedores en el banco de oferentes en el año 2003 a 27.705 en el año 2008, lo cual es una muestra de pluralidad y transparencia. Además se realizan rendiciones públicas de cuentas periódicamente, en cada comuna y corregimiento para informar sobre el trabajo que adelantan los contratistas y para que la ciudadanía, dueña del presupuesto, sepa a ciencia cierta cómo se distribuyen e invierten los dineros públicos. Haber implementado cuatro Ferias de la Transparencia, con el fin de ofrecer información sobre oferta de contratación en las diferentes dependencias del Municipio, tanto de los recursos ordinarios como los del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, representa otra ganancia en el tema de la contratación que se traduce en confianza ciudadana.

Como logros generales de nuestro proceso de aprendizaje e implementación del programa de Planeación Local y presupuestos Participativos, justamente debemos destacar en materia formativa, un significativo aumentó en los niveles de confianza en la ciudadanía y de participación con calidad y compromiso en los diferentes escenarios de deliberación, concertación y decisión que se han venido ejecutando a través de los Consejos Comunales y Corregimentales.

El trabajo formativo de carácter colectivo que hemos impulsado en Medellín, ha permitido delegar el poder en la ciudadanía, y que sea la población consciente y autónoma la que decida sobre su asignación presupuestal y realice una apuesta seria y viable sobre economía social con el apoyo de la administración municipal.

La experiencia recogida durante estos años, en los que la política de Presupuestos Participativos finalmente se ha institucionalizado, nos deja importantes lecciones y aciertos de enorme trascendencia, pero también nos formula nuevos retos; retos frente a los cuales debemos seguir innovando, aprendiendo de otras experiencias, y a través de la Red Nacional de Presupuestos Participativo que nace en Colombia, implementar un programa de retroalimentación

[1] Programa de Planeación y Presupuesto Participativo; Propuesta básica, Documento borrador presentado a la discusión interna por la Secretaría de Desarrollo Social. 2004-2007

constante que nos ayude a responder con eficacia a esos nuevos desafíos que se nos planteen y poder incentivar en otras regiones la aplicación de este valioso instrumento democrático.

Entre los retos que hoy asume la administración, está la necesidad de promover la creación de un modelo de contratación social que democratice las oportunidades de ejecución de los recursos públicos, aporte al fortalecimiento del capital humano y social de la ciudad. Así mismo, sigue siendo imperativo reducir al máximo los riesgos del neo clientelismo y ahondar en nuestros sistemas de cualificación sobre propuestas de contratación, sistema de información pública frente a la asignación y ejecución de contratos y sobre el papel de las interventorías en la rendición pública de cuentas.

En el ámbito de la cultura ciudadana, también podemos señalar importantes logros que se evidencian en el desarrollo y ejecución de gran cantidad de proyectos de impacto social en los que la comunidad ha liderado los procesos de manera propositiva y organizada, pero también tenemos muchos retos, como el de trabajar por el fortalecimiento de las organizaciones sociales, afianzar su papel en la construcción de ciudadanía activa y ofrecer nuevos espacios de interacción colectiva donde se trascienda la polarización política y se logre la desideologización de las apuestas de carácter público y social.

La comunidad hoy sabe que frente a los procesos de inclusión poblacional y de reconocimiento a la diversidad, como factor que nos enriquece social, humana y culturalmente, y en el diseño de políticas públicas que redunden en mejoras substanciales en la calidad de vida de las personas, contamos con importantes acumulados sociales y políticos que deben ser incorporados a las nuevas experiencias y potenciados.

También tenemos el reto de ajustar la estructura administrativa municipal y las lógicas de funcionamiento para mejorar las condiciones de atención de la demanda de servicios que ha creado la política de planeación y presupuestación participativa. Las apuestas que realizamos en la formulación de un estado social y democrático de derecho, en el ejercicio de la transparencia y de la calidad en la atención de la demanda de los derechos ciudadanos, en los y las servidoras del Municipio de Medellín, son actividades colectivas que se logran en alianza entre una sociedad que se siente y se sabe bien representada y una administración consciente de su función y de su compromiso de responder con generosidad y eficiencia a esa confianza que la población le ha depositado.

Mediante este ejercicio de PP es posible soñar ciudad, planear ciudad, y hacer que cada individuo se reconozca protagonista de su presente y su futuro, en un proceso de corresponsabilidad que asegura la inclusión social y permite fortalecer la transparencia en la gestión de los recursos municipales.

De esta manera hacemos de Medellín una ciudad más solidaria y competitiva.

Planeación y Presupuestos Participativos en Bogotá

Secretaría de Planeación Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá
Ponencia presentada por Diego Bejarano García
y elaborado por William Moreno López

Porque el espíritu rector de la tierra no dormirá apaciblemente en el viento hasta que se hayan satisfecho las necesidades del menor entre vosotros.
Gibran Jalil Gibran. "El Profeta"

1. Referente conceptual y antecedentes

En su sentido más amplio, la participación se entiende como un proceso social en el que individuos, o grupos de ellos, actúan de manera intencionada en busca del logro de ciertos objetivos específicos, los cuales, han sido determinados en función de sus diferenciados intereses y en el marco del tejido en que se desarrollan sus relaciones sociales; desde esta acepción, se infiere que la participación comporta un medio para el planteamiento, debate e implementación de decisiones consensuadas en torno del desarrollo y la convivencia armónica de la comunidad, al interior del territorio que ocupa y comparte. La participación es pues, un fenómeno político.

En Colombia, la participación ciudadana en la gestión pública es de aparición relativamente reciente; de hecho, los orígenes de su institucionalización se ubican a principios de la década de los ochenta del siglo anterior y, puede afirmarse, que es este un proceso aún en construcción.

En efecto, las primeras manifestaciones legales se revelan en acciones ocasionales, por ejemplo, con la expedición del Decreto 1306 de 1980 sobre planes integrales en diferentes ciudades y municipios del país. Sin embargo, el proceso comenzó de manera formal con el Acto Legislativo No. 1 de 1986, que estableció la elección popular de los alcaldes y la descentralización política, administrativa y fiscal de municipios y distritos especiales; se destaca también la Ley 11 de ese mismo año, la cual, orienta un cambio sustantivo en la estructura del sistema político y prevé la intervención directa de la población en la elaboración de planes y programas en la política local; pero, sería la expedición de la Constitución de 1991, lo que daría mayor impulso y generaría mayores expectativas, ya que ella consagra la participación como su principio rector, como un derecho y como mecanismo que garantiza el ejercicio de la ciudadanía.

Como ejercicio, la participación en Colombia surge en un contexto social caracterizado por la exclusión, la desigualdad y pobreza. Sin mencionar el conflicto armado y la violencia, este panorama ha determinado una dinámica poco estable para el proceso de participación, antes bien, éste ha debido desarrollarse de modo inconstante, signado por momentos de avance que anteceden otros de franco retroceso.

Aún así, resulta alentador verificar la creciente vinculación de nuevos agentes al ámbito participativo que, interesados en modificar positivamente las estructuras tradicionales, están comprometidos con el fortalecimiento de lo público, la articulación sinérgica entre intereses particulares y colectivos de los ciudadanos con el ejercicio transparente de la política, como alternativas que conjuren las prácticas corruptas y clientelistas, para dar paso a una gestión pública que propenda, desde escenarios colectivos de participación, por el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de los colombianos.

Uno de los escenarios colectivos más representativos para la participación es la planeación; como sea ejercicio que pone de manifiesto el papel relevante que esta actividad ha desempeñado en la gestión pública y, por las posibilidades que desde aquí podrían plantearse en la perspectiva del mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la comunidad, la planeación participativa constituye la práctica que alienta la implementación de verdaderos cambios conceptuales y prácticos en la conducción de los procesos socioeconómicos, orientados a liquidar los tradicionales esquemas tecnocráticos, para dar paso a verdaderas propuestas alternativas, sustentadas en la intervención de la población a la hora de formular planes de desarrollo.

2. Dinámica del ejercicio de la Planeación Participativa en Bogotá

El ejercicio de la planeación participativa, como tal, no ha estado exento de las condiciones azarosas e inconstantes que se han indicado, como se puede inferir del repaso de su historia. Particularmente en Bogotá, a la luz de los estudios adelantados por Fabio Velásquez, en el año de 1986 se realizó el que sea tal vez, el primer intento de planeación participativa a partir de un gran número de encuentros entre entidades de la administración distrital y organizaciones comunales en algunas alcaldías menores, como Ciudad Bolívar, Santafé y Suba, realizadas en el contexto del Proyecto de acciones integradas para el mejoramiento de la calidad de vida de los asentamientos populares urbanos, adelantado en un convenio entre Alcaldía Mayor de Bogotá y el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo –PNUD-.

Aquellos encuentros, que por entonces se llamaron talleres zonales, estuvieron orientados hacia la negociación y concertación de propuestas de inversión que, se consideraba, deberían ser incluidas en el presupuesto de la ciudad en 1987. En desarrollo de este ejercicio, se vinculó el 60% de las organizaciones de tales localidades y, 22 instituciones distritales y 7 del orden nacional acompañaron esta dinámica[1].

El citado ejercicio, desarrollado con la intención de que sirviera como reflexión y punto de arranque de las juntas administradoras de localidad, así como para la descentralización de la ciudad, tal como lo preveían las reformas constitucional y legal de 1986, logró que se orientase parte de la inversión oficial al interior de las localidades; es así que sus promotores afirman que el 30% de las inversiones aprobadas para la alcaldía menor de Ciudad Bolívar, coincidió con las propuestas presentadas por la comunidad; en Suba la percepción de los promotores asciende hasta el 80%.

Por otra parte, un análisis efectuados a tres instituciones distritales (Departamento Administrativo de Bienestar Social –DABS-, Secretaría de Salud e Instituto distrital Para la recreación y el Deporte –IDRD-) en 1987 y entrevistas realizadas a funcionarios, permiten establecer que se modificaron los presupuestos para incluir las peticiones que la comunidad impulsó en los mencionados talleres. Entre 1988 y 1990, se da cuenta de un segundo esfuerzo en materia de salud por el Ministerio de tal sector pero de este proceso no se conoce memoria escrita de sus resultados.

En el marco del Plan de Desarrollo Distrital "Para Formar Ciudad" del alcalde Antanas Mockus, entre agosto y octubre de 1995, luego de una amplía negociación con las Juntas Administradoras Locales que pretendían ejercer autónomamente su derecho constitucional para hacer distribución de los recursos girados a las localidades, se efectúo el primer gran ejercicio de planeación participativa en el Distrito. En el desarrollo de este proceso se contó con la recién creada Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Comunitario, adscrita a la Secretaría Distrital de Gobierno, sus funciones eran, fundamentalmente, manejar las relaciones con las localidades y articular su gestión con las entidades distritales. Para el efecto, en cada localidad fue creado un Comité Técnico

[1] ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – PNUD "De habitantes a ciudadanos, la experiencia del proyecto de Acciones Integradas Para el Mejoramiento de la Calidad de Vida en Asentamientos Populares en Bogotá". Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá, 1988.

Local conformado por el alcalde local, la Comisión de Plan de la Junta Administradora Local –JAL- y un representante por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, encargado de asesorar en la formulación del Plan.

La implementación del ejercicio empezó con una convocatoria en cada localidad, promovida por el propio Alcalde Mayor. Enseguida se hizo la inscripción de proyectos e ideas, la presentación pública de los proyectos y su clasificación, la sustentación por parte de cada comité técnico, para hacer selección final y la redacción del Plan de Desarrollo Local.

Al final del proceso se efectuaron los consejos locales de gobierno, es decir, unas reuniones públicas que contaban con la asistencia del Alcalde Mayor, funcionarios de la Administración Distrital y local, concejales y ediles, allí se presentaba el Plan de Desarrollo Local a fin de que la Comunidad lo conociera y contara con la información requerida para hacer el respectivo seguimiento.

Como evaluación de este primer ejercicio, la comunidad manifestó la existencia de muy poco apoyo, falta de interés y difícil comunicación con las entidades distritales. "…El apoyo de las entidades distritales fue calificado de muy escaso o nulo, con excepción del trabajo de Planeación Distrital, la Secretaría de Gobierno, el Departamento Administrativo de Bienestar Social –DABS- y del medio ambiente –DAMA-… Los mayores logros en el proceso de adopción de los planes de desarrollo local fueron la participación de la comunidad y el acercamiento mutuo entre ellas y las instituciones. El trabajo conjunto y la transparencia de los procesos, la consecución de un buen plan, la acción de la JAL y la administración local en la comunidad, el cambio de actitud, el aprendizaje de un proceso nuevo y el avance de la organización."[2].

El proceso adelantado durante 1998 parte del mismo marco de referencia anterior, es decir, el Decreto del Plan de Desarrollo que, para la administración de Enrique Peñalosa Londoño se llamó "Por la Bogotá que Queremos", con ello se dio cumplimiento al trámite previsto en los artículos 36 a 40 de la Ley 152 de 1997 y por el Decreto 739 del 28 de agosto de 1998, que fijan procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo local y establece mecanismos permanentes de participación ciudadana.

Resulta fundamental para los procesos de descentralización y en la evolución del proceso de planeación participativa, la implementación establecida por el Decreto 739 que plantea el marco de desarrollo de la localidad, fija además, como referente fundamental del plan local, el Plan de Desarrollo Distrital, los elementos del diagnóstico de la localidad, la evaluación del plan vigente a culminar en diciembre de 1998, las políticas sectoriales y el Plan de Ordenamiento Territorial –POT-.

Por otra parte, creó los encuentros ciudadanos en las localidades, los cuales están integrados por el alcalde local, los ediles, los ciudadanos y las organizaciones sociales como escenario para la participación ciudadana, en los cuales, las autoridades de planeación integradas por la JAL y la administración concilian con la comunidad el contenido en la formulación del plan de desarrollo local.

Con miras al fortalecimiento de algunos espacios y actores vinculados con el proceso de participación, la Alcaldía Mayor de Bogotá contrató la intervención de la ONG Parcomún la que en su primer informe manifiesta: "Está por evaluarse el resultado de este ejercicio de participación… que, al no conocer antecedentes en el Distrito Capital, le impone la construcción de mecanismos sobre la marcha, todos ellos atravesados a su vez por las particulares condiciones que da a este proceso el Decreto 739 en su artículo 23 "Disposiciones Transitorias": primero se identifican los proyectos y se les asigna presupuesto y después se formulan. Además no es del todo clara la continuidad en el ejercicio de formulación y seguimiento de proyectos, ya que cada año las comunidades se ven abocadas a luchar entre ellas por la asignación de recursos para la vigencia siguiente."[3]

[2] CORPORACIÓN SUR "Proceso de Planeación Local. Sistematización y evaluación del proceso adelantado en 20 localidades de Bogotá, con la aplicación del Decreto 425 de 1995". Mimeo, borrador. Bogotá, enero de 1996. Citado por VELÁSQUEZ, Fabio en "La Apuesta de los Ciudadanos". Página 28. Ed. Fundación Corona. Bogotá, 2003.

[3] FUNDACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA –PARCOMÚN- "Informe de avance del proyecto de fortalecimiento de la capacidad de las comisiones locales de trabajo y de las coordinaciones locales de planeación para la formulación de proyectos en el Distrito Capital". Mimeo borrador. Bogotá, marzo de 1999. Citado por VELÁSQUEZ, F. Op. Cit. Pág. 29.

En la lectura del mismo texto también se percibe inquietud de la ONG Parcomún respecto a la capacidad de la comunidad para responder a los tiempos y ritmos de trabajo del proceso de planeación y, además, apropiar de manera simultánea, el proceso de aprendizaje. De otro lado, el informe observa que en el ejercicio se mantiene una ruptura entre un proceso de planeación altamente descentralizado y un proceso de asignación de recursos muy concentrado en las entidades distritales.[4]

Un aspecto muy valioso del citado informe es la comparación que hace entre el ejercicio de la primera administración de Antanas Mockus y la administración de Enrique Peñalosa, que ilustra muy adecuadamente la forma que fue tomando el proceso:

En el periodo 1995 – 1997 el Plan Distrital fue estructurado con base en prioridades. El Alcalde Mayor (Mockus) convocó directamente a los ciudadanos y las organizaciones cívicas y comunitarias para participar presentando propuestas de proyectos de inversión ante el Comité Técnico Local para la Planeación.

El comité, integrado por el alcalde local, los miembros de la comisión del plan de la respectiva JAL y un representante del Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD-, preseleccionó los proyectos de acuerdo con las necesidades básicas insatisfechas –NBI- y las prioridades establecidas por el Plan de Desarrollo Distrital. Los proyectos preseleccionados fueron presentados públicamente para ser clasificados por prioridades y sustentados en sesiones de un día, también por prioridad. La selección final de los proyectos se hizo teniendo en cuenta la importancia asignada en la localidad a cada prioridad.

El comité técnico justificó la distribución de los recursos entre las prioridades y pasó al alcalde local los resultados de la etapa anterior. El Alcalde elaboró entonces el proyecto de acuerdo y lo presentó a la JAL para su adopción. Los proponentes de proyectos tenían la opción de convertirse en ejecutores de los mismos.

En el periodo 1998 – 2001 (Peñalosa) el Plan Distrital también fue estructurado con base en prioridades, pero en este caso fue el alcalde local quien convocó a los ciudadanos, organizados o no, a un Encuentro Ciudadano en dos momentos diferentes: durante la formulación del Plan de Desarrollo Local y posteriormente para la identificación y priorización de los proyectos con base en los cuales se constituye el presupuesto de inversión de la localidad.

La preselección de los proyectos a ser ejecutados en cada vigencia la hicieron los encuentros ciudadanos, una vez al año. En esta oportunidad, no se realiza un proceso de sustentación propiamente dicho y, la selección final de los proyectos se efectúa en encuentros ciudadanos mediante priorización pública y abierta, con base en la calificación que los participantes dieron a cada proyecto. Los proyectos de Acuerdo del Plan fueron hechos posteriormente por los alcaldes locales para ser aprobados por las JAL. En este ejercicio la decisión sobre la contratación de los proyectos correspondió, de acuerdo con el Decreto 176 de febrero de 1998, a las Unidades Ejecutivas Locales –UEL-.

Entre junio y Diciembre de 1998 se realizaron en el Distrito Capital 539 reuniones entre comités interinstitucionales, reuniones sectoriales, preencuentros y encuentros ciudadanos, mediante los cuales se movilizaron más de 46.000 personas[5].

Siguiendo la estela de Velásquez, el tercer momento de la planeación participativa procede en marco del Acuerdo 13 de 2000, el cual, estabiliza la normatividad en esa materia para las localidades; además, en el ejercicio planificador, las localidades reciben desde la administración central del Distrito, asesoría y acompañamiento permanente del Comité Interinstitucional que cubre ciertos vacíos prevalecientes en el Acuerdo y, de esta manera, contribuye en la aclaración y fortalecimiento del proceso participativo.

En efecto, la administración de Antanas Mockus implementa en enero de 2001 el Acuerdo 13 de 2000, el cual, dada la complejidad de sus condiciones técnicas, administrativas, políticas y operativas, demandaba para su ejecución, la armonización de diferentes entidades; esta razón, lleva a que la Secretaría de Gobierno sugiera la creación del Comité Interinstitucional, instancia que es constituida de hecho, esto es, sin que mediara acto administrativo

[4] Ibid., Pág. 6
[5] Ibid. Pág. 5

alguno. Tal Comité, orienta la formulación participativa de los planes de desarrollo local al precisar técnica y metodológicamente la operacionalización de las determinaciones consignadas en aquel Acuerdo.

Así, entre otros logros, a la luz del Acuerdo 13 y con el acompañamiento del Comité Interinstitucional, se crean los Consejos de Planeación Local, que posibilitan un espacio para incorporar las decisiones comunitarias en sus planes de desarrollo, y, se amplía a triada el escenario de las decisiones de inversión, al incorporar en la relación JAL- alcaldía, los encuentros ciudadanos. No obstante sus bondades, el Acuerdo 13 encontró resistencia en algunas localidades que se mostraron reticentes al otorgamiento de espacios de decisión a la comunidad, a esto se suma la escasa atención prestada a la promoción de los encuentros ciudadanos durante la administración anterior que también cuestionó los alcances, e incluso la legitimidad, de este Acuerdo que fue gestado en el seno del Concejo Distrital y no en el despacho del Alcalde Mayor.

Con todo, este tercer momento sienta las bases para una más amplia y organizada participación, de hecho, incorpora institucionalmente este componente en la formulación de los planes de desarrollo local, a través de los Consejos de Planeación Local; asimismo, eleva el perfil de los encuentros ciudadanos a los que confiere un rol activo en los procesos de planeación participativa.

El año 2004 marca el inicio de lo que Fabio Velásquez y Esperanza González llaman el cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, el cual, corresponde a la administración de Luis Eduardo Garzón que, desde un principio, orientó su gestión hacia programas sociales, "pero ese objetivo sólo sería alcanzable en el contexto de una gestión democrática, es decir, abierta a la voz ciudadana y a la intervención de distintos sectores de la población en las decisiones públicas".[6]; de esta manera, aquella administración planteó, por primera vez, una propuesta sólida y de largo aliento en materia participativa; no es coincidencia que durante su campaña electoral se haya promocionado la "participación con decisión".

En el texto del Plan de Desarrollo Distrital, la participación aparece como un elemento al que se le otorga una visibilidad y jerarquía mayor a la conferida por las anteriores administraciones y constituye un componente que transversaliza los distintos ejes del Plan. Además, se observa el propósito de poner en marcha la elaboración, en forma participativa, de una política distrital de planeación de manera que permita el fomento de las políticas en tal sentido, a la vez que promociona las condiciones para su ejercicio entre la población; por otra parte, el Plan propende por la creación del sistema distrital de participación que articule, dé coherencia y coordinación a las acciones participativas desarrolladas en las diferentes entidades vinculadas en el tema.

En la práctica, la implementación del proceso se hizo en tres tiempos los que, de acuerdo con la normatividad, deben efectuarse de manera simultánea por lo que la administración hizo un esfuerzo para articular coherentemente las distintas dinámicas y así unificar el proceso. En su desarrollo se procedió, en primer lugar, a conformar los Consejos de Planeación Local –CPL- y a renovar el Consejo Territorial de Planeación Distrital –CTPD-; para tal efecto, se convoca a las diversas organizaciones (sociales, sindicales, empresariales, ONGs, etc.), para que postulen ternas dispuestas para conformar tales CPL y CTPD[7].

En segunda instancia, se hizo entrega oficial a la ciudad -para su debate entre todos los sectores-, de la propuesta del Plan de Desarrollo Distrital, esta actividad fue surtida mediante un acto masivo al que concurrieron representantes de las diferentes organizaciones y ciudadanía en general, en él, el gobierno distrital propuso la metodología para la formulación de los planes de desarrollo local con el propósito de armonizar este ámbito dentro del Plan de Desarrollo de la ciudad y, además, tener una mirada del Plan desde la perspectiva local.

El tercer momento cobra carácter eminentemente local ya que se trata de la formulación y aprobación, de manera armonizada, de los planes de desarrollo

[6] VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. "Encuentros con el Futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004". Página 58. Ed. Gente Nueva. Bogotá, 2006. Para sustentar este punto, el autor cita a pié de página, la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo 089 de 2004, sobre el Plan de Desarrollo Distrital de la época.

[7] Los Consejos de Planeación Local –CPL- fueron creados por el Acuerdo 13/2000. Por su parte, los Consejos Territoriales de Planeación –CTP-, son instituidos en la Constitución de 1991; la Ley 152/94 formula pautas para su conformación; la actual actual en Bogotá de su Consejo Territorial de Planeación Distrital –CTPD- está definida por el Acuerdo 261/06.

de cada una de las veinte localidades y del Plan del Distrito. El proceso en las localidades conlleva una metodología que parte de la inscripción en los encuentros ciudadanos, preparación interna en cuanto a coordinación institucional, metodología de trabajo y elaboración del borrador del plan; finalmente, realización de los encuentros en donde se aprobará.

Es evidente que la administración Garzón no introduce elementos nuevos en el proceso participativo, pero se debe destacar que optimiza el uso de los instrumentos disponibles para tal fin, por lo menos hasta el límite de la norma, es así, que consigue incrementar notablemente el número de inscritos y asistentes a los Encuentros Ciudadanos, "para lo que se dispusieron 258 puntos de inscripción en toda la ciudad y se habilitó a la población mayor de 14 años"[8]. De otro lado, la administración contribuyó en la cualificación de los Encuentros al sugerir, que no imponer, la metodología para cada uno de ellos a fin de unificar criterios y procedimientos, en ella se definieron objetivos, resultados esperados, orden del día y preguntas que orientarían la discusión de los Encuentros; así mismo, se reactivó el Comité Interinstitucional de Participación para brindar apoyo y fortalecer los procesos locales.

3. El sistema de Presupuestos Participativos en la actual administración

La experiencia del 2004, sin duda, sacó provecho de los aprendizajes conseguidos en las experiencias anteriores y, por su parte, deja una enseñanza que deberá ser tenida en cuenta por la actual administración, para la que cualificar y ampliar los procesos de participación ciudadana, constituye uno de sus objetivos básicos y, más aún, un objetivo de ciudad. En efecto, la actual administración distrital ha establecido la participación como uno de los objetivos estructurantes de su Plan de Desarrollo, "Bogotá Positiva: Para vivir mejor"; esto significa, que la participación comporta un objetivo estratégico por lo que su logro es un propósito de ciudad que se espera alcanzar al final de esta administración.

En tal perspectiva, se inscribe dentro del Plan el programa, "Ahora decidimos juntos" uno de cuyos proyectos es el sistema de presupuestos participativos que, entendido como el proceso mediante el cual el destino de los recursos públicos, total o parcialmente, se define a partir de un consenso entre comunidad y gobierno, tiene como meta: "apoyar 20 procesos de construcción de presupuestos participativos locales"[9], en cada una de las veinte de la ciudad.

Actualmente, diferentes entidades distritales adelantan, desde la óptica propia de su misión, la formulación de propuestas tendientes a la implementación del sistema de presupuestos participativos en Bogotá; se destaca, por ejemplo, la actividad de la Secretaría de Gobierno a través del Instituto de Participación y Acción Comunal –IDPAC- y, desde otra instancia, la Secretaría de Hacienda. Particularmente, la Secretaría Distrital de Planeación ha venido participando en diferentes encuentros interinstitucionales y eventos que, como el "Primer Encuentro Nacional de Planeación y Presupuestos Participativos" realizado el mes de noviembre de 2008 en la ciudad de Barrancabermeja, procuran la apropiación conceptual y cognoscitiva de ese proceso presupuestal, a fin de allegar los elementos que, en tal sentido, permitan sustentar un proyecto sólido y coherente para la ciudad.

La Secretaría de Planeación del Distrito, parte de la premisa que establece que el sistema de presupuestos participativos constituye una etapa de madurez en la dinámica de la planeación participativa; en este sentido, propende porque el itinerario de su implementación comience a partir de de las instancias, tanto normativas como prácticas, que el avance del proceso planificador incluyente ha permitido desarrollar en Bogotá.

Concretamente, los encuentros ciudadanos, institucionalizados en 1998, puestos en marcha en el 2001 y optimizados para su ejercicio en 2004, compendian un gran acervo de experiencias que, aún con todas sus falencias y vacíos, no pueden ser desaprovechadas y, antes bien, como quiera que, según define Fabio Velásquez, juicioso analista del fenómeno participativo en Colombia, son la instancia que le da sentido al proceso de planeación participativa en las localidades, los Encuentros deberían ser la plataforma que impulsa la tarea de poner en marcha el sistema

[8] VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. Op. Cit. Página 74.
[9] ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ "Bogotá Positiva: Para vivir mejor". Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C., 2008 – 2012. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008.

de presupuestos participativos, lo que no es otra cosa que avanzar hacia la etapa más desarrollada de la planeación incluyente.

Ahora bien, el proceso de implementación del sistema de presupuestos participativos registra valiosos antecedentes, entre los que vale la pena destacar la experiencia realizada durante los años 2005, 2006 y 2007 que, en la anterior administración, estableció un ejercicio de presupuestación participativa aparentemente incipiente pero no por ello menos meritorio e ilustrativo, como se deduce del éxito que representó.

En efecto, en el Plan Sectorial de Educación: "Bogotá: Una Gran Escuela", inscrito en el marco del Plan de Desarrollo Distrital 2004 – 2008, plantea como una de sus líneas de política educativa el reconocimiento y participación de la comunidad educativa, la academia y las organizaciones sociales; esta línea es impulsada por la Subsecretaría de Planeación y Finanzas a través del programa de Presupuestos con Participación en colegios distritales que "…tiene por objetivo hacer de los presupuestos un instrumento de planificación anual para priorizar las necesidades del colegio, democratizar la asignación de recursos según prioridades del gasto, fortalecer la gestión institucional para el manejo y cuidado de los recursos, facilitando el acceso de la comunidad educativa a las decisiones sobre la destinación de los recursos presupuestales asignados al colegio"[10].

Según la misma Secretaría de Educación en desarrollo de este programa, al finalizar el 2007 se encontraban participando 120 colegios con cerca de 3000 miembros de la comunidad educativa y se ha logrado, además, que la comunidad educativa tenga un mayor conocimiento de las finanzas del colegio; una mayor receptividad a los problemas derivados de la escasez de recursos; la formulación más técnica y oportuna del presupuesto y sobretodo estimular el interés por participar de las decisiones de planeación y presupuestación de los colegios a partir de una formación integral para ello.[11]

Experiencias como la descrita, aquella desarrollada en ejercicio de la planeación participativa, así como la normatividad vigente en la materia, son elementos valiosos que deben tomarse en cuenta a la hora de formular una propuesta orientada hacia la implementación de un sistema de presupuestos participativos en las localidades del Distrito, tal como lo demanda el actual Plan de Desarrollo Distrital.

Como se ilustró en este documento, los primeros ejercicios de planeación participativa en las localidades acusaron falencias al momento de hacer la asignación presupuestal para la ejecución de los proyectos, de tal manera que el sistema de presupuestos participativos, constituye el espacio apropiado para su perfeccionamiento; al fin y al cabo, éstos no son otra cosa que la instancia más avanzada del proceso de planeación participativa el que, como tal, se encuentra en constante evolución.

Es éste el espíritu que anima a la Secretaría Distrital de Planeación en la actual etapa de formulación de propuestas encaminadas a materializar en el Distrito aquel proceso incluyente que tanto éxito ha tenido, desde su creación en Porto Alegre, Brasil, el año de 1989, y que ha valido su réplica en la mayoría de los países andinos y de Centroamérica e, incluso hoy, en el Viejo Mundo.

Bibliografía

ACOSTA, Angélica; MOSER, Caroline; VÁSQUEZ, María Eugenia. "Construcción de Consensos. Guía para procesos participativos e incluyentes". Editora Marcela Giraldo. Bogotá, 2006.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. "Plan de Desarrollo Distrital Bogotá positiva: Para vivir mejor". Bogotá, 2008.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. "Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Sin Indiferencia". Bogotá, 2004.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. "Plan de Desarrollo Distrital Para Vivir Todos del Mismo Lado". Bogotá, 2000.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. "Plan de Desarrollo Distrital Por la Bogotá que Queremos". Bogotá, 1996.

[10] ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN. "Gestión Para el Fortalecimiento Institucional. Presupuestos con participación en colegios distritales" Página 7. Bogotá, 2007.
[11] Op. Cit. Página 8.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. "Plan de Desarrollo Distrital Para Formar Ciudad". Bogotá, 1992.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN. "Gestión Para el Fortalecimiento Institucional. Presupuestos con participación en colegios distritales". Bogotá, 2007.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN. "Presupuestos con Participación en Colegios de Bogotá D.C." Bogotá, 2006.

FUNDACIÓN CORONA. "La Apuesta de los Ciudadanos. Tercer ejercicio de planeación participativa en Bogotá 2001". Editorial Gente Nueva. Bogotá, 2003.

GTZ y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. "Decálogo de Ideas Básicas Para los Procesos de Presupuesto Participativo. Escenario de oportunidades para un buen gobierno" Editorial ALVI. Bogotá, 2008.

VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. "Encuentros con el Futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004". Editorial Gente Nueva. Bogotá, 2006.

VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. "Que ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia" Editorial Fundación Corona. Bogotá, 2003.

"Democracia plena con responsabilidad social"

Padre Eliécer Soto
Pastoral Social de Barrancabermeja

Es importante resaltar que el proceso de Presupuesto Participativo del Magdalena Medio ha tenido como base los procesos organizativos de la Región y los ha venido acompañando y fortaleciendo a través del "Proceso Barrancabermeja Ciudad Región de Paz" de la Diócesis de Barrancabermeja. Este proceso surgió como una iniciativa orientada al fortalecimiento de la sociedad civil a través de procesos formativos que brindaran herramientas ciudadanas a los líderes sociales y políticos de la región, a fin de consolidar una nueva cultura democrática en pro de un sujeto social diferente y comprometido con el desarrollo de sus comunidades. El proceso también apuntó a la generación de acuerdos sociales y políticos entre Sociedad Civil y Estado en la construcción de acciones de desarrollo que promovieran la convivencia, la gobernabilidad y dinámicas de democracia participativa.

Cómo todo proceso de democracia, con el Programa de Presupuesto Participativo, tratamos de dar un salto cualitativo de esa democracia formal sobre la base del Estado de derecho a una democracia real en la dinámica que se impone desde la consolidación de un Estado social y participativo de derecho. Pero este salto requería de una minima base de información, de formación y de una madurez política y social por parte de todos los actores comprometidos en la construcción de la sociedad, el Estado y de todos los organismos e instituciones que generadores de tejido social y de Estado en sus diversas ramas y niveles, es decir, los poderes en el orden nacional, en el orden regional y local. Esa misión de capacitar desde el entendimiento de la diversidad, del reconocimiento del otro como un sujeto de derecho con capacidad para incidir y participar de manera constructiva en procesos sociales de impacto colectivo, lo pudimos asumir e integrar a otras visiones y experiencias.

En el Magdalena Medio y seguramente en las demás regiones y municipios del país y del mundo, donde se realizan estas experiencias de participación para la democracia, se ha contado con al existencia de escenarios previos para la construcción de políticas públicas y de maduración política de la comunidad. Sin esos escenarios previos no se podría desarrollar un escenario como éste y no sería posible que hoy, desde Barrancabermeja estemos llamando, desde múltiples regiones y municipios, a la creación de una Red Nacional de Presupuestos Participativos. Si no se generan procesos de desarrollo humano integral, en el caso nuestro en las comunidades campesinas del Magdalena Medio, con las que venimos trabajando desde 1995 para generar crecimiento, tejido humano, una base social en la que se reafirme una ética sobre unos mínimos ciudadanos, una cultura política pero también una cultura de una dignidad

humana, no sería posible avanzar en la consolidación de una democracia autentica y profundamente participativa. No es factible avanzar por esta vía que no es otra que la del crecimiento humano, si no entendemos que es desarrollo, cómo se mide y que tipo de desarrollo queremos lograr para nosotros y nuestras comunidades, y si no conocemos cuáles son instrumentos de los que disponemos para lograrlo. A lo largo de todo nuestro proceso organizativo hemos sostenido como principio rector la promoción y la defensa de los derechos humanos, para lo cual se han construido observatorios generales para los derechos humanos y espacios de abierta discusión con los se pretende reconocer un umbral que trasciende las ideologías y que nos sitúa frente a aquello que como humanos integrales debemos aportar y queremos vivir. Una ética de la vida.

A través de una actividad participativa e integrada, la comunidad ha podido elaborar planes de desarrollo, impulsar propuestas viables y programas de enorme impacto social como "Apueste por Barranca" o la "Comisión cívica Barranca solidaria" entre otros, los que además han partido de iniciativas promovidas desde distintos sectores de la sociedad, no sólo desde la iglesia, involucrando y ayudando a fortalecer las dinámicas sociales y organizacionales de la región. Este proceso no nació ayer; llevamos más de treinta años tratando de construir consciencia social, consciencia política, formación de bases en el Magdalena Medio; por eso contamos con unos valiosos antecedentes que nos reafirman, y con un registro detallado que nos demuestra que hemos ido creciendo en esta dinámica y que si es posible ahondar en la democracia.

Como antecedentes importantes, podemos destacar varias experiencias asociadas al proyecto, tales como:

- Programa de "Desarrollo para comunidades rurales del Magdalena Medio" 1995 – 2007
- Proyecto "Montaje y Desarrollo de un Observatorio Intersectorial de Derechos Humanos, y de Desarrollo y asuntos Políticos" 2003-2004
- Proyecto "Comunas territorio de no violencia" 2004
- Proyecto "Apueste por Barrancabermeja" 2003
- Proyecto "Escuela de formación comunitaria para lideres sociales". 1999 – 2000
- Programa "Barrancabermeja Ciudad Región de Paz". 2002 – 2005
- Proyecto "De construcción de vivienda" 1994 – 1997
- Proyecto "ISA" 2006-2008
- Políticas Públicas y Derechos Humanos en el Ámbito Municipal (2007 – 2008)
- Los Concejos territoriales de planeación. (2003 – 2008)
- Asambleas Constituyentes (Betulia en Santander (2007) y Puerto Berrio, Yondo (2004 – 2008) en Antioquia
- Aprodewil (en Puerto Wilches)

"El proceso de Barrancabermeja ciudad de paz", el cual se erige como un modelo de trabajo participativo, asumió esas dinámicas y contribuyó significativamente a la formación de líderes en procesos sociales, al fortalecimiento de las organizaciones sociales y a la conformación de una red de apoyo para potenciar la capacidad de cada individuo y lograr incidencia en el trabajo que muchos, a veces de manera aislada, venían construido a lo largo de nuestra historia. Aquí en Barranca, antes de iniciar nuestra experiencia, ya existían procesos de organización muy importantes, en el Magdalena Medio ya estaba la red Juvenil que a partir de la consulta popular sobre el Mandato Ciudadano por la Paz de rechazo a la violencia de 1995, emprendió un proceso organizativo entre jóvenes de distintos municipios para la creación de una red de apoyo y solidaridad que hoy en día sigue creciendo y que ha sido respaldada por el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, en San Pablo de Bolívar ya existían las organizaciones de desplazados, en Chondó estaban las organizaciones campesinas, la Asociación campesina del Río Cimitarra en el municipio de Cimitarra y en la India, corregimiento de Landázuri, Santander. La Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare que ha sido tan golpeada por la violencia y les han asesinado a varios de sus líderes fue declarada premio Nobel Alternativo de Paz por haber defendido durante más de veinte años su posición de no a la guerra y si a la salida político negociada del conflicto armado y por haber enfrentado con valentía ciudadana a los actores armados, tanto guerrilla, paramilitares como agentes de las fuerza pública y narcotraficantes, y haber exigido al Estado y a sus instituciones acciones concretas para la construcción de una región con vida digna para todos sus habitantes. Muchos procesos de fortalecimiento organizacional han sido básicos, sencillos pero en condiciones extremadamente difíciles y peligrosas; como lo decía el alcalde Carlos Contreras, aquí estamos gateando,

pero hemos gateado durante muchos para aprender a caminar erguidos, que hoy podemos afirmar que esta dinámica de desarrollo nos permite interactuar en condiciones de igualdad con las instituciones locales como los Consejos Comunitarios, las Juntas de Acción Comunal, las organizaciones locales, etc, etc.

Todos estos procesos organizativos que se han originado en la necesidad de las comunidades de propiciarse espacios de crecimiento y de buscar alternativas de vida lejos de los estragos de un país en guerra, pero no ajenos a ella, pues el fin siempre ha sido superar las causas de la violencia, han sido sustento fundamental para la consolidación de una política de presupuestos participativos.

Para el "Programa Barrancabermeja Ciudad Región de Paz", el cual elaboramos a partir de las enseñanzas que nos dejaban varios de esos procesos organizativos, establecimos cuatro ejes de trabajo:

1. Construcción de un mapa actualizado de las organizaciones sociales de los 10 municipios en los que se desarrolló la propuesta.
2. Fortalecimiento de las organizaciones sociales, ubicadas en el mapa social, con formación en: capacidad de gestión, aspectos administrativos, trabajo interinstitucional y en redes, valores civilistas y aspectos sociopolíticos.
3. Mesas de trabajo municipales y regionales entre las organizaciones sociales y el gobie-rno regional con los siguientes temas: gobernabilidad, legitimidad, orden y seguridad democrática, violencia y valores civilistas, para generar acuerdos sociales y políticos.
4. Observatorio de paz integral (opi) que analiza los tópicos sobre cultura de paz, derechos humanos y fortalecimiento de la gestión pública. Este observatorio surge como una articulación con el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Los sectores sociales polarizados por el conflicto social, económico cultural y también político que afronta Colombia, debían acercarse a través de una pedagogía de los derechos humanos que nos permitiera reconocer al humano detrás del interlocutor político, fortalecer los espacios de diálogo y discusión, asumir entre todos el valor supremo de la vida y encontrar objetivos de desarrollo comunes. Con este fin articulamos el Foro Social del Magdalena Medio. Se trataba de sumar, de reconocer y valorar otros esfuerzos y de empezar a reconocer que nosotros, la sociedad, estabamos polarizados y fragmentados en medio del conflicto, y que esta situación debía ser superada a través de la realización de diversos acuerdos sociales, primero para llegar a la mesa y definir un plan formativo que involucrase temas de relevancia para la región, como educación, salud, cultura ciudadana, derechos humanos, vivienda, acceso a servicios públicos, etc., y luego para definir alternativas concretas para su realización. Con este propósito logramos desarrollar una cartilla educativa, que fue avalada por la secretaria de educación y que en su totalidad fue liderada por el municipio de Puerto Wilches; fue un primer pasito, pero muy importante porque empoderó a sus ciudadanos, y nos hizo entender a nivel de región, que aún en condiciones tan adversas como las que se vivían en aquel entonces, si era posible organizarse e impulsar procesos de interés e impacto colectivo de compón acuerdo.

Desde el 2006 empezamos a crear escenarios de discusión y en el 2007 cuando Carlos Contreras se lanzó como precandidato para la Alcaldía de Barrancabermeja, decidimos seguirlo y asumir nuestra propuesta de PP como una opción social mientras Carlos, a lo largo de su campaña, la asumía como opción política; establecimos una metodología común, y formalizamos un acuerdo de apoyo que nos permitió acompañarlo en sus pretensiones electorales, formar alianza con Viva la Ciudadanía y compartir proyectos e iniciativas de carácter político, social y humano. Por eso muchos aspectos de nuestro proceso que ha expuesto Carlos Contreras son afines; nuestras metodologías tienen unos comunes mínimos en los que se respetan las particularidades y se reafirman objetivos compartidos.

En municipios como puerto Berrío, Cimitarra y otros, fuimos motivando a la comunidad, a los alcaldes, a los candidatos para que conocieran el tema y lo asumieran no como la dádiva de una administración sino como una política pública de enorme trascendencia que contribuía a profundizar nuestros valores democráticos y a mejorar ostensiblemente las relaciones entre gobiernos y gobernados. Logramos firmar acuerdos con los candidatos de estos municipios el año pasado, "si yo salgo elegido, asumo en mi gobierno la presupuestación participativa", eso lo dijo Carlos Contreras y lo cumplió, eso lo dijo la entonces candidata a la alcaldía de San Vicente y lo cumplió, lo dijo el actual alcalde Puerto Berrío y lo cumplió, máxime que Antioquia

también trabaja el tema a nivel departamental en un proceso bastante interesante y ya se contaba con experiencias bastante alentadoras. Este año estamos trabajando en la consolidación de esta propuesta en los municipios de Barrancabermeja, Puerto Berrio, Cimitarra y San Vicente. En los municipios de Yondó, San Pablo, Puerto Wilches y Sabana de Torres ya nos encontramos en la etapa de Auditoria Social, y a medida que avanzamos, paso a paso, seguimos encontrando nuevas y edificantes experiencias que nos reafirman el valor y la importancia de seguir impulsando este trabajo en otras regiones del país. Se crearon los comités de veeduría ciudadana en estos municipios y esos Comités están haciéndole seguimiento al trabajo de los alcaldes, incluso un alcalde trato de pasar por alto el compromiso y fue la misma comunidad la que se negó a convertir el proceso en un comité de aplausos y demandó que rindiera cuentas cobre lo acordado al municipio. Es decir que además de un trabajo organizativo y de capacitación, se hace evidente que las personas han empezado a cambiar su concepción frente a lo público y a asumir responsabilidades colectivas.

Sin una comunidad comprometida y enamorada de un proceso que entre todos venimos construyendo no sería posible registrar éxitos ni avances substanciales. El "Programa Barrancabermeja Ciudad región de Paz", como efectos de la participación activa de los ciudadanos, logró la realización de deveinticuatro (24) acuerdos sociales y políticos, la creación de mesas de trabajo en los nueve municipios donde surgió la iniciativa, y produjo un rico intercambio de saberes y propuestas entre los mismos líderes sociales y políticos, quienes además fueron capaces de asumir al reto de trabajar el presupuesto participativo como un ejercicio de política pública para abrir espacios hacia la consolidación de una democracia participativa y la construcción de un nuevo sujeto social.

La propuesta de PP se inició en once municipios a través de un proceso de información, capacitación y formación. Más adelante se extendió a 15 municipios, bajo un enfoque bastante claro y realista, en el que se reconocían varios aspectos esenciales:

En democracia, el presupuesto participativo es la mejor vía para impulsar la democracia participativa. En lo institucional, es un mecanismo para acortar distancias entre las instituciones democráticas y la ciudadanía. En lo social, es un motivador para crear mejores lazos de unión entre personas y superar la fragmentación que afecta la sociedad. En lo político, es una estrategia adecuada para fortalecer el accionar político municipal. En lo económico, es un medio para optimizar los ingresos y egresos públicos municipales y en lo cultural, es una herramienta para promover la participación comunitaria, con el beneficioso cambio cualitativo que en la cultura de los pueblos ello supone.

Este año estamos haciendo seguimiento al proceso iniciado en los primeros cuatro municipios, desarrollamos un trabajo activo en los municipios que aparecen en letras rojas en el anterior cuadro, convocamos a los que aparecen en letras azules y extendemos, ya con resultados concretos, nuestra propuesta de trabajo a los municipios restantes.

El Presupuesto Participativo ha sido asumido en la región, como un proceso social y político de construcción colectiva del desarrollo local y como una alternativa para profundización de la democracia que exige de la participación creciente y decisoria de las comunidades en las etapas de planeación participativa. La comunidad hoy lo sabe y por eso se ha apropiado del proyecto hasta convertirlo en requisito fundamental dentro de cualquier plan de gobierno. La continuidad de este proyecto ya no está sujeta a la voluntad política de los actores políticos, sino que es un requisito de gobernabilidad demandado por la propia comunidad.

Nuestro principal objetivo a lo largo de estos años de gateo, ha sido el fortalecimiento de la Democracia Participativa Local mediante el apoyo a iniciativas de Participación Ciudadana y de descentralización en la toma de decisiones políticas. Para el logro de nuestro objetivo, nos hemos basado también la existencia de un marco legal. El Art. 318 de la Constitución Política sobre organización territorial del régimen municipal, establece que para "mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales". Ley 134 de 1994 define las normas sobre mecanismos de participación ciudadana y la Ley 136 de ese mismo año, dicta las normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, y reconoce en su primer artículo, que "el municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites

que le señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio". La Ley 152 de 1994 establece la Lay Orgánica del Plan de Desarrollo.

Radicalizar el ejercicio de una democracia plena con corresponsabilidad social entre ciudadanía, movimientos sociales y gobiernos locales, ha sido otro de nuestros objetivos, a fin de construir desarrollo local con perspectiva de derechos en acciones colectivas y participación creciente y deliberante en construcción.

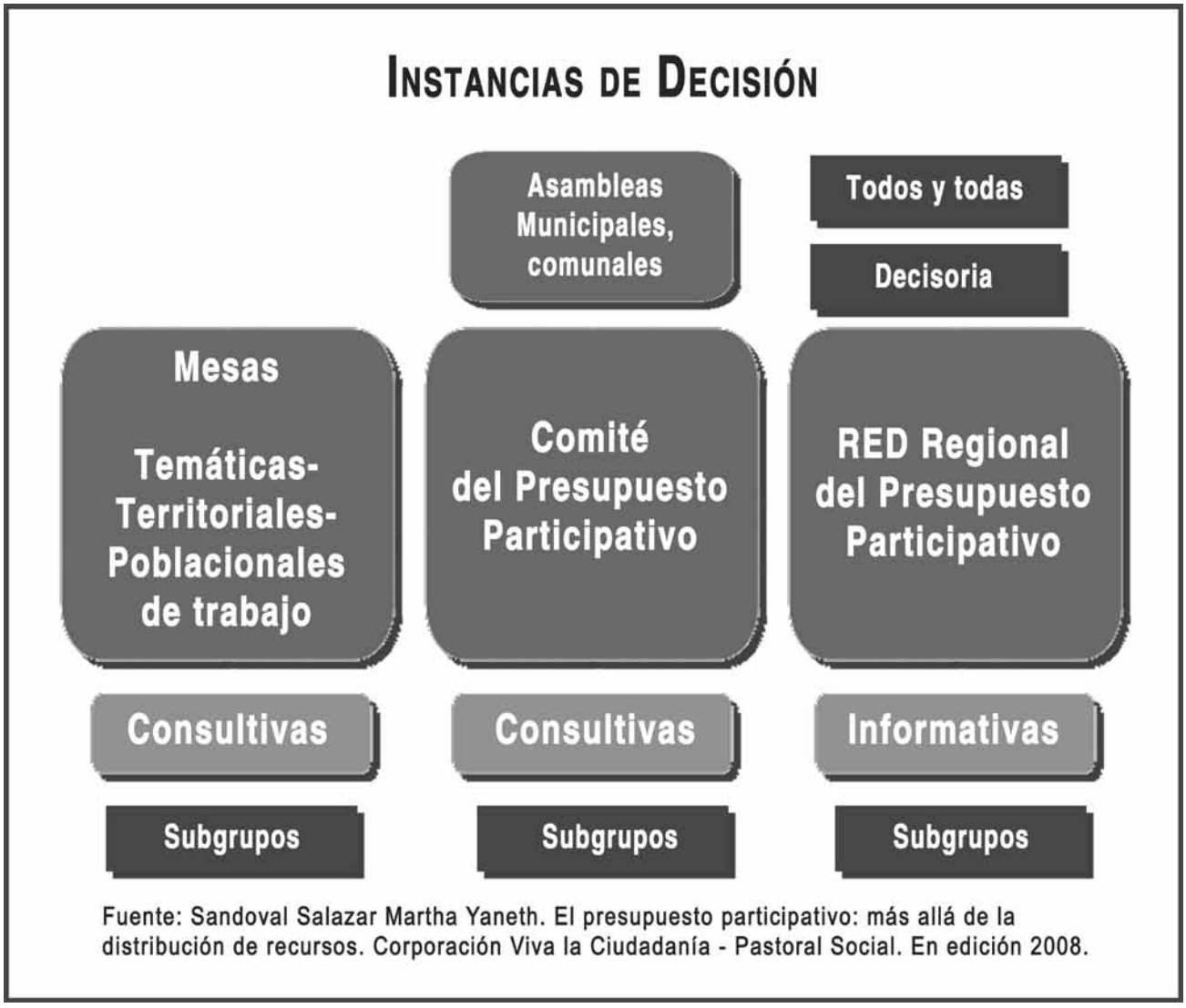
A lo largo de este proceso en el que hemos podido identificar que tipo de desarrollo queremos alcanzar y cuales son los instrumentos constitucionales y organizativos que no lo permiten, también hemos reconocido lo que no es ni puede ser el PP.

No es un modelo universal: Cada experiencia se sustenta en la realidad propia de cada localidad, municipio o región, atendiendo su historia local, su cultura, su nivel de desarrollo político e institucional, y al grado de organización y empoderamiento de su sociedad civil. En su sentido político no es un proceso de autogestión comunitaria. Responde a la construcción de lo público desde el ejercicio democrático en un marco de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad. No es un proceso que replique los esquemas de representación características en las estructuras de poder del ámbito

nacional, departamental y municipal a las instancias ciudadanas. No es la mejor oportunidad para la consecución de recursos que financien proyectos individuales ni es una simple técnica de reparto de los escasos recursos municipales. Tampoco es una bandera electoral que legitima administraciones que no son claras frente al proceso.

El Modelo de aplicación y explicación de la metodología que nos hemos planteado ha sido tomada de una propuesta que realizó la economista Martha Yaneth Sandoval Salazar, para la Corporación Viva la Ciudadanía y Pastoral Social denominada "El presupuesto participativo: más allá de la distribución de recursos"

En esta propuesta, que se plantea como un proceso de aprestamiento, formación, lobby, comunicación Pública y Sistematización de la información, parte de la Construcción colectiva de una visión de desarrollo a través de diversos encuentros de análisis temáticos donde se pone énfasis en la participación y la calidad de la misma. De esta construcción colectiva y tras haber logrado un consenso frente a las prioridades que se deben impulsar para alcanzar los niveles de desarrollo acordados en las mesas de trabajo, empezamos a definir las propuestas de planeación de desarrollo en todos sus ámbitos, desde el autodiagnóstico y la concreción de iniciativas, para luego, emprender una etapa de un análisis sobre presupuestos vs. necesidades, debatir al interior de los Comités de Presupuesto Participativo, y presentar una propuesta viable, coherente y representativa de las voces sociales. En la Red Regional de Presupuestos Participativos tomamos las decisiones a partir de la concertaciones con la alcaldía y el consejo, con base en un trabajo pleno de control social, en el que se recogen tanto los aportes y visiones institucionales como las iniciativas y decisiones de la comunidad.



Fuente: Sandoval Salazar Martha Yaneth. El presupuesto participativo: más allá de la distribución de recursos. Corporación Viva la Ciudadanía - Pastoral Social. En edición 2008.

Como aporte a nuestro modelo organizativo definimos cuales son los grupos destinatarios del proceso:

Organizaciones sociales	Gremios	Funcionarios públicos
J.A.C.	Comerciantes	Alcaldes
Pescadores	Transportadores	Planeación
Desplazados	Cooperativas	Secretarías de despacho
Mujeres	Ganaderos	Concejo Municipal
Jóvenes	Agricultores	C.T.P.
ONGs		Personeros
Otros sectores		Policía Nacional
		Bomberos

Con el fin de avanzar en el proceso y asignar tiempos prudentes para su cumplimiento, elaboramos un cronograma de actividades de manera colectiva. Establecimos que una primera fase sería la de socialización y sensibilización y que está se iniciaría en diciembre de 2007 y que marzo de 2008 debía enseñar resultados concretos para poder avanzar a una segunda fase del proyecto. En esta primera etapa, como en casi todas, se abarcó a todos los sectores sociales posibles, entre ellos la administración municipal, el concejo municipal, las organizaciones sociales, los gremios y la sociedad civil en su conjunto. La estrategia de comunicaciones puesta en marcha, la empezamos a implementar a partir de un plan de visitas institucionales, reuniones de articulación, diagnostico de capacidades para determinar los mapas de riesgos y la realización de un mapeo organizacional, y así lograr llegar a nuevos sectores y abrir espacios para la concertación y la ejecución de acuerdos de voluntades.

Para fortalecer nuestro propósito formativo, creamos un sistema de inscripciones que nos permitiera seleccionar a las personas que querían participar definiendo unos ejes temáticos, subtemas y una única metodología a implementar.

Eje Temático	Subtemas	Metodología
Estado, democracia y sociedad civil	Estado social y democrático de derecho / Lo público y lo privado / Construcción de valores públicos y democráticos / Ciudadanías, organizaciones y movimientos sociales / Acción Colectiva / Corresponsabilidad Social	A través del diálogo de saberes y el constructivismo
Desarrollo y gestión del desarrollo nacional y local	Modelos de trabajo para actores de desarrollo: construyendo juntos. / Política Pública. / Administración Pública. / Como se formula un pla de desarrollo. / Descentralización, responsabilidades y municipios	A través del diálogo de saberes y el constructivismo
Planeacion participativa	Conceptos: planeación, participación, acción colectiva, normatividad, con quienes, como se hace, instrumentos y rutas.	A través del diálogo de saberes y el constructivismo
Desarrollo y gestión del desarrollo nacional y local	Modelos para quien, con quien, actores, deber ser de desarrollo: construyendo juntos. / Política Pública / Administración Pública / Como se formula un plan de desarrollo / Descentralización, responsabilidades y municipios	A través del diálogo de saberes y el constructivismo
Presupuestando lo planeado	Finanzas municipales, como se hace, con quienes e hace, ciclos, rutas control social.	A través del diálogo de saberes y el constructivismo

Al hacer referencia a una metodología única no se intenta imponer una camisa de fuerza de obligatoria permanencia y sagrado cumplimiento, sino de encontrar unos mínimos comunes que nos faciliten avanzar en la consolidación de las metas y propuestas trazadas. Partimos entonces de la premisa de que este ejercicio responde a un modelo de trabajo incluyente, que se sustenta en un modelo de cualificación conceptual, de rescate y afirmación en la actuación de liderazgos, espacios participativos y de la construcción de un método de intercambio constructivo que permita el diálogo entre distintos saberes reconociendo la valides de cada cual, su contexto y pertinencia de sus aportes a un modelo social y político que se sustenta en el pluralismo y el respeto a la diferencia.

Por eso, entre los aciertos que podemos destacar de este proceso, está el haber sensibilizado a la comunidad, haberla empoderado desde su propio saber propiciando el surgimiento de nuevos líderes y liderezas cualificados con capacidad para incidir y aportar a través de un proceso formativo permanente. El compromiso de las administraciones municipales con el PP, y la suma de concejales al proceso son otros importantes aciertos que no podemos dejar de señalar, pues su desempeño ha facilitado la articulación de diversas experiencias de carácter participativo, incrementando los niveles de participación y confianza por parte de los ciudadanos.

Nuestra experiencia nos deja también significativos aprendizajes e importantes resultados. Frente al desempeño de las asambleas Municipales aprendimos a construir escenarios diversos de encuentro con unas reglas de juego claras que hicieran posible que procesos de elección de representantes al Comité de PP, al Comité de Control Social, rendición de cuentas, toma de decisiones, entrega y análisis de propuestas y asignación de prioridades, se dieran de manera conciente, transparente y sobre todo entusiasta y comprometida. Frente a las mesas de trabajo aprendimos a integrar sectores sociales diferentes, a diseñar técnicas para la organización, clasificación y centralización de toda la información, a confiar en la buena voluntad y el criterio de los demás, pudiendo asignar responsabilidades a las asambleas para que fuera esta instancia la que determinara el número de Asambleas Comunales, recogieran las propuestas realizadas en dichas Asambleas y se pudiera dar un debate sano y constructivo sobre las propuestas recibidas, cualificarlas en informes técnicos, estudio de viabilidad, costos y competencias y darles aplicación. La Asamblea no decide, pero si propone prioridades con base en sus propios análisis y los informa a la comunidad, que es la que en últimas toma la decisión.

Además de obtener la firma de un Acuerdo de voluntades, conformamos un grupo gestor de trabajo, integrado por los comités de presupuesto y control social, con capacidad de liderazgo y en condiciones para asumir las urgencias vitales de otros sectores como propias y buscar soluciones concertadas. La construcción colectiva de una visión de desarrollo, a partir de un análisis de necesidades, prioridades e instrumentos para su ejecución, permitió articular redes de apoyo, rescatar experiencias marginales para asignarles su valor histórico y social y formular escenarios de discusión plurales, activos y comprometidos con un sentido vital sobre la base del respeto a la dignidad humana.

"El Presupuesto Participativo reafirma la existencia de un Estado Social de Derecho"

Ferney Lozano Camelo
Alcalde de Yumbo

Un saludo muy especial y un abrazo solidario para los acaldes de Barrancabermeja, doctor Carlos Contreras y de Ocaña, Doctor Yebrail Haddad.

Representantes de gobiernos locales, invitados, organizadores de este Primer Encuentro Nacional sobre Participación Local y Presupuestos Participativos y comunidad participante, quiero decirles antes de empezar, que Yumbo comparte con ustedes una misma visión de país; esa profunda convicción de que el ejercicio de lo público debe constituirse en propuesta para afianzar la democracia y combatir la exclusión como uno de los factores que alejan a las comunidades de la inversión social y de un ejercicio pleno de ciudadanía; que hacer democracia tiene sentido si se considera que la prioridad siempre son y deben ser los seres humanos, especialmente los niños y niñas, y la población más vulnerable. Prioridades que para gobiernos como los que representan los dos alcaldes aquí presentes, de Yumbo y Barrancabermeja, no admiten contradicción alguna y menos cuando somos conscientes de que Colombia se ha constituido como Estado social de derecho, entendido ello, como una forma de organización estatal orientada a "realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional" como afirma la Sentencia C-1064 de 2001 de la Corte Constitucional y el artículo primero de nuestra Carta política.

Para el gobierno de Yumbo la prioridad de una administración pública con sentido, y plenamente consciente de su valor histórico y su responsabilidad social, es el ser humano. Esta conciencia reafirma los principios esenciales de nuestro modelo de Estado, y su deber de suprimir las desigualdades sociales existentes y generar condiciones de vida dignas para todos y cada uno de los colombianos. En un Estado social de derecho la voluntad del Constituyente primario frente al Estado no sólo se reduce a exigir que se garanticen libertades esenciales, sino que además se brinden oportunidades de desarrollo integral, para que cada individuo pueda asumirse como parte importante de un colectivo, hacer uso de sus aptitudes, y superar sus apremios mentales, morales y materiales. Nuestra Constitución brinda instrumentos democráticos que ayudan a cumplir con estos preceptos, pero para ser realizables se requiere que tanto autoridades y ciudadanos se apropien de estos conceptos, los materialicen con propuestas concretas y desarrollen alternativas que reafirmen nuestra vocación democrática y nuestras posibilidades como sujetos históricos y sociales.

Uno de esos valiosos instrumentos que contribuyen a profundizar la democracia es el sistema de Presupuestos Participativos.

No tuve la oportunidad de escuchar esta mañana la

intervención del doctor Giovanni Celis, secretario de Desarrollo de la ciudad de Medellín, pero conozco el proceso de PP que se ha impulsado en esa ciudad y sin duda alguna merece toda nuestra admiración, al igual que la valiosa experiencia que se viene impulsando en Bogotá, ciudad capital, en Pasto y Nariño y en otros municipios y departamentos de Colombia. Hoy, los alcaldes presentes de Barrancabermeja y de Ocaña han expresado a través de sus ponencias su voluntad de continuar por esa senda, y yo quiero extender mi abrazo solidario a esas propuestas y a esa visión de futuro ilusionado que desde Yumbo compartimos en su integridad.

En el municipio de Yumbo, contamos con un trabajo similar al que ellos han expuesto sobre Presupuesto Participativo, y nuestra experiencia, al igual que las suyas, se ha convertido en un taller vivencial en el que aprendemos en colectivo mientras avanzamos en su consolidación. Ganamos las elecciones en octubre de 2007 con una propuesta de gobierno que se cimentaba en el desarrollo de un ejercicio ciudadano mediante el cual se establecía un contacto directo con la gente. Nuestra campaña se realizó caminando y hablando con las personas, visitándolas en sus viviendas, escuchando sus ideas y apremios, preguntándoles qué esperaban ellos de una administración y cómo creían que ellos podrían incidir para hacer realidad esa transformación que estaban demandando. Durante la campaña electoral, realizamos 523 visitas a distintos hogares en diferentes barrios de la ciudad, 137 caminatas que iniciábamos a las cuatro de la tarde y finalizábamos a las once de la noche para poder hablar y escuchar a la gente en su propio medio. De este ejercicio de contacto y a partir de la ideas y propuestas de la comunidad elaboramos nuestro Programa de Gobierno y posteriormente nuestro Plan de Desarrollo. La base de este trabajo fue la participación ciudadana y la convicción de que el eje estructural de todo proyecto social es y debe ser la educación con miras a realizar transformaciones profundas y de largo aliento. La ciudadanía debe contar con los suficientes elementos teóricos y prácticos para poder interpretar su realidad y proponer con criterio y autonomía. Fortalecer la educación que hoy en Yumbo es totalmente gratuita (básica, superior y universitaria en convenio con la Universidad del Valle) es necesario si queremos ciudadanos empoderados y capaces de responder a las dinámicas de cambio que se imponen en el mundo.

Una alternativa real que nos acerca a nuestros propósitos es sin duda, la implementación, sostenimiento y afianzamiento del Presupuesto Participativo. Es una ilusión en Yumbo, una ilusión en el Valle y en buena parte de nuestra Colombia. Hoy nos sentimos orgullosos de las experiencias que se vienen impulsando en nuestro país, y de poder contar con una organización como Viva la Ciudadanía, de la cual conocemos desde hace mucho tiempo, los esfuerzos y aportes que realiza en esta materia y en otros temas de enorme trascendencia para Colombia bajo la conducción de Pedro Santana Rodríguez.

El proceso de consolidación del programa de PP en la ciudad de Yumbo se produce en el marco de un contexto específico en el que se deben destacar cuatro aspectos determinantes:

1. La Constitución Política de Colombia: La carta contiene una gran cantidad de principios, derechos y mecanismos de participación que no sólo fortalecen las instituciones representativas y tradicionales, si no que contempla formas muy diversas de participación política y social (el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato).

2. La coalición de partidos políticos: El triunfo obtenido en las pasadas elecciones en Yumbo como resultado de una sumatoria de esfuerzos que se concretaron en una coalición de partidos políticos, liberales, conservadores, independientes, llevaron a que el candidato por el Polo Democrático Alternativo, PDA, asumiera la Alcaldía municipal facilitando en consecuencia la implementación del Presupuesto Participativo.

3. El Plan de Desarrollo Participativo: La realización de visitas y recorridos de campaña para conocer de cerca las necesidades más sentidas de la comunidad, más el diseño del Plan de Desarrollo 2008-2011 implementado durante los primeros cinco meses del presente año y al que se incorporó la participación decidida de la comunidad, se convirtieron en base esencial para el desarrollo e implementación del PP.

4. Experiencias en Yumbo: Diferentes administraciones en años anteriores intentaron consolidar este importante insumo democrático, como ocurrió en 1998, 2004 y

2006. Sin embargo, pese a que se realizaron reuniones en las diferentes comunas y éstas presentaron sus demandas, el Gobierno local no pudo satisfacerlas, convirtiendo dichas experiencias en nuevas frustraciones para la comunidad. No se respetaron sus decisiones ni se destinaron recursos del presupuesto para ejecutar sus propuestas.

La primera experiencia que vivimos en la ciudad de Yumbo fue en 1998, cuando el alcalde Rosemberg Pabón, inició este proceso al que llamó "mesas de trabajo barriales". Si bien se avanzó fuertemente en la construcción de esta propuesta, ésta se vio obstaculizada por una fuerte dificultad que, quizás producto de la inexperiencia, no se supo sortear. Se recogieron iniciativas de la comunidad construidas a través de un valioso ejercicio participativo; sin embargo ninguna de ellas se pudo cristalizar porque no se les asignaron los recursos necesarios. Cuando se presentaron las iniciativas de los ciudadanos ante los secretarios o jefes de despacho, el programa de gobierno y la agenda presupuestal ya se habían sido definidos y en consecuencia, las propuestas de la comunidad fueron excluidas. Este trabajo inicial de PP se convirtió en una enorme desilusión. Una experiencia posterior con la cual logramos avances más significativos pero no la contundencia que necesitamos, se vivió igualmente bajo la anterior administración pero a nivel departamental. El Valle era gobernado por Angelino Garzón, quien era un referente claro de nuestro trabajo social y comunitario para el fortalecimiento de la democracia, pero tampoco pudo consolidar el proyecto. En las audiencias sociales, impulsadas por el gobernador Garzón faltó un ingrediente fundamental: Definir recursos propios para la implementación de un prepuesto participativo acordado con las comunidades.

Era claro que no se podían poner en marcha campañas de trabajo comunitario a fin de recoger iniciativas populares, para que luego a falta de una previsión en el presupuesto, fueran ignoradas o, en el mejor de los casos, suplantadas en programas de gobierno que no guardaban relación con los esfuerzos organizativos de la comunidad y no tomaba en cuenta para la realización práctica del PP, sus propias propuestas y su participación activa. Por eso, una vez logramos la alcaldía de Yumbo, decidimos como primer paso, implementar el PP asignándole unos recursos específicos que fueran coherentes con las demandas de los ciudadanos. Aparte de un presupuesto destinado a realizar los programas de salud, educación y vivienda, y otros de corte social, las decisiones de la comunidad debían y podían realizarse sólo si se destinaba una partida capaz de garantizar un real respaldo económico. Con esa visión creamos nuestro Plan de Desarrollo, con un eje que se llama Presupuestos Participativos. Para el año 2009 hemos designamos 21 mil millones de pesos a este eje para que las comunidades decidan a partir de su propio consenso y trabajo organizativo, cuál debe ser el destino de esos recursos, que por pertenecer a toda una comunidad, deben tener un efecto en lo público y en lo colectivo.

El primer paso para iniciar nuestra propuesta de PP fue empezar a interactuar con la comunidad, en un proceso bastante similar al detallado hoy por el alcalde de Barrancabermeja Carlos Contreras, pero no fue una copia de esa experiencia, la nuestra se dio desde allá, desde Yumbo, de manera natural, en un proceso de aprendizaje que se fue desatando en la práctica cotidiana. Hoy coincidimos acá con los alcaldes presentes en unas sinergias muy importantes, incluso en la misma forma en como se ha implementado el programa en Ocaña y me emociona mucho porque siento que esta visión que tenemos desde los sectores sociales, en el sentido de que las cosas pueden y deben mejorar, que los recursos públicos se deben manejar con transparencia, que los recursos públicos son sagrados, hoy encuentran eco en las experiencias y propuestas presentadas en el marco de este evento por las autoridades de Ocaña y Barrancabermeja, y de otros municipios. Sé que en Pasto se está trabajando duro en esa misma línea, en Nariño, Medellín, Bogotá, y ojala podamos en un futuro más cercano que tarde concretar estas aspiraciones para todo el pueblo colombiano y que estas pequeñas pero significativas luces de dignidad, de progreso, de visión de futuro, que alumbran desde Yumbo, que alumbran desde Ocaña, Barrancabermeja o Nariño, lleguen también a otros municipios y a otros departamentos. Tenemos una responsabilidad grande a la que no podemos renunciar y menos defraudar. De los resultados que logremos, de la eficacia y la organización que conquistemos depende que esa luz crezca y que logre irradiarse a nuestros vecinos, con una visión claramente progresista.

El PP es una alternativa viable con la cual se reafirma la democracia y nuestras experiencias, así como las que se recogen en otros países como Brasil, Uruguay, Francia y España, lo confirman. Múltiples prácticas nos enseñan que el sistema de Presupuesto Participativo

se construye necesariamente desde un intercambio de saberes y una paulatina adquisición de nuevos conocimientos tanto por parte de las autoridades como de los mismos ciudadanos. La gente sabe que quiere y también sabe cómo conseguirlo. Nuestros líderes saben mucho, entienden mucho de procesos organizativos y sociales; por eso este alcalde acompañó la elección de los dignatarios en las Juntas de Acción Comunal el pasado 27 de abril, visité todos los barrios con mi equipo de trabajo para la participación comunitaria para decirle a las personas que la comunidad tiene que unirse, tiene que proponer y tiene que participar en las elecciones de dignatarios para la JAC, tiene que creer en sus propios dirigentes, y tiene mucho que enseñar y mucho que aportar, porque nosotros, como equipo de gobierno, no sólo fuimos a decirle a la gente que es lo que pensamos se debe hacer, también fuimos a escucharlos y a aprender de sus propias visiones y propuestas.

Esta experiencia fue de total retroalimentación. Aquí no hubo un sólo emisor y un receptor pasivo. Todos fuimos emisarios y receptores de mensajes y el resultado fue contundente. En los libros de las juntas de Yumbo se inscribieron 15 mil personas y participaron 10.500 personas el día de las elecciones de los dignatarios, sin refrigerios, sin transporte y sin todo aquello que sabemos se da en los días de comicios en nuestro país. Fue una participación cercana al 70%, de la población eligiendo sus dignatarios para las JAC. Teníamos la convicción de que para lograr la implementación del PP, los líderes comunitarios eran definitivos y lo fueron, y la comunidad así lo asumió también. Era necesario entonces que los 35 barrios que integran nuestro municipio, se formaran juntas dinámicas, juntas organizadas y sintonizadas con la comunidad, y en disposición para trabajar en colectivo y lo mismo en nuestros 30 corregimientos y se logró. También participamos muy activamente en la elección de las directivas de la Asociación Comunal de Juntas, y la respuesta fue muy positiva. Estábamos invitando a la comunidad para que permaneciera atenta y se involucrara para el segundo semestre en la implementación del PP, diciéndole a las personas que las experiencias de frustración pasadas en vez de llevarlas a desistir y a replegarse de todo compromiso social, debía convertirse en un aprendizaje para fortalecer nuestro compromiso y nuestra convicción de que el programa debía ser una realidad. Efectivamente, a mitad de año arrancamos con la realización del programa. ¿Cómo lo hicimos? Convocamos a todos nuestros líderes, no sólo de juntas porque también los hay en organizaciones de la tercera edad, en los grupos juveniles, en las ONGs barriales, y la respuesta fue bastante alentadora, la gente participó animadamente en las asambleas, en los encuentros de socialización donde se discutía como iba a ser la metodología del PP y cuáles eran las prioridades señaladas por la misma comunidad. Y allí tomamos una decisión que seguramente, por no contar con unos datos estadísticos ni unos indicadores correctos sobre índices de crecimiento humano, como lo planteó el alcalde Contreras y cuya implementación será desarrollada en Barranca con el apoyo del PNUD en el 2009, tomamos la decisión de asignar a cada barrio y corregimiento 300 millones de pesos. Trescientos millones de pesos a los que se les ha adjudicado un uso acorde con lo dispuesto por las JAC, con los lideres comunitarios y con la participación de la ciudadanía que se reunía para discutir cómo sería su manejo y como lo priorizarían. La metodología fue esa. Se le informó a cada comunidad sobre el tope del presupuesto que había, las comunidades tras reunirse y tomar decisiones, a través de un representante designado por la misma gente (que no tenía que ser necesariamente el presidente de la Junta sino el coordinador designado para la asamblea), pasaron unas propuestas concertadas en una fecha limite y en la administración conformamos un equipo técnico integrado por ingenieros, arquitectos y abogados y demás, que pudiera determinar costos y viabilidad de las propuestas recibidas. En este punto es interesante resaltar que en el equipo técnico de la administración también participaron concejales de Yumbo. A diferencia de lo expuesto por el alcalde Contreras, a nuestro proyecto de PP se han sumado varios concejales de la ciudad. Iniciada mi administración, asumí la tarea de visitar los barrios para hablar con la gente y hacer un intercambio de ideas y propuestas sobre lo que era y podía ser la política de PP en nuestro municipio, y también para buscar apoyo en la elección de los delegatarios de las JAC el 27 de abril y de los lideres de la Asamblea el 27 de julio. A estas visitas varios concejales, como iniciativa propia, empezaron a acompañarme y a rodear el gobierno en esta iniciativa, lo cual ha sido bastante positivo.

Una vez el equipo técnico evalúa las propuestas presentadas por la comunidad, y se establecen sus costos, cada propuesta es devuelta para que la comunidad se reúna, discuta y empiece a priorizar y jerarquizar sus propuestas de acuerdo al tope presupuestal establecido de 300 millones de pesos. La comunidad entonces, una vez realiza su propio

proceso interno, reelabora su proyecto e indica el orden de prioridades que deben se atendidas con ese presupuesto designado. Ese ejercicio lo socializamos en las asambleas, en cada barrio y en cada corregimiento, y en el desarrollo de una gran asamblea municipal. Allí nos comprometimos a que esas propuestas elaboradas por la comunidad, serían incluidas en detalle, no en partida global, en detalle, en el presupuesto del 2009, y así lo hicimos. Lo incluimos en nuestro presupuesto para el 2009 que es de 153 mil millones de pesos en promedio, con una adjudicación de 21 mil millones de pesos al Presupuesto Participativo.

Las propuestas presentadas por la comunidad fueron organizadas de acuerdo a sus prioridades. Se estableció una organización temática que incluía: infraestructura y equipamientos sociales como complejos comunales, bibliotecas, centros culturales y otros, infraestructura vial y de transporte como pavimentación, adoquín, muros de contención, transportes y subsidios, infraestructura de servicios públicos como alumbrado, alcantarillado, acueducto, plantas de tratamiento, aseo y reciclaje; programas y proyectos sociales de formación que incluía capacitaciones, brigadas de salud, programas productivos para el campo, programas de minería y legalización. De acuerdo a las propuestas recogidas y su organización se pudieron determinar también los porcentajes de participación por comuna o corregimiento.

La metodología fue planteada por la ciudadanía y la administración la acogió. Por eso hoy que nos encontramos en la última fase de aprobación del presupuesto en el concejo, sabemos que el respaldo de la comunidad es absoluto, que los ciudadanos permanecen atentos y vigilantes del proceso y ello garantiza la transparencia y da fe de un real compromiso asumido por buena parte de la sociedad. Este proceso colectivo no termina en la implementación de la metodología del Presupuesto Participativo, ni con la presentación un Proyecto de Acuerdo ante el Concejo Municipal para que sea debatido; sino que se sigue construyendo en la consolidación de espacios a nivel comunitario, ampliando su radio de acción y registrando nuevos avances y nuevas lecturas.

Entre los principios fundamentales de toda propuesta democrática, está la consolidación de un marco jurídico que determine unas reglas de juego transparentes para garantizar la efectividad y la optimización de los recursos en la puesta en marcha de cualquier iniciativa de carácter social, político o económico. Por ello se hace necesario comenzar a trabajar en un proyecto de ley de iniciativa popular que eleve a rango de ley la implementación y reglamentación del Presupuesto Participativo en cada municipio y departamento del país. Esa es la luz que queremos irradiar a todo el país desde nuestras experiencias locales y regionales.

En Yumbo podemos ofrecer un modelo si se quiere, sustentado en las experiencias, en los errores y aciertos que en planeación local y Presupuesto Participativo hemos debido afrontar para sacar adelante nuestra propuesta y hacerla mejor cada día. Esta experiencia la estamos ofreciendo a todo el país y la creación de una Red Nacional de Presupuestos Participativos facilita el cumplimiento de nuestro objetivo.

Cada experiencia es única y aunque se puedan emular algunos mecanismos e incluso propuestas metodológicas, cada programa debe responder a un contexto específico y a unas condiciones propias. La ciudad de Yumbo posee algunas características que la diferencian claramente de otros municipios y ciudades, incluso dentro del mismo departamento. Yumbo se ubica al norte de la Cali, a once kilómetros de distancia exactamente, tiene un promedio de 90 mil habitantes y es conocida como "la Capital Industrial de Colombia". En la actualidad cuenta 461 grandes empresas y más de 2.000 fábricas quizá como efecto de los incentivos tributarios que el municipio ofrece al comercio y la industria, su excelente infraestructura vial, su enorme valor geográfico, riqueza natural y la calidez de su gente.

Antes de la llegada de los españoles y de que fuera declarada Municipio a través de la Ley 1 de 1864, el territorio que ocupa hoy la ciudad de Yumbo fue un asentamiento indígena, que se caracterizaba por tener imponentes estructuras arquitectónicas, como un centro de adoración del cual aún se conservan algunos monolitos grabados, y que se ubica en el cerro Portachuelo. Algunos estudiosos afirman que el nombre de Yumbo obedece a que los conquistadores que venían de Ecuador, encontraron ciertas similares entre los aborígenes que habitaban estas tierras con los indios Yumbos de ese país. Sin embargo, Yumbo también es una palabra Páez que significa "río grande", "inundación" o "rivera".

Desde la inauguración del ferrocarril en 1914, no ha cesado la llegada de nuevas empresas a la ciudad, lo que si bien genera riqueza económica, también afecta

el medio ambiente y el ecosistema. Conscientes de esa realidad hemos puesto en marcha diversos programas de acción sobre esta materia. En el 2007, la Contraloría Municipal de Yumbo, realizó un estudio sobre gestión municipal, inversión ambiental, condiciones de los recursos naturales, cobertura y calidad en los servicios de acueducto, alcantarillado y manejo de residuos sólidos, entre otros. En su Informe final sobre el Estado de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, destaca que existe un alto nivel de contaminación en el aire, el agua y el suelo, ocasionado principalmente por la gran cantidad de industrias asentadas en el territorio. Ante esta realidad se hizo urgente para la Administración Municipal empezar a implementar políticas públicas y efectivas en esta materia con el fin de resarcir los daños ambientales, controlar las emisiones tóxicas de las empresas, el manejo de desechos y concientizar tanto a empresarios como a ciudadanos de su responsabilidad frente al medio ambiente.

El deterioro ambiental, no ha sido el único desafío que enfrenta la ciudad de Yumbo. Al igual que el resto de municipios, la ciudad también se ha visto afectada por las problemática social y los índices de violencia que sacuden al resto del país. Recordemos que el departamento del Valle de Cauca ha sido uno de los más golpeados por la acción del narcotráfico y las alianzas entre políticos y carteles de la droga, entre fuerzas armadas irregulares y mafias. Sin embargo, la ciudad no ha registrado los índices de violencia que se viven en otras regiones del país y que año tras año dan cuenta del horror de la guerra colombiana. En Yumbo al igual que en Barrancabermeja ha existido una fuerte historia de luchas sindicales durantes las últimas décadas, las cuales han desafiado no sólo a las multinacionales y empresas nacionales exigiendo condiciones de trabajo dignas, sino que han denunciado la corrupción en las administraciones del municipio. El clima de intolerancia también ha dejado víctimas y ha convertido a Yumbo en receptora de población desplazada. El 28 de septiembre de 1985, el presidente del Sindicato de Trabajadores y directivo de FENALTRASE, Dionisio Hernán Calderón, fue asesinado a tiros en su propia casa. Su sucesor en la presidencia del Sindicato, Fidel Castro Murillo, siendo candidato a la alcaldía del municipio en las elecciones de 1992, fue víctima de un atentado dinamitero el 4 de marzo de 1992, cuando una bomba colocada bajo su escritorio en la sede del Sindicato, explotó minutos después de que éste abandonará su oficina. Ese mismo año se produjo también un atentado contra el Sindicato de Cementos del Valle. En el 2006, el periodista Milton Fabián Sánchez, quien trabajaba para Yumbo Estéreo, fue asesinado y durante el 2007 se presentaron varios asesinatos que fueron denunciados a través del Observatorio del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República.

Además de casos de violencia que tienen que ver con la problemática nacional, en Yumbo enfrentamos otros desafíos que tienen que ver con la situación laboral, la exclusión y la inequidad social. Establecer una estadística precisa sobre población desempleada en Yumbo no ha sido sencillo por cuanto los estudios y parámetros de análisis establecen un área compartida con la ciudad de Cali, sin embargo, sabemos que existe ese problema y que debe ser resuelto.

Frente a esta realidad, la alcaldía municipal viene impulsando diversas propuestas a través de la oficina para la Gestión Social, la Secretaria de Bienestar Social y el programa Familias en Acción que entre otras adelanta el proyecto de "madres líderes", para la realización de diversos proyectos productivos. La implementación de diferentes procesos de formación ciudadana que inviten a la reflexión sobre compromiso y responsabilidad social desde lo individual y lo colectivo y desde el ejercicio de la organización comunitaria, es una apuesta importante de esta administración con la cual se busca incidir en la conciencia de cada ciudadano para que desde la actividad cotidiana se puedan identificar y experimentar distintos valores propios de una democracia y de un Estado social de derecho. El proceso de PP le ha enseñado a la ciudadanía que si tiene y puede tener real incidencia en las políticas públicas, y que si vale la pena proponer, organizarse y participar.

Para el desarrollo de cualquier política pública o programa de carácter social, es fundamental tener en consideración que todo ejercicio de interacción entre humanos parte de la valoración que se tenga de las relaciones sociales entre ciudadanos, comunidades o entre gobernantes y gobernados. Los principios sobre dignidad humana, trabajo colectivo, solidaridad e igualdad, propios de nuestro modelo de Estado, son esenciales para nuestro propósito de ahondar en valores democráticos y generar un cambio hacia la sociedad que todos anhelamos.

En este sentido, la alcaldía de Yumbo no puede ser indiferente ante hechos que pongan en peligro el derecho a la vida humana de todo ciudadano; y más allá de impedir la eliminación física, se trata también

de asegurar que cada individuo tenga la posibilidad de realizarse plenamente, en todas sus capacidades humanas y que pueda llevar una vida con sentido, libre del miedo, la carencia, la exclusión y de todo aquello que le impida llevar una existencia digna, sana y productiva.

Un objetivo esencial que en esta administración nos hemos trazado, también en cumplimiento de los principios de nuestro Estado Social de derecho, es asegurar que todas las personas, en especial aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. Las capas sociales pauperizadas deben ser la prioridad y los programas de PP deben apuntar esencialmente a satisfacer aquellas necesidades básicas, a garantizar salud, vivienda digna, educación, alimentación, vestido, acceso a servicios públicos, infraestructura vial, a estimular la creación de nuevas fuentes de empleo y ha hacer efectiva a todo nivel, la seguridad social que todo ciudadano exige y merece.

La solidaridad, como pilar de un Estado Social de Derecho, debe incentivarse entre ciudadanos y comunidades; pero debe quedar claro que los actos de gobierno y las políticas públicas que se impulsan desde la administración no son actos de solidaridad ni de generosidad, sino de responsabilidad. Los gobiernos tienen la obligación de garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales, de velar porque los derechos ciudadanos sean respetados y todos puedan gozar de condiciones de vida dignas. El sistema de PP no es una dadiva; es una legítima herramienta democrática que le facilita al gobierno cumplir con su deber de crear condiciones de equidad y seguridad, de promover la participación de los ciudadanos frente a los temas que los afectan propiciando espacios propicios para ello; espacios en los que los individuos puedan asumirse como sujetos de derecho dentro de una sociedad democrática. La Constitución Política de Colombia y la jurisprudencia constitucional reconocen el mínimo vital para cada ser humano como un derecho fundamental.

El PP permite llevar a la realidad fáctica un derecho ciudadano y una obligación de gobierno. Desde esta perspectiva lo hemos planteado, contamos con el suficiente consenso y con el firme compromiso de lograr, desde esta administración y la activa participación ciudadana, que los principios fundamentales de nuestra legislación sean apropiados y orientados por la gente. Muchas Gracias.

El Presupuesto Participativo como rescate de valores ancestrales

Carolina Lara
Asesora de la Alcaldía de Pasto

La ciudad de Pasto, capital del departamento de Nariño, se ubica en el Valle de Atriz a 795 kilómetros al sur occidente de la capital de Colombia, casi en los límites con Ecuador y cuenta con una población promedio de 423 mil habitantes, de los cuales el 87.44% reside en zona urbana, el 11.56% en zona rural, el 49% son hombres y el 51% son mujeres.

Buena parte de la subsistencia de su población urbana depende del comercio, los servicios y la industria y sus aspectos más sobresalientes son el procesamiento de alimentos y bebidas y la manufactura de artesanías. El sector rural depende básicamente de la agricultura y la ganadería, y ahora más recientemente de la producción de trucha arco iris en estanque. En algunos municipios del departamento, el cultivo de hoja de coca, especialmente durante los noventas, se convirtió en una fuente de empleo importante que atraía a decenas personas de distintos departamentos, y terminó por afectar la seguridad y la estabilidad de la región. La permanente disputa por el control territorial entre los actores armados legales e ilegales y las mafias organizados significó además, de un aumentó en la índices de violencia y desplazamiento, una distorsión de valores a nivel social y cultural. La posición estratégica del departamento de Nariño -cerca del mar y en zona limítrofe- se convirtió en ruta de paso para el tráfico de armas y de insumos para el procesamiento de la hoja de coca; decenas de familias campesinas tuvieron que desplazarse, pueblos indígenas empezaron a ser aniquilados, y la violencia armada marcó desde entonces la dinámicas políticas y económicas en el departamento. Dicha situación convirtió al territorio nariñense en uno de los objetivos principales de la lucha antinarcóticos del Estado a través de las fumigaciones que traían más pobreza y desplazamiento; mientras la inversión social quedaba relegada a un segundo plano.

Los principales problemas que afectan al departamento de Nariño, y que inciden negativamente en la ciudad de Pasto, tienen que ver con el desempleo, el conflicto armado, el narcotráfico, los elevados índices de pobreza y la inequidad.

La crisis de orden público que se agudizó a finales a los noventas y los primeros años del siglo XXI se relaciona estrechamente con la falta de insumos para el desarrollo de diversos proyectos productivos y con el apogeo del narcotráfico. Igualmente, la presencia de frentes guerrilleros y el rearme de nuevos grupos paramilitares como la "Organización Nueva Generación", "los Rastrojos", las "Águilas Negras" y otros. Estas estructuras armadas, provenientes de los grupos desmovilizados Bloques Libertadores del Sur (BLS) de Carlos Castaño, las Águilas del Sur y el

Bloque Central Bolívar BCB que operan de la mano de las mafias organizadas, más la presencia de batallones del Ejército Nacional, acentuaron las contradicciones sociales y las violaciones a los derechos humanos.

El escalamiento del conflicto armado en Nariño se produce entonces a través de la consolidación del proyecto paramilitar a finales de los noventas y el incremento en la fuerza pública con la implementación del Plan Colombia. La ruptura de las negociaciones en San Vicente del Caguan que puso fin a la zona de despeje acordada con el gobierno del presidente Andrés Pastrana, llevó a un aumento en la presencia de tropas de las FARC en el departamento, y al recrudecimiento de los combates en cuyo centro casi siempre se encontraba la población civil. Ante esta dramática realidad, se empiezan a gestar interesantes movimientos sociales, muchos campesinos y otros tantos de resistencia indígena para frenar la guerra y declarar, a la luz del DIH, el respeto por la sociedad civil y su exclusión del conflicto armado. Los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra y el derecho de La Haya determinan la obligatoria protección que los Estados en conflicto deben brindar a la población civil contra los peligros de la guerra. El proceso organizativo que se empieza a dar en el departamento y que cada vez integra nuevas fuerzas sociales y agrupa diversos sectores, desata una oleada de movilizaciones públicas y masivas de campesinos, indígenas, sindicalistas, estudiantes, maestros, defensores de derechos humanos y obreros. Estas expresiones pronto empiezan a ser estigmatizadas y reprimidas, y sus líderes, señalados como actores armados del conflicto, se convierten en objetivos militares, son perseguidos, desplazados y muchos terminan siendo asesinados.

Las fuerzas militares que hacen parte de la III División del Ejército Nacional, agrupadas en el Batallón de Infantería No. 9 ("Batalla de Boyacá" con sede en la ciudad de Pasto y el Cabal Mecanizado No.3, "General José María Cabal" con sede en Ipiales) y la Vigésimo novena Brigada de la Armada Nacional, se reconocen entonces como un factor de riesgo para la comunidad. Los fuertes combates que se dan en la zona y las violaciones a los Derechos Humanos afectan más a la sociedad civil que a los agentes armados. Ante altos organismos de justicia se han tramitado denuncias que tienen que ver con abusos de autoridad, detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones extrajudiciales, connivencia con los grupos paramilitares y con los llamados falsos positivos.

En especial el Grupo Cabal Mecanizado N° 3, se ha convertido en un serio problema para la región. Varias organizaciones sociales lo han señalado como el principal responsable de las violaciones a derechos humanos, que de acuerdo con informes de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), con sede en Cali, lo responsabilizan del 75% de dichas violaciones ocurridas en el departamento de Nariño. El Escuadrón Móvil Antidisturbios ESMAD de la Policía Nacional también ha sido señalado por abuso de autoridad y por violar los Derechos Humanos.

Además de la fuerte disputa territorial mencionada, los abusos de las fuerzas armadas y el uso indiscriminado de minas antipersonas, la fumigación de cultivos de uso ilícito y el desarrollo de fuertes operativos militares, arrinconan a la población civil, especialmente la que habita en zona rural, y la condena a la pobreza y la marginalidad.

Según las estadísticas de la Secretaría de Gobierno Departamental, durante el 2006 los municipios de Nariño que más asesinatos registraron fueron el puerto de Tumaco con 249 homicidios, Policarpa con 69 y Pasto con 131. Por número de habitantes se determina que la localidad con más alto comportamiento homicida es el municipio de Policarpa. Estos asesinatos empiezan a relacionarse con factores geográficos y de desarrollo empresarial. De otra parte, la puesta en marcha del Plan Colombia incrementa en forma alarmante los casos de violaciones a los derechos humanos, principalmente contra la población campesina e indígena. Era evidente entonces, que entre más se fortalecían los aparatos militares de la región, más se intensificaba la violenta contra la sociedad civil y los movimientos sociales.

El excesivo militarismo, condujo a la ruptura de los procesos sociales, la prematura muerte de varios líderes, el desplazamiento o exilio frenando el desarrollo organizativo que habían emprendido en defensa de elementales derechos constitucionales. En 1999 a causa de los enfrentamientos armados, muchas comunidades quedan aisladas y reducidas a condiciones de vida infrahumanas.

A partir del año 2000 municipios como Llorente, se convierten en protagonistas de la violencia y barbarie; los paramilitares empiezan a producir crueles masacres con el uso de motosierras y se produce una reconfiguración territorial a partir de

la acción del narcotráfico. Se desata entonces una fuerte persecución contra los pueblos indígenas Awá y Pastos, con la que se busca expropiarlos de sus territorios y convertir a sus niños y jóvenes en actores del conflicto armado. Las organizaciones sociales denuncian ante el mundo está práctica criminal ante la cual las autoridades colombianas se niegan a tomar medidas de protección tendientes a garantizar la supervivencia de estos pueblos, que entre otras, se constituyen en importante patrimonio cultural para el país. Internacionalmente se empieza hablar de genocidio y de nuevas culturas en peligro de extinción. No obstante, la acción de exterminio no se detiene. En el 2007, 32 comuneros del municipio de Ricaurte son asesinados por grupos al margen de la ley, sin que ningún grupo se haya adjudicado el hecho o las autoridades hayan impulsado las debidas investigaciones. Varios testigos indican que en febrero de 2008, hombres armados llegaron a la vereda Capillas del municipio de Altaquer, y con lista en mano separaron a los líderes indígenas de sus familias y luego les dispararon varias ráfagas de fusil. Los armados en su huída se llevaron a un profesor de la comunidad Awá, del cuál nunca se volvió a tener noticia.

Estadísticas recientes indican que en 2007 murieron 27 indígenas de la comunidad Awa a manos de grupos insurgentes y en lo corrido del 2008 han sido asesinados 20 de sus miembros. Los pueblos indígenas de Nariño, no sólo han tenido que enfrentar la incursión de los cultivos de palma aceitera, la llegada de camaroneras, el incremento de los cultivos de uso ilícito, la expropiación de sus territorios ancestrales, sino que además se han convertido en blanco de los actores armados de la guerra. En los últimos siete años más de cien indígenas Awá fueron asesinados y más de 4.000 han tenido que desplazarse, mucho hacia Ecuador. Estos hechos aunque son de amplio conocimiento por el Estado colombiano, como se deduce de la el Resolución Defensorial No. 53 del 5 de junio de 2008, no han estimulado la aplicación de medidas efectivas que puedan garantizar la existencia de estos pueblos ni frenar la acción de los violentos o lograr el desmantelamiento de las redes mafiosas que controlan buena parte del territorio nacional.

Bajo el gobierno del presidente Uribe y su política de seguridad democrática -que se fundamenta en una mayor militarización del Estado- se llevó a cabo un proceso de desmovilización de las AUC, con el cual no se logró el desmonte de estas estructuras criminales sino por el contrario, su reingeniería bajo otras denominaciones. La negación del gobierno sobre su existencia o sus afirmaciones diciendo que se trata de bandas de narcotraficantes o de delincuencia común, ha contribuido a la impunidad y a la agudización de la crisis social. Igualmente la falta de empleos y de nuevos proyectos de desarrollo, han llevado a muchos sectores deprimidos de la sociedad ha encontrar en la siembra de la coca y la elaboración de la pasta, los recursos necesarios para su subsistencia y el de sus familias. Ante esta situación y la ausencia de planes efectivos que le resten mano de trabajo a la producción de la coca, sólo la acción de estructuras ilegales ha logrado una rebaja substancial en dichos niveles de producción tanto en el departamento de Nariño como en el Putumayo.

La incursión de captadoras ilegales de dinero a partir del 2001, que ofrecían intereses hasta de un 300%, se presentó como una oportunidad única para cientos de familias colombianas. A la vez que produjo una distorsión económica en la región y significó una disminución en la mano de obra destinada al cultivo, la recolecta y la venta de la hoja de coca o al trabajo en la "cocinas" o centros de producción del alcaloide, encendió alarmas en la banca e importantes centros empresariales. Para muchas personas, DMG, entre otras empresas de este tipo, dio el sustento alimentario que el plan de erradicación de cultivos y de fumigaciones impuesto por el gobierno les había quitado. Los enormes intereses pagados por estas captadoras, hicieron que muchas personas abandonaran viejas formas de trabajo, y se dedicaran a vivir de los intereses.

Todo este proceso fue posible en el departamento de Nariño debido a las condiciones de precariedad y falta de empleo digno para la gente. Por ello una de las demandas más significativas que se han evidenciado a lo largo de estos años de implementación de los programas de PP, se relaciona con acceso a educación, capacitación y generación de empleo.

El programa de gobierno "Pasto quiere más" y sus líneas temáticas en Derechos Humanos, participación ciudadana, educación, ciencia y tecnología, responsabilidad ambiental y liderazgo comunitario, entre otros, reconoce está necesidad como un tema prioritario que ha sido expresado por las mismas comunidades. La trayectoria del PP es resultado de un proceso social construido a través del tiempo y la participación activa, con el que se intenta rescatar la cosmovisión integradora entre naturaleza y eco-

nomía, hábitat, tradiciones y creencias religiosas propias de nuestros pueblos ancestrales. De allí que el programa de Planeación local y presupuesto participativo se sustente en una concepción de desarrollo humano sostenible, en muchos aspectos aprendido de nuestros indígenas.

La defensa de la vida humana y de los derechos humanos es uno de los principales ejes temáticos planteados en nuestro proyecto de PP. Entendemos que no es posible abocar a un modelo social de desarrollo, que no reconozca en la vida humana y en la defensa de los derechos de cada ciudadano su eje de acción. Y esta defensa de los derechos humanos tiene que partir de la recuperación de valores esenciales como la dignidad humana, el respeto, la solidaridad y la no discriminación racial. En ese sentido, nos hemos propuesto lograr una integración de saberes ancestrales con academia y principios propios de un Estado Social de Derecho para reafirmar valores democráticos como el pluralismo y la diversidad cultural. Entender e integrar a nuestras dinámicas al plan de vida de los pueblos indígenas a través de una constante retroalimentación y un trato humano de igual a igual, valorando los saberes y considerando las visiones y lecturas propias de cada comunidad, ha fortalecido nuestro proceso de unidad y de participación ciudadana.

Lo que estamos viviendo en Pasto actualmente, se podría interpretar como un laboratorio de alternatividad en el desarrollo de gobiernos tanto locales como regionales. Este desarrollo, como explicaba esta mañana, toma como referente esencial el trabajo que realizan las comunidades para la aplicación de proyectos de interés y beneficio colectivo a través de las "Mingas" y los "Cabildos". A partir de los 90s frente el recrudecimiento de la violencia y la incursión de nuevos elementos causantes de las rupturas en los tejidos sociales y generadores de profundos conflictos, se inicia un proceso de lucha social y de movilizaciones tanto de carácter político como cultural con lo que se pretende no sólo desafiar la acción de los violentos, proponer salidas políticas al conflicto y poner en evidencia la vulneración de fundamentales derechos, sino lograr una trans-formación conceptual y mental en las personas. La sostenibilidad del medio ambiente, el cuidado de lo público, el derecho a participar y proponer y el deber de cada ciudadano de asumirse como agente de cambio, son algunos de los planteamientos que se vienen trabajando. Este proceso, iniciado como tal bajo la administración de Antonio Navarro Wolf y orientado a través de los "Cabildos" hacia la implementación de propuestas de planeación local y presupuestos participativos, ha arrojado interesantes resultados tanto en mejoras locales como en fortalecimiento de una cultura política. Hoy en día los "cabildos" cuentan con 9600 personas y más de 60 espacios para el trabajo colectivo y la discusión. La vigencia de las "Mingas" en el sector rural, el fortalecimiento de los "Cabildos" a nivel urbano, la concertación para la implementación del plan territorial y la generación de nuevos espacios de participación, son acciones que se vienen implementado de manera unificada en la búsqueda de alternativas en la gobernabilidad local y regional.

La continuidad en los procesos y la valoración e integración de las distintas experiencias nos han permitido seguir innovando y mejorando. Cuando asumimos la misión de desarrollar, en plena fase preelectoral, una propuesta de participación ciudadana, como el proyecto "Opción Paz", ratificado a través de la recolección de miles de firmas, entendimos que el trabajo organizativo no necesariamente tiene que ir ligado a los tiempos de gobierno. El plan de desarrollo que estamos implementando en la actualidad, es resultado de un trabajo previo con las comunidades. Es decir que antes de asumir la conducción del gobierno, ya contábamos con un contacto directo con la gente y con un conocimiento sobre las necesidades y propuestas en las que se quería trabajar. Esta experiencia además de generar ahorro en tiempo y recursos, nos permitió tejer importantes lazos, conocer diversos procesos organizativos y agilizar la puesta en marcha de diversos programas, que de haberse iniciado una vez obtenido el triunfo electoral, hubiesen demandado de varios meses de preparación, organización y conciliación temática.

Este proceso de concertación que es la base fundamental del plan de desarrollo, usualmente se hace con el gabinete, pero en nuestra propuesta lo realizamos de modo directo con las comunidades a través de la instalación de ocho mesas temáticas, que no surgieron al azar, sino que fueron efecto de un largo proceso de diálogo y de acuerdos.

Navarro había iniciado un proceso de presupuestación participativa a través de los llamados "Cabildos" para que funcionaran como asambleas comunitarias, donde los ciudadanos podían decidir cuáles serían los proyectos que debían financiarse, priorizar sus iniciativas considerando el impacto de cada obra, la

cantidad de personas a beneficiarse, las condiciones de riesgo y de vulnerabilidad ante una situación que demande de acciones inmediatas. Este modelo demostraba ser funcional y además había generado un importante sentimiento de arraigo en la población; su continuidad por tanto debía ser garantizada. Al igual que la experiencia de Porto Alegre, el trabajo inicial de los Cabildos se empezó a ejecutar en los sectores rurales, donde se estaban ejecutando las "Mingas" y sitios de mayor precariedad. En la administración del alcalde Eduardo Alvarado la experiencia se extendió a los sectores urbanos y se formuló de manera participativa tanto el Plan de Desarrollo como el presupuesto a desarrollar para concluir los trabajos iniciados. Nuestro plan se proyectó hacia el 2020.

Además de los Cabildos y del Plan de desarrollo Municipal construimos, también de manera participativa, el Plan Decenal de Delegación Ambiental, y el PIU con la instalación de varias mesas de trabajo con población desplazada.

A partir de un entendimiento sobre la realidad que afronta tanto la ciudad como el departamento, de vivir un satisfactorio intercambio de múltiples experiencias desde los distintos saberes, nos dimos a la tarea de reactivar el consejo de política social para abordar de manera más organizada, temas como juventud, mujer, infancia, tercera edad e implementar un plan de acción coherente con las demandas de cada sector. Este modelo organizativo también nos sirvió para impulsar al Consejo Territorial de Planeación Municipal e integrarlo al departamental y éste a la red nacional. De esta manera no sólo virilizamos una realidad particular en un contexto mucho más amplio, sino que además obtuvimos un intercambio de experiencias y propuestas que enriquecieron la dinámica interna de la ciudad. Otra herramienta importante puesta en marcha y que tiene que ver con la necesidad de romper el escepticismo y ganar confianza evidenciando transparencia, es lo que hemos denominado Plan Sujeto, que es el sistema en seguimiento de gestión pública por resultados, y cuyo proceso se encuentra abierto y permanentemente actualizado para que pueda ser consultado vía Internet a través de la página www.pasto.com.co

Por ultimo implementamos el presupuesto por resultado, en el cual tanto Pasto como Medellín son pioneros en Colombia.

Desde las "Mingas" integradas al programa de presupuesto participativo y a los "Cabildos", cuyo trabajo sigue ejecutando el gobernador Navarro Wolf, y el ejercicio participativo impulsado por el alcalde Eduardo Alvarado durante su primera administración (2001 – 2003), más la propuesta de Raúl Mercado (2004 – 2007) a través de su plan "vamos todos en la misma dirección" y el Plan de Desarrollo durante la segunda administración del alcalde Alvarado, se ha logrado fortalecer el ejercicio de participación ciudadana y avanzar en la construcción de nuevas metas de desarrollo.

La ciudadanía de Pasto, hoy entiende la importancia de fortalecer el proceso de Democracia Participativa, sabe que la participación no sólo es un derecho sino que también es un deber, y que a cada ciudadano le corresponde asumir su responsabilidad tanto humana como colectiva frente a los desafíos de desarrollo y progreso que se le plantean constantemente. La voluntad política expresada bajo las últimas administraciones ha cambiado la visión de los ciudadanos frente a sus gobernantes. Un gobierno confiable, eficiente, transparente que sabe escuchar a la comunidad y articular sus demandas al Plan de desarrollo termina por legitimar las decisiones que se toman y por generar una nueva conciencia ciudadana que incide en el comportamiento humano frente a lo público.

Las transformaciones y mejoras que hoy día se proponen alcanzar a través de de los programas de PP no sólo se refieren al necesario requisito de superar condiciones de vida infrahumanas y proporcionar calidad de vida a los habitantes de una comunidad, sino que buscan afianzar la identidad individual y colectiva, la autoestima, el sentido de responsabilidad sobre nuestra vida, experiencias y decisiones, el deber ciudadano de fortalecer la redes de integración y el trabajo comunitario para la preservación y protección del ecosistema.

En Pasto queremos democratizar la gestión pública, y sabemos que para lograrlo es necesario entender que el Desarrollo Humano Sostenible es un proceso de cambio progresivo que involucra directamente a la sociedad y que depende en buena medida de su predisposición para asumir responsabilidades sociales, participar activamente en los procesos que afectan su bienestar y desarrollo, respetar a la diversidad étnica, reconocer y valorar los propios procesos encaminados a lograr calidad de vida en el ámbito local desde la autonomía política.

Una estrategia para el desarrollo local sostenible

incluye la apropiación individual y comunitaria de los problemas colectivos, conciencia sobre lo público, creación de organizaciones de participación y concertación donde se asuman responsabilidades compartidas y la defensa de los espacios conquistados. En Pasto, no tenemos reglamentación alguna ni Acuerdos Municipales que avalen la implementación del Presupuesto Participativo. No así, y quizás como efecto de esa tradición organizativa que se gesta desde los pueblos aborígenes, la comunidad lo ha asumido como un derecho natural. En este momento ningún personaje que aspire a gobernar Pasto o Nariño se atrevería a cuestionar la existencia de este programa o propondría su anulación porque sería un suicidio político. El reto entonces, al haber logrado este nivel de posicionamiento es convertirlo en Ley, y que el proceso que ya cuenta con amplia experiencia, con análisis profundos que definen fortalezas y debilidades, se convierta en un modelo de política pública de obligatorio cumplimiento, que trascienda el sustento teórico, genere mejoras a la metodología aplicada y nos permita hacer uso de todos los instrumentos democráticos que nos confiere la constitución del 91.

En nuestra experiencia hemos logrado la ejecución de diversos propuestas en el ámbito social, propuestas que parten de las iniciativas de la gente, de su trabajo organizado a través de las mesas temáticas y de la sistematización y evaluación de resultados. Si bien algunos logros son palpables y a plena vista identificables, uno de los inconvenientes que hemos presentado y en lo cual nos encontramos haciendo ajustes, es en la aplicación de indicadores confiables sobre Desarrollo Humano Sostenible. En este sentido es muy importante lograr un proceso eficaz de retroalimentación en otros escenarios, tomar experiencias de otros sitios e intercambiar conceptos que se puedan aplicar a nuestra realidad. La propuesta de crear una Red Nacional, como se ha planteado en este Primer Encuentro de Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática es de suma trascendencia para el país, porque abre permite que esa meta que nos hemos propuesto de lograr legitimidad institucional, trascienda el ámbito local y se convierta en política de Estado.

Al igual que las demás experiencias presentadas en este Encuentro de Barrancabermeja, en Pasto estamos aprendiendo en el camino; y si bien sabemos de la importancia de abrirse y conocer nuevas propuestas, queremos reafirmar los valores de nuestro proceso. El modelo de "Cabildo" y el trabajo organizativo de las "Mingas" son pertinentes, efectivos y en ellos realmente se concreta la participación ciudadana. Es extraordinario poder contar con un espacio de planeación, pero es mucho mejor cuando se logra real incidencia en el manejo del Presupuesto local. Los aciertos que hemos obtenido y que se reflejan en la continuidad del programa, los hemos podido asumir como un modelo de trabajo que se ha implementado en los todos procesos de planeación, en los planes de vida de los pueblos indígenas, en el Plan decenal de Educación, Ambiental, en el Plan Decenal de Cultura, y ha sido positivo. El pueblo pastuso hoy siente que es el presente y el futuro de su ciudad.

La participación ciudadana en Pasto es un valioso patrimonio que se materializa en los procesos de planeación y Presupuestación, donde se toman decisiones sobre la formulación, asignación y ejecución de los recursos públicos por parte de la comunidad, tendiendo a mejorar la calidad de vida de las personas y las comunidades. Mediante los "Cabildos" se ha devuelto el voto de confianza que el pueblo ha depositado en el gobierno, por eso la ciudadanía los defiende y los respalda. A nuestro "Cabildo" lo hemos llamado Carnaval Democrático, porque su ejecución es una fiesta; además del Carnaval de Blancos y Negros, tenemos la fiesta de los "Cabildos", el Presupuesto Participativo es una fiesta, en la que todos, blancos y negros, indígenas y mestizos nos integramos y tenemos la misma posibilidad de participar.

En este escenario resulta irrelevante el nivel de liderazgo que se tenga o la trayectoria política con la que se cuente, si se ha participado antes o es la primera vez, porque todos, niños, jóvenes, adultos mayores, madres comunitarias, todos estamos unidos en un proyecto compartido y en un proceso de aprendizaje que reforzamos a partir de nuestras propias iniciativas y propuestas. El Cabildo crea confianza tanto en el gobierno como en la comunidad.

Capítulo IV

Experiencias en Planeación Local y Presupuestación Participativa

Medellín, pujanza, migración y violencia

Jairo Foronda

1. RESEÑA HISTORICA

Medellín es la capital de la región de Antioquia, conforma con otros nueve municipios el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Según el último censo su población es de 2.249.073 personas de las cuales 1.197.971 son mujeres y 1.051.102 son hombres[1], habitantes de un territorio que se extiende a lo largo de la parte central del valle y sus altas montañas con una extensión de 380,64 Km2, el 70% de esta extensión corresponde a la parte rural, en sus corregimientos con 265.44 Km2 y el restante en el área urbana 115,02 Km2. Administrativamente el municipio esta dividida en 6 zonas que albergan 16 comunas y 5 corregimientos y 294 barrios oficiales.

El Valle de la Aburrá, llamado así por los indígenas que habitaban en el actual sector de Guayabal (comuna 15) fue invadido y conquistado por el ejército español comandado por Jerónimo Luís Tejelo el 24 de agosto de 1541. En 1675 este poblado fue reconocido como Villa. Se le dio el nombre de Medellín en honor a Don Pedro Carrero Luna conde de Medellín. Para aquella época Medellín contaba con 700 habitantes[2].

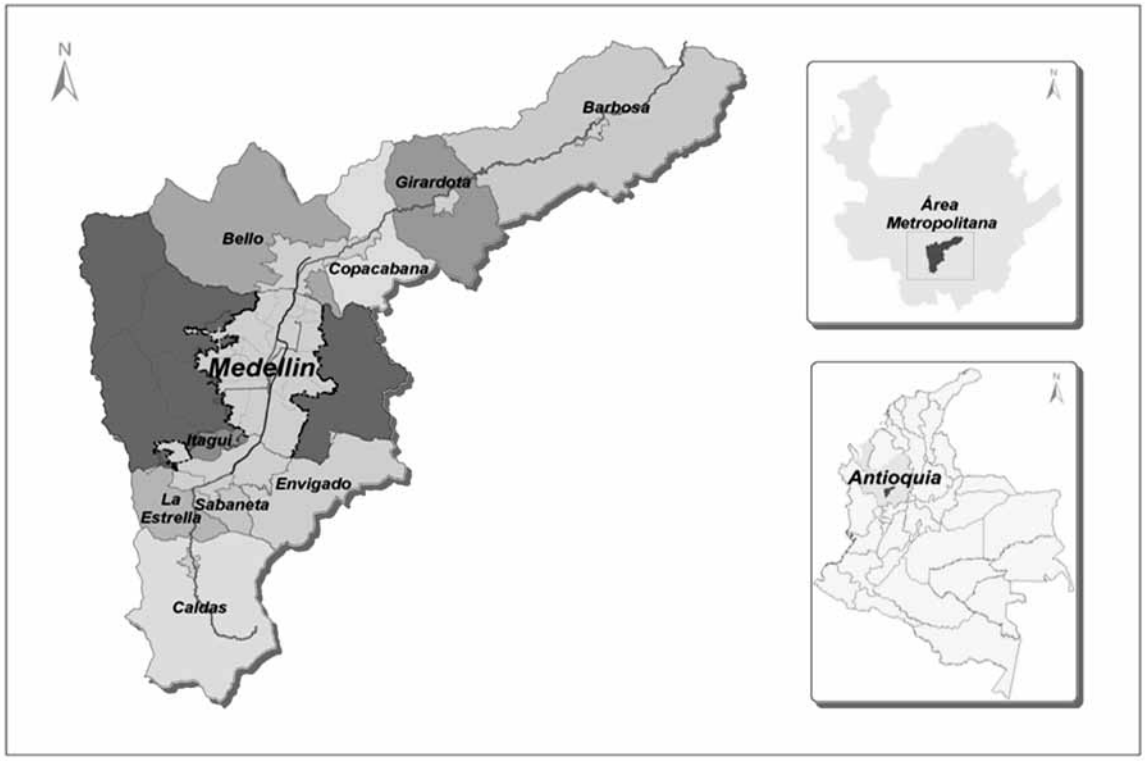
A mediados del siglos XIX y hasta medidos del siglo XX la historia de la ciudad de Medellín y el departamento de Antioquia se enmarca en un proceso pujante de industrialización; es el tiempo de las granes industrias de textiles, gaseosas, chocolates y tabaco y la construcción de grandes obras como el ferrocarril de Antioquia y Amaga. Este desarrollo industrial trae aparejado consigo lo que se llamó la primera oleada de migración del campo a la ciudad; Medellín pasa de tener cerca de 60 mil habitantes a 360 mil en 1951[3] (Villa, 2008, 9). La ciudad se ensancha y se van configurando los primeros barrios y la actividad constructora en especial de vivienda se dinamiza.

> "Aburrida con su aspecto de pueblo, Medellín inicio su camino a la ciudad moderna en la agonía del siglo diecinueve. La primera

[1] http://www.medellin.gov.co noviembre 25 de 2008

[2] http://www.maratonmedellin.com/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=207 Noviembre 25 de 2008

[3] VILLA M. (2008) Medellín: de la aldea a la Metrópoli Una Mirada al Siglo XXS desde el espacio urbano, en Proyecto institucionalidad democrática y participación ciudadana taller de formación (Resultado 4) (8 - 18). Medellín


N
Barbosa
Girardota
Bello
Copacabana
Medellín
Itagui
Envigado
La Estrella
Sabaneta
Caldas
Área Metropolitana
Antioquia

Sectorización políticoadministrativa del Municipio de Medellín
N
Urquita
Potrera Miserenga
La Sucia
La Aldea
Palmitas Sector Central
Corregimiento de San Sebastián de Palmitas
Volcana Guayabal
Boquerón
San José de La Montaña
Naranjal
La Frisola
La Suiza
La Cuchilla
El LLano
La Ilusión
Yolombo
El Carmelo
El Picacho
Doce de Octubre
Santa Cruz
Popular
Pajarito
Corregimiento de San Cristóbal
El Uvito
Travesías
Pedregal Alto
Las Playas
El Pabo
Área de Expansión Pajarito
Robledo
Castilla
Aranjuez
Manrique
Piedras Blancas
Matasano
La Palma
La Loma
Eduardo Santos
San Javier
La América
Laureles-Estadio
La Candelaria
Villa Hermosa
Mazo
El Astillero
El Corazón
El Morro
Área de Expansión El Rincón
Corregimiento de Altavista
Aguas Frías
San Pablo
Corregimiento de Santa Elena
Barro Blanco
Piedra Gorda
Media Luna
Buenos Aires
Yarumalito
Altavista Sector Central
Área de Expansión Altavista
Corregimiento de San Antonio de Prado
Buga Patio Bonito
La Esperanza
El Salado
El Jardín
Guayabal
El Poblado
Las Palmas
El Plan
El Placer
Santa Elena Sector Central
El LLano SEPI Cerro
Montañita
La Verde
San José del Manzanillo
Potrero
San Antonio de Prado
La Florida
COPACABANA
GUARNE
ITAGUÍ
ENVIGADO
EL RETIRO
Suelo de expansión
Perímetro urbano en Corregimientos
Por definir sectorización político admistrativo

> mitad de la siguiente centuria seria tiempo suficiente para convertir caminos en calles con acera, trochas intermunicipales en carreteras asfaltadas, y llenar estas de vehículos traídos de otros mundos. Era prioritario emular el ejemplo del millonario Carlos Coriolano Amador que el 19 de octubre de 1899 puso a rodar el primer auto por as calles del centro, dejando a su paso un reguero de parroquianos alelados"[4] (Buitrago y Mascararozf 2008, 28)

Este auge industrial iniciará su decrecimiento paulatino a partir de 1950 y tiene su expresión más aguda en los medidos de los años 60, mientras ciudades de otros departamentos como el Valle y Cundinamarca empiezan a presentar signos de crecimiento que se mantiene hasta hoy[5]. (Franco, 2006, 41)

Autores como Poveda Ramos "atribuyen el estancamiento del sector industrial en Antioquia a un proceso constante de centralización política, económica y poblacional favorecido por el Estado y la existencia de mercados mas grandes… Esta transformación que favoreció a Bogota, con el paso del tiempo se convirtió según este investigador en un punto de no retorno para Antioquia debido a lo cambios en las condiciones para el desarrollo sectorial y, en particular por la perdida de importancia de la industrialización como esfuerzo particular" (41)

El periodo de los años 1960 no solo esta acompañado del decrecimiento económico, sino además de la segunda ola de migración campo ciudad, ya no, en búsqueda de un empleo, sino huyendo de la violencia agudizada en el campo. Medellin pasa de 350 mil habitantes en 1951 a 740.716 en 1964. (Villa, 12)

La ciudad mira con desconfianza y miedo a los recién llegados, los cuales invaden terrenos y construyen sus ranchos y tugurios, mientras la fuerza policial pública no es suficiente para desalojarlos; en este periodo surge la política pública de vivienda popular con el Instituto de Crédito Territorio y el Banco Central Hipotecario, que impulsaron planes de autoconstrucción de vivienda para los sectores populares.

En medio de la violencia, pobreza, estigmatización y desplazamiento de la población que se hacinó en las comunas nororiental, noroccidental, centrooccidental y centrooriental, surgen las milicias populares relacionadas con algunos grupos guerrilleros y formas de autodefensa creadas por los mismos habitantes para defenderse de los delincuentes.

Los años 80 serán testigos del gran dinamismo de los negocios ilegales; venta de estupefacientes, armas y negocios ligados a la privatización de la seguridad. La violencia guerrillera, paramilitar y narcotraficante se traslada a la ciudad en la cual los mercados se amplían. El narcotráfico penetra todos los ámbitos de la sociedad Antioqueña incidiendo en lo que se ha denominado la "cultura mafiosa", cuya relación con la ilegalidad, el uso de la fuerza y el autoritarismo deja profundas huellas en la forma de ver, asumir y construir la vida.

Las estrategias de preservar la buena imagen de la ciudad y la construcción de grandes obras de infraestructura urbana que se materializaron en campañas publicitarias y la construcción de obras como la Plaza minorista, el Centro Administrativo la Alpujarra, el Aeropuerto José María Córdoba, a pesar de su impacto, fueron respuestas precarias, ante la gran problemática que vive la sociedad Antioqueña. (Villa, 15)

Los años 90 del siglo pasado traerá los renovados deseos que emana del pacto político entre diversos sectores de la sociedad incluyendo los recientes acuerdos de paz con el M 19 y el Quintín Lame que da origen a la constitución de 1991, en Medellín serán los años de los planes de desarrollo iniciados como ejercicio de la movilización social y ciudadana y, cualificación de la participación sobre todo en las comuna nororiental y noroccidental que darán origen al Sistema Municipal de Planeación o Acuerdo 043 de 1996.

Retomando a Gustavo Duncan, " el sello de la historia política en el momento actual, es la tensión entre las fuerzas de las ciudades que quieren concentrar la estructura de poder político hacia la construcción de una democracia y un capitalismo moderno versus las

[4] Buitrago Mejía y Gonzáles Mascarozf, Alberto. (2008). Ciudad Universitaria 1968-2008, cuarenta años de un proceso visionario hecho realidad. Medellín. Talleres gráficos Divinnis S.A.

[5] Franco Restrepo V. (2006). Poder regional y proyecto hegemónico el caso de la ciudad Metropolitana de Medellín y su entrono regional 1770-2000. Medellín. L. Vieco E Hijas LTD.

fuerzas del campo que quieren dispersar el poder del Estado para construir gobiernos regionales basadas en la inmunidad de empresas criminales….Hoy mas que nunca entra en contradicción la convivencia de dos modelos económicos opuestos, el de un sector productivo moderno con su correspondiente mercado y el de un capitalismo político que distribuye sus ganancias según el balance de aras, dinero y votos"[6] (Duncan, 2004, 43)

Esta tensión, convertida en confrontación política se expresa en la ciudad de Medellín en el momento actual. El gobierno local en manos de un movimiento que difiere de los partidos tradicionales, Compromiso Ciudadano, en cabeza del actual alcalde Alonso Salazar ha decidido confrontar a las mafias y ha fortalecido su política de seguridad y convivencia con principios de transparencia, lucha contra la corrupción y el clientelismo, colocando por encima de intereses particulares el ejercicio de la autoridad civilista, la defensa de lo público y la institucionalidad democrática en la ciudad.

En esa confrontación el Alcalde Salazar ha asumido la lucha contra la infiltración del Estado local y por la continuidad de la transformación política, social, económica y cultural iniciada en la Alcaldía de Sergio Fajardo que llevo la ciudad a pasar del miedo a la esperanza. El reto para la actual administración es pasar de la Esperanza a la Confianza y la construcción de institucionalidad democrática y ciudadanía participativa hacia un modelo de ciudad incluyente, con derechos y oportunidades para todos sus ciudadanos.

2- La Planeación Participativa en la década de los noventa

El proceso de Planeación y Presupuesto Participativo de la ciudad de Medellín (2004-2007), se sitúa en la dinámica acumulativa de experiencias del movimiento social de la década de los noventa, que a partir de la Constitución del 91 orientó sus demandas hacia la mayor participación en la gestión pública y el reconocimiento de derechos fundamentales en materia social, de vivienda, medio ambiente, acogiéndose a la promesa constitucional del Estado Social de derecho como garante y de un régimen de democracia participativa para el ejercicio de la ciudadanía.

Esta dinámica acumulativa de planeación y participación ciudadana promovida por los movimientos sociales, se abre paso en tensión permanente con las instituciones y la cultura política de la democracia representativa cargada de exclusión y privatización de lo público, en un contexto político de corrupción y violencia protagonizada por grupos ilegales armados, que tuvo una importante incidencia en el logro de sus objetivos y propósitos.

En efecto la entrada al nuevo siglo deja un sabor agridulce para los movimientos democráticos de la ciudad ante el incumplimiento de la administración en relación con la puesta en marcha del Sistema Municipal de planeación (acuerdo 043 de 1996); la imposibilidad de que los planes zonales y comunales cumplieran con el cometido de incluir las demandas de comunidades tradicionalmente excluidas en las políticas y planes de desarrollo municipal. Pero no sólo se hace ineficaz la planeación participativa, sino que desde el gobierno local (2000- 2003) se presentaron iniciativas orientadas a desmontar los avances normativos, que por fortuna fracasan ante la oposición de numerosas ONG, líderes sociales y comunitarios, grupos académicos y ciudadanos.

No obstante y a pesar de no haberse cumplido el cometido de la Constitución del 91, de cambiar las prácticas políticas y principios para gobernar incorporando la participación ciudadana y social en las decisiones sobre el desarrollo y la gestión pública, y a pesar de los precarios desarrollos legislativos de la CN del 91, como la ley 152 del 1994, 134 de 1994 (1) que más que avanzar limitaron el ejercicio de la democracia participativa a las acciones de consulta[7],

[6] Duncan G. (2008) Bogotá: Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración Urbana de los Señores de la Guerra, en Proyecto institucionalidad democrática y participación ciudadana taller de formación (Resultado 4) (1 - 49). Medellín.

[7] En este aspecto de la implementación del mandato participativo y la modernización de la gestión pública desde la Constitución Nacional del 91, se producen, en la década de los noventa, una serie de leyes y normas como la ley 152/94 o Ley Orgánica del Plan, la ley 99 de 1993 que crea el sistema nacional ambiental, ley 01 de 1992 sobre las Juntas Administradas Locales, la ley 60 de 1993 sobre distribución de competencias y recursos, la ley 80 de contratación administrativa, decreto 2220 de 1993 de reestructuración al Departamento Nacional de Planeación, ley 128 de 1994 de áreas metropolitanas, ley 131 de 1994 de voto programático, ley 136 de 1994 de modernización municipal, la ley 134 de mecanismos de participación, ley 142 de 1994 de servicios públicos, ley 388 de 1997 de ordenamiento territorial, ley 617 de reestructuración administrativa, entre otras que en gran medida limitaron el ejercicio de la participación ciudadana a procedimientos técnicos y consultivos sin ningún poder decisorio y vinculante en materia de gobierno y gestión pública. (Pronunciamiento del CTP sobre el acuerdo 043 de 96. Medellín 2007).

la década de los noventa deja a la ciudad con un valioso instrumento para la planeación participativa del desarrollo urbano y rural: el Sistema Municipal de Planeación, acuerdo 043 de 1996, considerado como un patrimonio logrado a través de la movilización social y al que se le agrega las variadas experiencias de Planeación Zonal y Comunal, la experiencia de formulación participativa del Plan de Ordenamiento Territorial POT y el ejercicio de Plan Operativo Anual de Inversiones POAI participativo llevado a cabo entre el 1997-99 como hechos significativos que dieron soporte a la resiente experiencia de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

Es sobre esa estructura de la planeación participativa, creada por el acuerdo 43/96 que se inicia el presupuesto participativo y que opera en gran medida, durante los años noventa hasta el 2004. La reflexión y la crítica ciudadana a la gestión pública en un marco institucional participativo, organiza las demandas ciudadanas de inclusión social, a través de las instancias y órganos de participación del sistema, permitiéndonos hoy calificar el talante democrático de los gobernantes de acuerdo con la voluntad política para la inclusión de las demandas de estos nuevos actores sociales y políticos en sus planes de desarrollo.

De lo anterior dan cuenta, las valiosos experiencias de planeación zonal y comunal, los numerosos y valiosos conceptos del Consejo Municipal de Planeación (CMP) sobre los Planes de Desarrollo de cada período, sus aportes a la movilización social y ciudadana en casos tan significativos como el debate y la protesta social suscitados en contra del macroproyecto de la carrera 76[8] por su impacto social, económico, cultural y urbanístico; el ejercicio de seguimiento que hace la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín y las constantes quejas y reclamos de las Juntas Administradoras locales (JAL) como instancia de planeación, representante de las comunas en la priorización de los problemas.

3. El sistema municipal de planeación, la planeación local y el presupuesto participativo

Para dar cuenta de los cambios ocurridos en el proceso de planeación participativa en la ciudad nos referiremos a la estructura del Sistema Municipal de Planeación SMP de los años 90 y al acuerdo surgido luego de tres años de experiencia social y ciudadana con el presupuesto participativo.

El acuerdo 043 de 2007, crea e institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación SMP –Acuerdo 043 de 2006- y modifica algunos de sus artículos.

El –SMP- es definido en el artículo 7 del acuerdo 043 de 2006 en términos que dejan clara su inspiración participativa e incluyente en la construcción de ciudad: "El Sistema Municipal de Planeación articula la normatividad, la dirección de todas las dependencias Municipales, centrales y descentralizadas y las relaciones con los actores sociales, con el propósito de lograr un desarrollo autosostenible, integral, planeado y participativo, por el Municipio de Medellín. El Sistema incorpora las instancias y autoridades de planeación, los organismos de ejecución, la administración y control y los organismos de la comunidad mediante mecanismos de información y participación y, asigna competencias y responsabilidades."

3.1 Conformación del Sistema Municipal de Planeación del año 1996

Según el artículo 8, la estructura del sistema está conformada por autoridades: El Alcalde Municipal, el Consejo de Gobierno, el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaria de Hacienda. Y, las demás secretarías, departamentos administrativos y oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional de acuerdo con las orientaciones de las autoridades precedentes.

Como Instancias el artículo 9 señala el Concejo Municipal, el Consejo Territorial de Planeación y las Juntas Administradoras Locales (JAL). Su principal órgano es el Consejo Territorial de planeación.

Cómo unidades de apoyo técnico crea el Comité de Información y comunicación para la planeación y el Centro Municipal de Información para la planeación de acuerdo con los artículos 11 y 12 respectivamente.

[8] En la administración del Doctor Juan Gómez Martínez se presentó el macroproyecto de la carrera 76 comuna de Belén, qué suscitó una importante movilización y rechazo total al proyecto a la figura de la valorización para hacer obra pública en una de las comunas de clase media más importante de la ciudad.

También hacen parte de su estructura tres Subsistemas responsables de organizar toda su operación, como el Subsistema de Coordinación para la Planeación y el Desarrollo, el Subsistema de Organización y Educación para la Participación Ciudadana en la planeación y el Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Proceso de Planeación (artículo 12).

3.2 Operación del Sistema Municipal de Planeación

Para su operación el Sistema contiene el nivel global, sectorial y territorial. En el nivel global se ocupa fundamentalmente de la formulación del Plan de Desarrollo Municipal y cuenta con el Consejo Territorial de Planeación como "un órgano consultivo de carácter colegiado que se constituye en el principal espacio para la participación ciudadana en el proceso de planeación", Articulo 22. Está conformado por 24 personas en representación de las autoridades, el Concejo de Medellín, las JAL nombrados uno por cada zona de la ciudad, el Área Metropolitana, por sectores sociales, gremios económicos y sectores de la industria, el comercio, la construcción y solidaria, las ONG ecológicas, las JAC, de los sindicatos, artistas, etnias, negritudes, mujeres, representantes de la academias y los Centros de Investigación y del Consejo Territorial Rural y el Consejo Municipal de la Juventud.

En el nivel sectorial se ocupa de los planes sectoriales en el campo social, económico, administrativo.

En el nivel territorial se ocupa de los Planes Zonales y crea los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral (C.C.D.I) encargados de promover la participación en la formulación y gestión de los planes de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal. Los C.C.D.I están integrados por autoridades locales, representantes de la administración, Juntas Administradora Locales, JAC y hasta siete (7) representantes de otras formas de organización pública y privada existentes en la zona.

Hasta aquí el nuevo acuerdo conserva la anterior estructura de instancias, órganos y niveles del Sistema Municipal de Planeación creado en el año 1996, llegando, en lo territorial, hasta el nivel de zona y con breves alusiones en lo que se refiere a la planeación y gestión del desarrollo de las comunas y corregimientos. Sólo dos aspectos sufren modificación fruto de la resiente experiencia de presupuestación participativa a través de los cuatro años de gobierno del Movimiento Compromiso ciudadano. En primer lugar se crea un porcentaje del 5% del POAI para los Planes locales y Presupuesto Participativo de las comunas y corregimientos y, en segundo lugar desaparecen los Consejos Consultivos Comunales sin poder decisorio, limitados en cuanto a la representación y los procedimientos para constituirlos, dando paso a los Consejos Comunales y Corregimentales con poder decisorio sobre una parte del presupuesto de la ciudad.

A modo de conclusión para los fines de esta presentación tendríamos que enfatizar dos aspectos de este proceso. En primer lugar que es entre los años 90 y principios del nuevo siglo que en la ciudad se formaron actores con capacidad política para planear el desarrollo desde las comunas y corregimientos y se crean las bases institucionales, normativas y técnicas para dar un nuevo salto en materia de planeación participativa, gestión local del desarrollo y gobernabilidad con participación ciudadana. Los cuales van a imprimir su espíritu al proyecto de "Ciudad con derechos para los ciudadanos" que hoy (2008) está en construcción, como continuidad de las transformaciones iniciadas en el 2004.

En segundo lugar, se empieza a plantear una nueva reflexión en torno al proyecto de ciudad y la importancia de un rol más político de los movimientos sociales y ciudadanos orientados a cambiar la forma de hacer la política, a incidir en la dirección de la municipalidad y el Modelo de Desarrollo desde el nivel central y local. Como una respuesta por la vía democrática a los retrocesos y limitantes provenientes del ejercicio tradicional de la política y el agotamiento de la matriz representativa del régimen político atado a los partidos tradicionales y a los actores violentos.

3.3. La Planeación Local y el Presupuesto Participativo, Capítulo 7 del Acuerdo 43 del 2007

De manera específica nos referimos a esta capitulo del acuerdo en cuanto que constituye una innovación al sistema municipal de planeación haciendo referencia al contexto político en el cual surge.

La naciente experiencia de planeación local y presupuestación participativa que vive la municipalidad inicia en el 2004 con el aprovechamiento de los instrumentos de participación del SMP existente, como los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales (CCC-C).

Como sucede a menudo estas transformaciones van de la mano de gobernantes progresistas y democráticos. En el caso de Medellín ha sido la llegada al gobierno local de un nuevo Movimiento Político, Compromiso Ciudadano, de corte plural y civilista, promovido y apoyado por los movimientos sociales, el que permitió la llegada de un Alcalde decidido a recuperar la gobernabilidad y lo público para los ciudadanos. Desde el programa de gobierno estableció el Presupuesto Participativo como una de las estrategias para construcción de una "Medellín, gobernable y participativa", línea uno del nuevo plan de desarrollo 2004-2007, "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía". Se trataba de una estrategia de participación social y ciudadana, convertida luego en política pública, para recuperar la confianza en lo público y la legitimidad del Estado frente a los promotores de la violencia y el miedo empoderados en nuestras comunas y corregimientos.

En la formulación del Plan de Desarrollo, no se limitó el nuevo alcalde a la consulta de la ciudadanía y los pronunciamientos del Consejo territorial de Planeación, sino que incorpora una nueva práctica de la participación dándole a las organizaciones sociales integrantes de los Consejo Comunales y Corregimentales -CCC-C- poder decisorio sobre una parte del presupuesto de la ciudad. Practica que va luego a institucionalizarse haciendo parte del SMP, recogida en el capítulo 7 del acuerdo 43 de 2007: "Planeación Local y Presupuesto Participativo", y que se fortaleció al extenderse a las Asambleas Barriales y veredales como forma de participación directa para nombrar representantes al Consejo Comunal y Corregimental y priorizar los problemas sociales y económicos de estos territorios de menor dimensión en la planeación urbana y rural.

Con base en lo expuesto es claro que los cambios del sistema municipal de planeación obedecieron a una estrategia política concertada entre el gobierno central y los movimientos sociales. Llevando la planeación participativa al nivel territorial local, comuna y corregimiento, logra genera cambios en la administración para atender la nueva demanda participativa, da un nuevo protagonismo a las JAL como actor político, pero también innova al crear escenarios de concertación administración y comunidad con poder decisorio (CCC-C) y dos instrumentos para la gestión del desarrollo desde lo local: Los Planes locales de Desarrollo y el Presupuesto Participativo.

3.4 ¿Cuáles fueron las limitaciones del Sistema Municipal de Planeación que se propuso superar el nuevo acuerdo?

Para mejor comprensión de lo ocurrido damos respuesta a la pregunta en cuatro aspectos fundamentales. En primer lugar el estancamiento en la planeación y gestión participativa del desarrollo de la municipalidad que hizo inocuos los planes zonales. Propiciado por la falta de voluntad política de los entes centrales en cuyas manos quedó la reglamentación del acuerdo y que mantuvieron la práctica centralista de asignar los recursos presupuestales por fuera de criterios de inclusión social y aprovechamiento de las potencialidades de las comunas para su desarrollo.

En segundo lugar la falta de poder decisorio de la participación comunitaria, pues esta se limitaba a un ejercicio de consulta para priorizar algunas iniciativas en el marco del Plan Operativo Anual de inversiones (POAI), con actores como las JAL y las Juntas de Acción Comunal sin poder vinculante ni compromiso alguno de parte de la administración para ejecutar lo acordado.

En tercer lugar el estancamiento en el desarrollo de mecanismos institucionales para orientar y promover la planeación y el control a la gestión pública desde lo local.

Finalmente, la falta de una institucionalidad local propia para la deliberación, la concertación con el nivel central de la administración y la toma de decisiones autónomas para la planeación participativa y la gestión de desarrollo desde lo local.

Frente a estas limitaciones el nuevo acuerdo se propone fortalecer el Sistema Municipal de Planeación respondiendo a los aprendizajes y retos de la planeación y el presupuesto participativo, planteados a través de los cuatro años de concertación y movilización social con las organizaciones sociales, las JAL y el Concejo Municipal. Teniendo hoy como resultado un sistema de planeación más coherente con el propósito de construir una sociedad participativa y de democratizar la gestión pública desde lo local, que le da poder decisorio a la ciudadanía y las organizaciones sociales sobre una parte del presupuesto público.

3.5 Estructura de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo

Brevemente nos referimos a esta estructura siguiendo el articulado del acuerdo.

• **Definición:** Atendiendo a los propósitos señalados el articulo 53 define "La Planeación Local y el Presupuesto Participativo como el conjunto de autoridades, órganos, instrumentos y mecanismos de control, orientados al logro de los objetivos del desarrollo de las Comunas y Corregimientos, en el marco de la planeación municipal, y son parte constitutiva del Sistema Municipal de Planeación."

• **Facultades:** Sin querer decir que el acuerdo limita la potestad del Alcalde como máxima autoridad en materia de planeación y ejecución del gasto, si otorga facultades a los Consejos Comunales y Corregimentales para decidir en el campo del presupuesto participativo, (Articulo 54).

• **Órganos:** Se crean órganos de la planeación participativa local. Según el articulo 55 "Para institucionalizar y legitimar el proceso de planeación del desarrollo local se crean órganos de planeación participativa en el ámbito de comuna y corregimiento: Los Consejos Comunales en la zona urbana y los Consejos corregimentales en la zona rural y las Asambleas barriales en la zona urbana y las Asambleas Veredales en la zona rural". Se define el Consejo Comunal y Corrregimental en el artículo 56 como "el máximo orientador de la planeación participativa en cada una de estos territorios. Lo preside la Junta Administradora Local JAL y para su constitución será convocado por el Departamento Administrativo de Planeación conjuntamente con las JAL. Es el encargado de legitimar y adoptar el Plan de Desarrollo local y de priorizar y aprobar las inversiones de Presupuesto Participativo que harán parte del Presupuesto Anual del Municipio".

• **Integrantes del Consejo Comunal y corregimental según el artículo 57:** "Todos los miembros de la JAL por derecho propio, los delegados elegidos en las Asambleas barriales y veredales, delegados de las organizaciones sociales y comunitarias y solidarias y de los Consejos de grupos de poblaciones específicos o sectoriales reconocidos por la ley, con presencia en la comuna o corregimiento (CMJ, Cabildo Mayor, Mujeres, Negritudes, Minorías, desplazados, entre otros). Y, el Alcalde, los Equipos Zonales de la Administración y el Concejo Municipal sin derecho a voto.

• **Como instrumentos del proceso de planeación participativa se crean el Plan de Desarrollo Local y Corregimental y el Presupuesto Participativo** (Artículo 59). El primero se define como un instrumento de planeación participativa de mediano y largo plazo, que orienta bajo un propósito común, el desarrollo integral de la comuna y el corrregimiento y crea capacidades colectivas para la gestión del desarrollo local". La responsabilidad de su Gestión en los distintos espacios públicos y privados del orden municipal, regional, nacional e internacional es asignada a las JAL con varios voceros del Consejo Comunal y Corregimental designados para esta función (artículo 62).

• **Definición del Presupuso Participativo:** El artículo 63 define el Presupuesto Participativo como "una herramienta de gestión participativa de los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos que hacen parte del presupuesto anual del Municipio", se formula y aprueba a través de un procedimiento participativo que comprende varias fases desde la asignación del presupuesto a cada comuna y corregimiento de parte de la administración, pasando por las Asambleas Barriales y Veredales, los diferentes Consejos Comunales y corregimentales y la refrendación de la decisión de estos mediante resolución de la JAL para su posterior entrega al Departamento Administrativo de Planeación, quién al final se encarga de incluirlo en el preproyecto de acuerdo que entrega el Alcalde al Concejo Municipal para su aprobación final y posterior ejecución en el respectivo año fiscal.

También hace parte de la estructura del acuerdo el Comité Municipal de Presupuesto participativo creado como un espacio de coordinación del diseño de la metodología y el Reglamento del Presupuesto Participativo que debe formularse de manera concertada. Está integrado con representantes de la administración, la JAL y un representante de cada Consejo Comunal y Corregimental. La creación del sistema de indicadores para la planeación local y el Presupuesto Participativo, en el marco del Sistema de Información Municipal. Y la responsabilidad que se le asigna al Departamento Administrativo de Planeación de prestar el apoyo necesario a las JAL, las veedurías ciudadanas y otros mecanismos de control para que puedan desarrollarse y realizar adecuadamente la

evaluación y seguimiento al proceso, artículos 65 y 66 del acuerdo.

Concluye el acuerdo refiriéndose a la creación de recursos para garantizar el pleno desarrollo de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo, artículo 67 y a la Coordinación institucional asignada a la Secretaria de Desarrollo Social y al Departamento Administrativo de Planeación. Institucionaliza el Comité de Enlace y Seguimiento del Presupuesto Participativo y los Equipos Zonales de Planeación Gestión y Presupuesto Participativo encargados de facilitar la asesoría técnica en la formulación y ejecución de las iniciativas aprobadas mediante presupuesto Participativo.

4. El sentido social y ciudadano de la Planeación y la Presupuestación Participativa en la etapa de institucionalización 2008-2011

El gobierno del Alcalde Alonso Salazar ha propuesto en el Plan de Desarrollo "Medellín Es, Solidaria y Competitiva" avanzar en la modernización de la gestión pública fortaleciendo la Institucionalidad democrática y la participación ciudadana. Entre sus proyectos se encuentra la Planeación local y el Presupuesto Participativo que le dan continuidad a la política de gobernabilidad y participación ciudadana del anterior alcalde. Cuenta para ello con instrumentos e instituciones para la gestión pública desde lo local como los 19 planes de desarrollo local, el presupuesto participativo y escenarios como los Consejo Comunales y Corregimentales y las Asambleas Barriales y Veredales, legitimados por la amplia participación de las organizaciones sociales y comunitarias y una ciudadanía más proactiva y conciente de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales.

Por tratarse de una política de continuidad conviene retomar aquí "el sentido social y ciudadano de la planeación y la presupuestación participativa" dado en el cuatrienio anterior como parte de una estratégica que fortalece la institucionalidad democrática, la solidaridad y el tejido social y, potencia la productividad de la ciudad mejorando sus condiciones internas para participar en la dinámica de la globalización.

> "Desde el punto de vista social esta política asume el reconocimiento a la capacidad decisoria de los actores sociales en su territorio, como la oportunidad para el ejercicio pleno de ciudadanía social, generando capacidades para el uso de bienes y servicios públicos con fines de bienestar y desarrollo económico para todos los habitantes.
>
> Desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática y la superación de los problemas de violencia que ha vivido la ciudad, se trata, en primer lugar de recuperar la confianza en la administración y las instituciones formando nuevos sujetos políticos, ciudadanos activos y organizaciones sociales reconocidas políticamente, con capacidad decisoria para acceder a la gestión de los recursos públicos y a la formulación de políticas democráticas que estimulen la incorporación de sus potencialidades locales en el desarrollo de la ciudad y la región.
>
> En segundo lugar, aportar a la superación de los conflictos de violencia y exclusión social en la medida en que la presupuestación participativa, fortalece el tratamiento civilista de las demandas sociales, económicas, culturales, de seguridad y convivencia que los ciudadanos y fuerzas organizadas de la ciudad plantean a través de las movilizaciones, planes y proyectos estructurados desde su zona, localidad y organización, pero permanentemente desatendidas por las administraciones.
>
> Desde el punto de vista de la planeación participativa, se trata de fortalecer el Sistema Municipal de Planeación, para dinamizar los procesos de desarrollo local, desde la comuna y el corregimiento, a través de la integración de las iniciativas y acumulados de la ciudad en materia de planes zonales, locales, parciales, corregimentales, estratégico y el POT (Plan de Ordenamiento Territorial) con los objetivos y metas del plan de desarrollo municipal."[9]

Con este enfoque social y ciudadano de la planeación, el Presupuesto Participativo se implementa desde un comienzo como una nueva metodología para

[9] "Alcaldía de Medellín". Programa de Planeación y Presupuesto Participativo. Con transparencia. Medellín, L. Vieco E Hijas LTDA 2005.

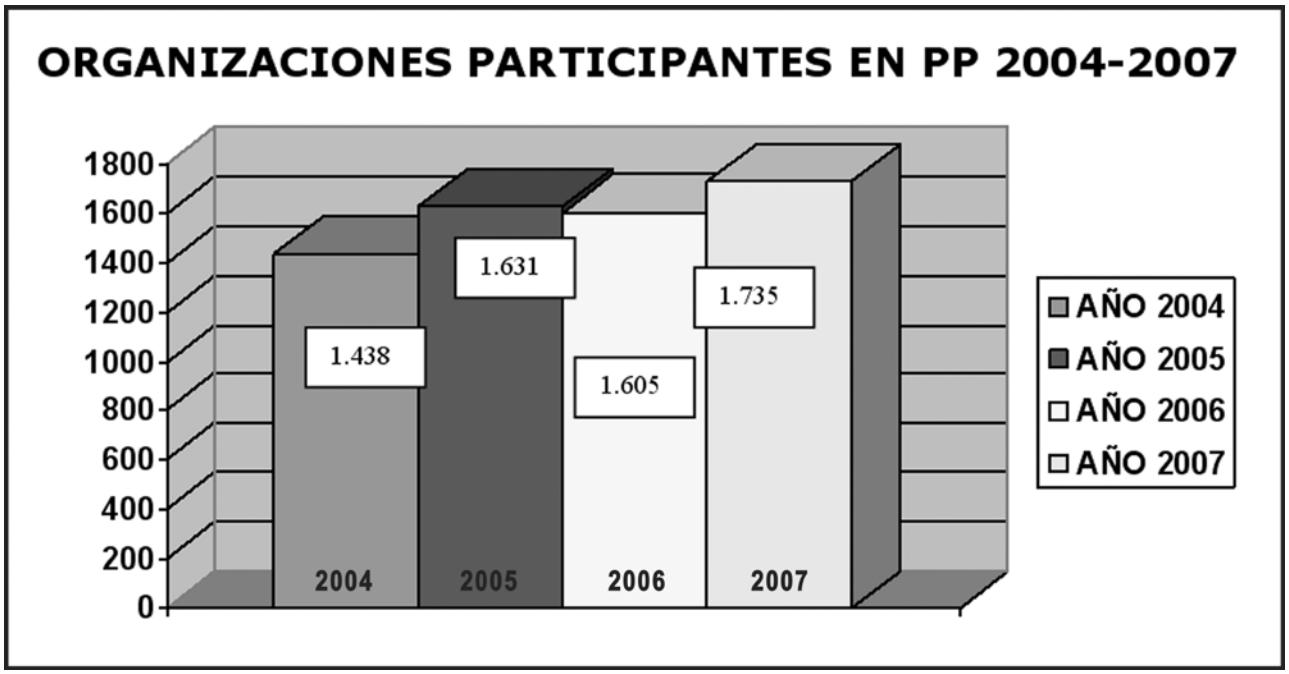
la participación centrada en la construcción de los Consejos Comunales y corregimentales con poder decisorio y dotándose de su propio reglamento. Y, con importantes resultados en materia de participación.

La participación de las organizaciones sociales superó las 450 Juntas de Acción Comunal con quienes tradicionalmente mantuvo relaciones la administración y aumentó a otras formas de organización, como ONG, adultos mayores, mujeres, jóvenes, indígenas, cooperativas, entre otras, que se fueron incrementando en la medida del aprendizaje y la mayor confianza en lo público. A esta dinámica se suma un importante número de delegados elegidos por las Asambleas Barriales y veredales (ver gráfica de participación y cuadro de asambleas). Cerca de tres mil delegados y un Equipo de 100 servidores públicos que conforman el Equipo Técnico de enlace y los Equipos Zonales de Gestión y Presupuesto Participativo, deliberan y concertan durante nueve meses, en un ciclo de información, formación, planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y control que se repite anualmente desde el 2004 (ver anexo mapa con el ciclo de la planeación participativa), en un verdadero movimiento social de planeación participativa, para entregar al Concejo municipal el plan de inversiones dentro de los tiempos legales.

5. El proceso de planeacion y presupuesto participativo- medellín 2004-2007 y 2008- 2011

En el 2004 el Presupuesto Participativo en Medellín se construye articulado a la formulación participativa del plan de desarrollo a partir de dos propósitos estratégicos fundamentales. En primer lugar avanzar en la construcción de un modelo de gestión de la ciudad, basado en el empoderamiento de la ciudadanía y el tránsito hacia una sociedad participativa, con el fin político de lograr en el largo plazo dinámicas de corresponsabilidad Estado – Sociedad y una combinación sinérgica y equilibrada de la representación política tradicional, originada en las urnas, con la democracia directa expresión de una ciudadanía activa.

Dicha construcción en términos de las relaciones políticas entre órganos institucionales tradicionales de la administración pública y las nacientes instituciones participativas de la sociedad civil se



Tópico	Año 2006	Año 2007	Año 2008
Asambleas realizadas	405	403	499
Asistencia	36.152	31.066	36.000
Delegados electos	1.166	1.008	1.210

concretan en la complementariedad de saberes y poderes decisionales cuya legitimidad guarda un origen diverso, manteniendo la autonomía de la sociedad civil frente a los poderes tradicionales.

Dicho propósito de construir una sociedad participativa fue formulado en los siguientes términos en el plan de desarrollo del 2004:

> *"Ser una sociedad Participativa, quiere decir que la ciudadanía y sus organizaciones, asumen la responsabilidad de aportar en el mejoramiento de las condiciones de vida, con sus ideas, sus proyectos y sus acciones.*
>
> *La participación fortalece nuestra capacidad de articular esfuerzos, de tal manera que se fortalece el recurso humano y el capital social gracias al trabajo conjunto entre el Estado y la ciudadanía.*
>
> *La participación ciudadana es un factor esencial en el propósito de construir una gestión transparente de los asuntos y los dineros (Plan de Desarrolla Medellín, compromiso de toda la ciudadanía, 2004-2007)"*

En segundo lugar, desde el punto de vista problemático, con el presupuesto participativo se buscaba apoyar la respuesta del Estado Municipal a dos problemas fundamentales de nuestra ciudad, la crisis de gobernabilidad y la violencia acumulada por décadas de un conflicto que cotidianamente reproduce las condiciones de miseria y exclusión social y política de sus habitantes.

En el plan de desarrollo 2008 – 2011, Medellín es Solidaria y Competitiva, se le da continuidad al proceso de planeación Local y el Presupuesto Participativo en la línea seis, Institucionalidad Democrática y Participación Ciudadana. Esta línea está articulada con los componentes de descentralización de la administración, gobernabilidad, transparencia y gestión orientada a resultados, cultura ciudadana y desarrollo institucional.

Los énfasis están puestos en la garantía de los derechos ciudadanos, la participación en todas sus expresiones, el control social y la generación de capacidades colectivas, para la gestión y evaluación públicas en el marco del desarrollo humano integral a través de la articulación de los planes de desarrollo de comuna y corregimiento con los programas y proyectos del plan de desarrollo de Medellín.

Ambos gobiernos dejan expresa su voluntad política de avanzar en la construcción de un modelo de gestión de la ciudad basado en la participación ciudadana, la descentralización y apoyo a la construcción de una nueva institucionalidad para el desarrollo local y la inclusión social a través de la planeación local y el presupuesto participativo. Para el Alcalde Salazar esto implica, consolidar un modelo de gestión pública municipal con enfoque de derechos, consolidar una cultura de la solidaridad para la convivencia ciudadana basada en valores, fortalecer una institucionalidad pública cercana a la ciudadanía garante de derechos y una ciudadanía activa con capacidad para la autogestión y el control social.

6. Características del Modelo de Planeación y Presupuesto Particiapativo

6.1 Los principios

La transformación que vive Medellín parte de un cambio en la forma de hacer la política. La ciudad ha recibido las mejores calificaciones en toda su historia en materia de transparencia debido a la coherencia de sus gobernantes con los principios adoptados por las dos últimas administraciones en el ejercicio de la gestión pública. A esta política obedece una ejecución de más del 90% en los proyectos de presupuesto participativo y que a la fecha este programa que ha recibido importantes debates de control político y administrativo de parte del Concejo Municipal y la Contraloría no tenga investigaciones por corrupción o politiquería.

Los siguientes son los principios de la política pública:

1. Los dineros públicos son sagrados.
2. La gestión de lo público es transparente. La Administración rinde cuentas de todo lo que hace, de con quién lo hace, de cuándo, cómo y con cuánto lo hace.
3. No aceptamos transacciones de poder político por intereses burocráticos o económicos.
4. No utilizamos el poder del Estado para comprar conciencias y acallar opiniones.
5. El ejemplo de las autoridades es la principal herramienta pedagógica de transformación cívica.
6. Planeación sin improvisación.
7. Eficiencia, economía y eficacia son principios de todos los programas y proyectos.
8. Las relaciones con la comunidad son abiertas

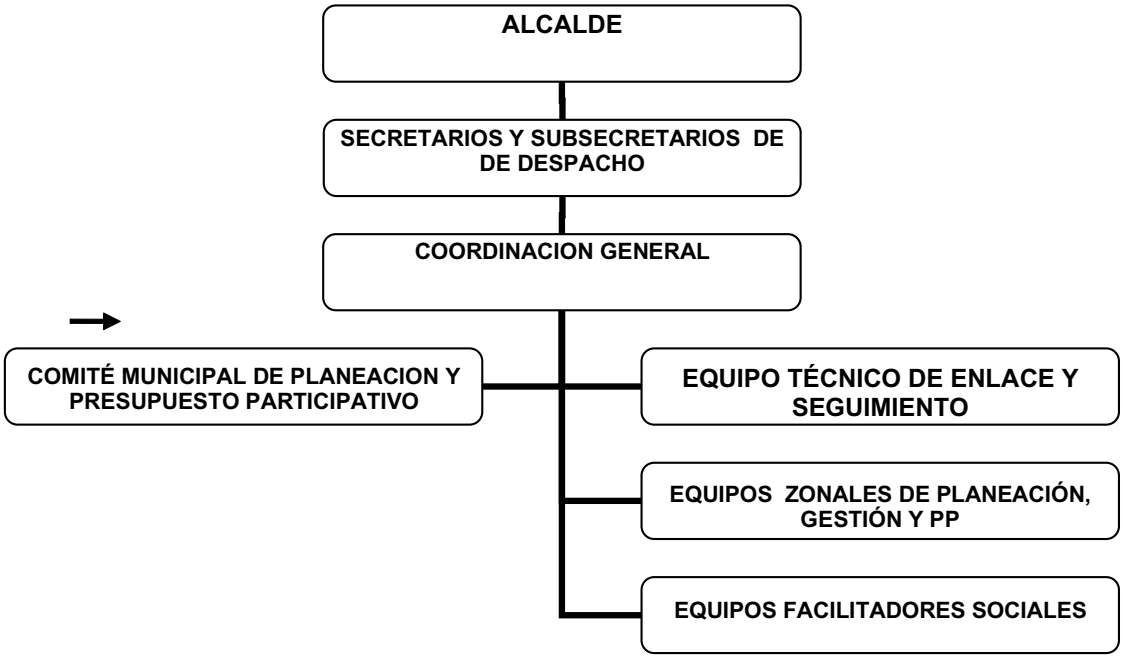
y claras, y se desarrollan a través de los espacios de participación ciudadana.
9. El interés público prevalece sobre los intereses particulares.
10. Los servidores públicos que trabajan en la Administración Municipal son honestos, capaces y comprometidos con el proyecto de ciudad.
11. El desarrollo de la ciudad es un compromiso entre la Administración Local y todos los ciudadanos y ciudadanas.
12. La solidaridad y la cooperación son la base de las relaciones de la ciudad con la Región, el Departamento, la Nación y la Comunidad Internacional.
13. La confianza en las personas que dirigen la Administración es esencial para garantizar la legitimidad del Estado y la gobernabilidad.
14. La vida es el valor máximo y no hay una sola idea ni propósito que amerite el uso de la violencia para alcanzarlos.

6.2 Estructura adoptada por la Administración para direccionar el Programa de Planeación y Presupuesto Participativo

El Alcalde: Representa la voluntad política, al mismo tiempo la mirada ideológica de la utilidad de este programa para transformar aspectos de la cultura política como las practicas clientelitas, la corrupción, el patrimonialísmo en el Estado y avanzar en la construcción de un modelo de gestión pública descentralizado, al tiempo que se promueve una ciudadanía mas activa a través de las participación representativa y directa.

Los Secretarios y Subsecretarios de despecho: Conforman el Equipo Directivo del programa. El papel de los secretarios de despacho y subsecretarios es aprobar con su firma la viabilización de las iniciativas, con este hecho las adoptan y se comprometen a ejecutarlas, este aspecto es muy importante teniendo en cuenta que el programa de Planeación Local y Presupuesto participativo es transversal a toda la administración y algunas entidades descentralizadas. Como directivos las Secretaria de Hacienda y el Departamento Administrativo de Planeación, han optado por asignar el techo presupuestal a las comunas y corregimientos a través de una fórmula que combina el Índice de desarrollo Humano (I.D.H), el Índice de calidad de vida. (I.C.V) y la población de cada comuna y corregimiento.

La Coordinación general del programa: Es la en-cargada de planear, generar y operativizar la metodología del programa y el plan de acción garantizando la información en todos los niveles del sistema. La coordinación cuenta con una Secretaría técnica administrativa encargada de consolidar la información de todo el municipio para ser entregada a las diferentes dependencias municipales y a la comunidad en general. Responde por las estrategias y medios de comunicación por lo cual cuenta con una unidad de apoyo encargada de la difusión masiva y las piezas publicitarias del programa.



El Comité Municipal de Planeación y Presupuesto Participativo: es la instancia donde se concerta la metodología del proceso y los cambios a introducir; esta integrado por un delegado elegido democráticamente en cada consejo comunal y corregimental, (21) y un Edil de la Junta Administradora Local de cada comuna y corregimiento (21).

El Equipo Técnico de Enlace: Está compuesto por servidores y servidoras públicos de cada dependencia de la administración, encargado de coordinar al interior de su secretaria o instancia municipal todo lo relacionado la viabilidad, contratación y ejecución de las iniciativas comunitarias aprobadas con recursos de presupuesto participativo.

Los Equipos Zonales de Planeación, Gestión y Presupuesto Participativo: Responsables de asesorar técnicamente el proceso y creados mediante decreto 0507 del año 2005, Esta conformado por los servidores y servidoras públicos que trabajan en terreno en cada comuna o corregimiento. Entre sus funciones se destacan: Dinamizar y coordinar los procesos de Planeación Local y Presupuesto Participativo de las respectivas Comunas y Corregimientos, articular sus actividades de ejecución de planes y programas, en particular, al proceso de seguimiento y Revisión del POT, participar en la elaboración de la metodología y asesorar a las comunidades en la formulación e inscripción de proyectos en el Banco de Programas y Proyectos del Municipio de Medellín, Llevar el registro de los programas y proyectos viables, técnica, legal, ambiental y socio económicamente, que serán financiados con recursos del programa de Planeación y Presupuesto Participativo de la respectiva comuna y corregimiento, y hará el seguimiento a su ejecución.

Equipos de Facilitadores Sociales: Son equipos de profesionales altamente calificados y con experiencia en el trabajo social y comunitario, se ha recurrido a ellos en virtud de las limitaciones propias de una administración que está hecha por gestionar el desarrollo de manera vertical y no concertante. Son quienes mantienen el contacto directo y cotidiano con personas y organizaciones de las diferentes comunas y corregimientos, conocen en detalle el proceso, tramitan los conflictos e inquietudes entre la comunidad y entre esta y la administración pública, comprenden las aspiraciones de las comunidades y las posibilidades de la administración e intervienen para cerrar esta brecha. Son responsables de que la convocatoria sea amplia y no se quede en los líderes que manejan la información, consolidan las matrices de priorización aprobadas en los Consejos Comunales en cada comuna y corregimiento, llevan la secretaria y memoria del proceso en cada comuna y corregimiento.

Adicionalmente el proceso ha contado con la vigilancia política y el control administrativo de entidades como la Contraloría, la Personería, el Concejo de la ciudad y las Veedurías ciudadanas.

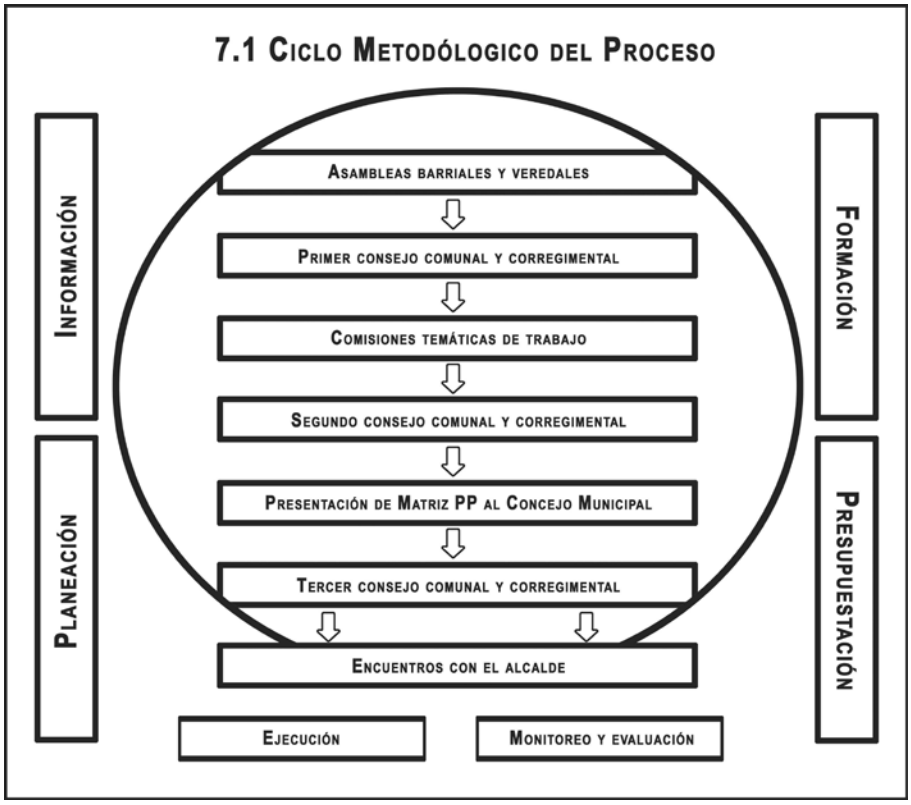
La importancia de visibilizar esta estructura radica en que cualquier gobierno interesado en implementar este programa se enfrente a resolver cómo hacerlo y con qué equipo, en el caso de Medellín se ha resuelto con el esquema ilustrado anteriormente, esquema que hoy requiere ser ajustado e incorporado orgánicamente a la estructura funcional de la administración.

7. El ciclo Metodológico de la Planeación y el Presupuesto Participativo

Respecto de la metodología, el programa definió desde sus comienzos criterios metodológicos que en general se mantienen, aunque en esta etapa de institucionalización inicia con el énfasis en la discusión y revisión de los planes de desarrollo local.

"En términos generales la metodología que inspira la formulación y desarrollo del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo es de carácter constructivista. Ello quiere decir que su diseño nunca estará terminado por completo, sino que está sometido permanentemente a prueba y discusión, buscando el mejoramiento continuo a partir de integrar reflexiva y abiertamente críticas y sugerencias que las y los diferentes implicados en el proceso pudiesen hacer… El éxito de esta metodología tiene como soporte el apoyo y la apropiación del programa por la ciudadanía y los servidores públicos. En esta dirección, las formas que emerjan y se adopten en cada etapa, incluida la de diseño, reflejarán en gran medida el grado de diálogo e intercambio sostenido con los diversos públicos y actores que interactúan con y en el programa.[10]

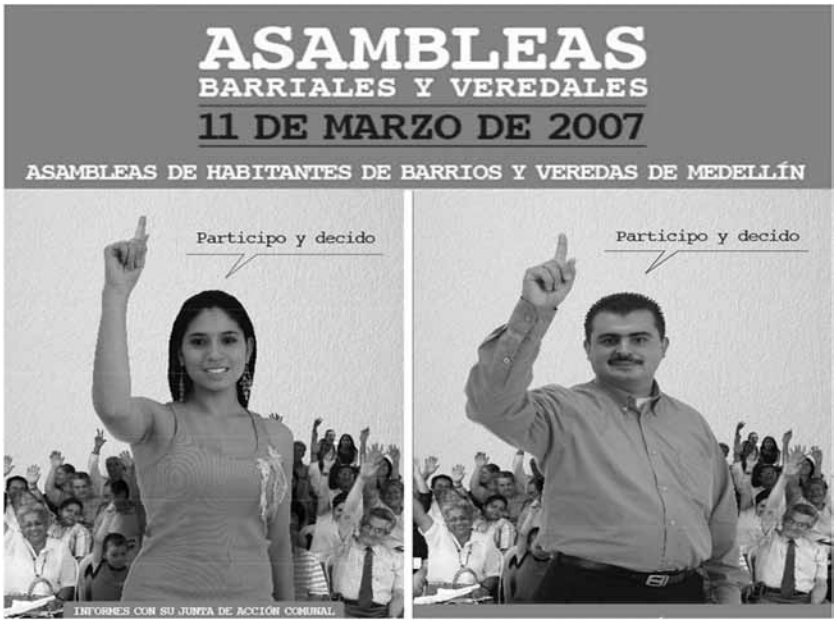
[10] Alcaldía de Medellín. Op. Cit., p.10.



• Asambleas Barriles y Veredales (Información y formación para la participación)[11]

Son pensadas como una estrategia para ampliar el espectro de la participación, llegando al habitante, al vecino del barrio que no hace parte de ninguna organización. También se dieron con el propósito de contrarrestar el corporativismo en tanto se supone que el ciudadano no ligado a interés específicos puede dar cuenta con mayor exactitud en el diagnostico y priorización de sus problemas.

Las asambleas barriales y veredales se realizan simultáneamente en un mismo día en la ciudad y la mayoría en un mismo horario, tiene una duración entre 3 y 4 horas en las que se trabaja para lograr dos objetivos:



[11] Las asamblea barriles veredales se realizan desde el año 2006, dos años después de implementado el programa de Planeación y Presupuesto Participativo.

• Elegir los delegados y delegadas a los Consejos Comunales y Corregimentales a razón de uno (1) por cada 25 votantes[12] en el área urbana y uno (1) por cada 15 votantes en las veredas.

• Identificar los principales problemas o necesidades del barrio o vereda.

En las asambleas pueden participar los habitantes del barrio mayores de 14 años. Son convocadas y preparadas por un Equipo Coordinador, con apoyo de la administración, integrado por: la Junta de Acción Comunal que preside la Asamblea y un representante de cada organización del barrio o vereda. La administración hace una difusión masiva a través prensa, campañas televisivas, afiches y carteles.

La presencia de la administración en las asambleas esta garantizada por un testigo, en su mayoría servidores públicos, testifican que la asamblea se efectuó según los protocolo establecidos previamente y que cumplió, o no, con los objetivos previstos de acuerdo con la legalidad y cultura del buen trato.

• Instrumentos de las asambleas barriales y veredales

Reglamento de la asamblea: En este se define qué es la asamblea, su espíritu y propósito, se establecen los objetivos y se orienta un el orden de la reunión para lograr los objetivos. Este reglamento lo lee el presidente de la asamblea al inicio de la misma.

El Tarjetón de problemas: Es un instrumento diseñado para que las y los asistentes a las asambleas prioricen sus problemas a través el voto. Antes del 2008 se diseñaba un tarjetón para toda la ciudad con los mismos problemas. Esta metodología cambia y se construye uno por comuna y corregimiento (21) partiendo del Plan de Desarrollo Local, reconociendo que no todos los territorios son iguales y tienen distintas necesidades.

Además de estos instrumentos se diseñan y preparan formatos que debidamente diligenciados con firmas responsables de los asistentes y servidores públicos, conforman la memoria física de estos eventos. Entre estos tenemos el tarjetón de elección de delegados, formato de actas de priorización de problemas, de elección de delegados, y de escrutinios, entre otros.

Las asambleas barriales y veredales requieren todo un esquema operativo para su realización, el cual se ve reflejado en la imagen anterior, mostrando el importante despliegue de la estructura administrativa para hacer realidad este evento democrático, encargado de aportarle al proceso un significativo número de delegados y participantes como se puede observar en la tabla de la siguiente página.

• Los Consejos Comunales y Corrregimentales (se informa y se decide)

• Primer Consejo comunal y corregimental[13]:

Para su realización la administración ya cuenta con los delegados oficiales debidamente inscritos, tanto de organizaciones como de las asambleas barriales y veredales. En el se concretan tres objetivos:

• Socializar los resultados de las asambleas barriales y veredales y el estado de la ejecución de proyectos de la vigencia anterior.

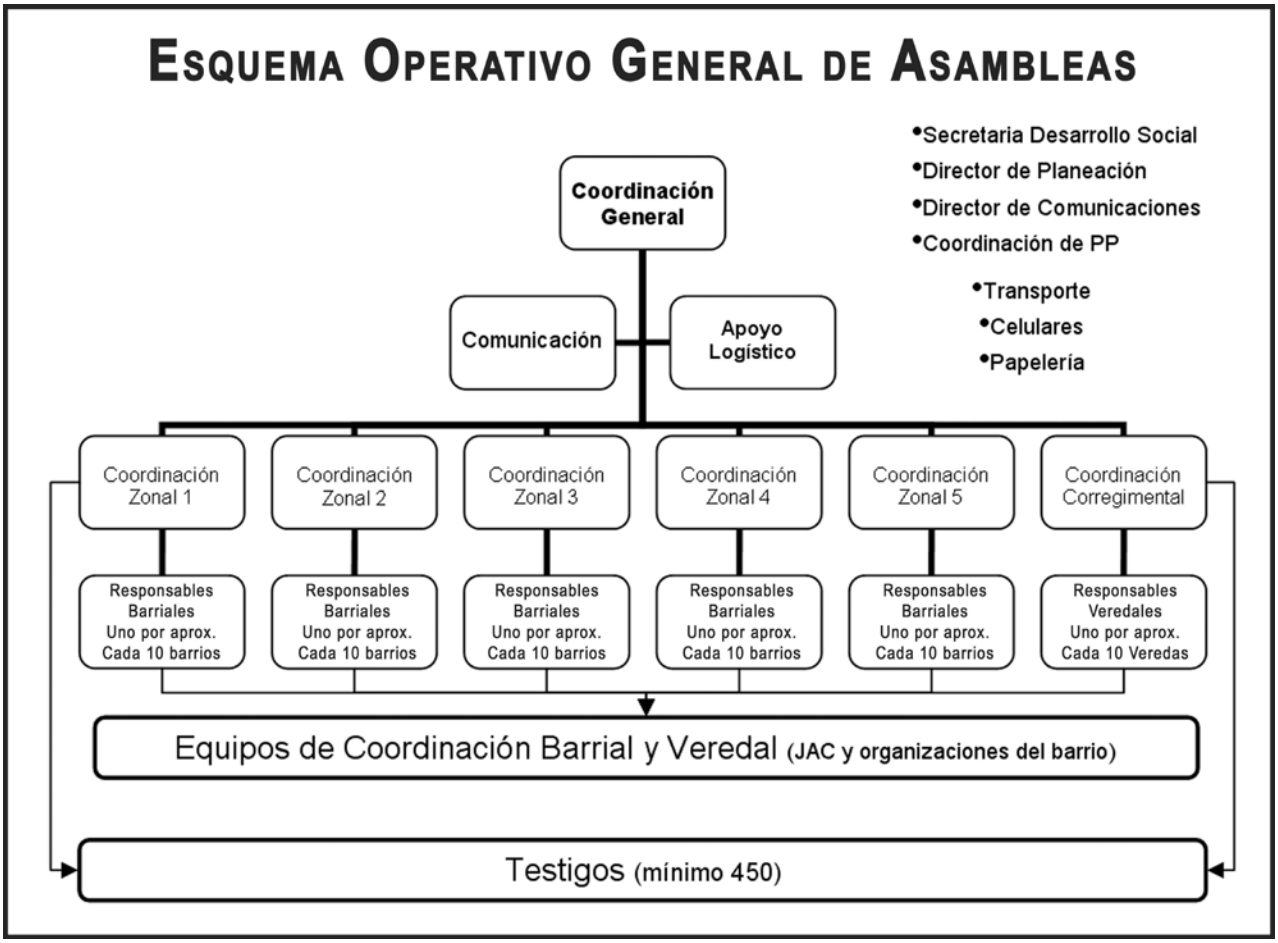
• Definir el número e instalar las comisiones temáticas de trabajo creadas para la nueva vigencia en las cuales tienen la obligación de inscribirse los consejeros. En el 2008 se crearon las siguientes comisiones. Educación, Salud, Medio Ambiente, Protección social, Recreación y deportes, Obras públicas, Desarrollo económico y Convivencia y participación.

• Asignar y aprobar el techo presupuestal a las comisiones de trabajo temáticas.

Todos estos pasos se operan con base en el acuerdo 043 de 2007 y el Reglamento de Planeación Local y Presupuesto Participativo que ha sido previamente revisado y aprobado por el Comité Municipal de presupuesto Participativo expresión de la capacidad del movimiento social para auto instituir sus propia reglas de juego.

[12] Nótese que la elección se hacer por número de votantes y no de asistentes para garantizar permanencia en la asistencia hasta el final.

[13] Este esquema se implementó en el año 2008 reduciendo un Consejo comunal, en los años anteriores el primer Consejo Comunal tenía un carácter abierto, es decir no sólo para delegados e informativo a la comunidad.



Debemos resaltar que el trabajo en comisiones constituye una verdadera escuela de formación ciudadana en lo público. Durante aproximadamente dos meses trabajan de la mano con lo servidores públicas, técnicos y facilitadores hasta acordar y viabilizar las iniciativas comunitarias que luego son presentadas al segundo Conejo comunal para su aprobación.

• Segundo Consejo Comunal y Corregimental

El objetivo de este consejo es presentar y aprobar las iniciativas trabajadas por las comisiones temáticas. En él los delegados sustentan las iniciativas que llevan debidamente presentadas y viabilizadas en una ficha técnica, construida en marco lógico, con la firma de los responsables de la administración, asesores y coordinadores de cada comisión. Las votaciones se hacen levantando la mano o de manera secreta mediante papeleta. Concluye el Consejo con la integración y posición del Equipo de Gestión del plan desarrollo Local que lleva la presencia de las JAL, el delegado de Asocomunal y un representante de cada una de las comisiones temáticas, según el Reglamento del Presupuesto Participativo.

• Presentación del Plan de Inversiones del Presupuesto Participativo al Concejo Municipal:

Una vez aprobadas las iniciativas por el segundo Consejo comunal y corregimental se le hace entrega, previa refrendación de las JAL, del plan de inversiones al Departamento Administrativo de Planeación el cual consolida la matriz de toda la ciudad y las incluye en el pre proyecto de Acuerdo con el POAI para la vigencia del año fiscal siguiente que entrega el Alcalde al Concejo de la ciudad, normalmente el primero de octubre del año en curso.

• Tercer Consejo Comunal y Corregimental:

En este Consejo se informa sobre la ejecución de las iniciativas y se evalúa el proceso y se da cuenta de los avances del debate público que lleva a cabo el concejo de la ciudad sobre el presupuesto para el año siguiente, que incluye las iniciativas de presupuesto participativo. Hasta el año 2008 la totalidad de los planes de inversiones presentados por los Consejo comunales y corregimentales han sido aprobados por los Concejales de la ciudad, gracias al rigor técnico y a la transparencia del proceso.

• Encuentros con el Alcalde

Concluye el proceso de información, deliberación, planeación prirización, y presupuestación en un conversatorio con el Alcalde de la ciudad, a modo de balance de logros, dificultades y retos, en el cual tanto la administración como los consejeros se acercan en una construcción conjunta de ciudad y ciudadanía estimulando la corresponsabilidad y la confianza entre sector público y movimiento social.

8. Los resultados del Proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo

8.1. Innovaciones en Planeación y Gestión para el Desarrollo Local

Esta práctica de la Democracia Participativa deja experiencias muy valiosas para todos los actores: Administración, Autoridades, Concejo de la ciudad, organizaciones sociales, líderes, en diversos campos del gobierno y en el campo de las políticas públicas. De tantas experiencias destacamos tres que tienen en común, el haber configurado una importante alianza entre Sector Público, Comunidad y Academia –ONGs, para promover el desarrollo desde las comunas y corregimientos a partir de los proyectos aprobados por los Consejos Comunales con recursos de Presupuesto Participativo.

• Fondo de Educación Técnica y Superior con recursos de presupuesto participativo

Con "Medellín, la más educada", la ciudad renovó las esperanzas en la educación como motor del desarrollo y oportunidad de progreso social para todos. Diversos actores de la ciudad (Municipio, comunidad, estudiantes) que participan en el presupuesto participativo acordaro n la creación de un fondo de becas y créditos condonables, para promover la educación superior en estratos 1, 2,3. A diciembre de 2007 el fondo contaba con 2.977 estudiantes matriculados en Universidades e Institutos Tecnológicos como el ITM y una inversión aproximada de 20.000 millones de pesos aprobados por los Consejos comunales y corregimentales.

• Institucionalizar la Planeación Local y el Presupuesto Participativo

Con la aprobación de acuerdo 043 de 2007, el presupuesto participativo trasciende a cada gobierno y se fortalece el Sistema Municipal de Planeación al desarrollar un estatuto de planeación participativa para las comunas y corregimientos. Quedan las comunidades con un instrumento para gestionar su desarrollo que potencia y da mayores capacidades para la participación y el diálogo con los gobiernos centrales. En la actualidad 14 Comunas y 5 corregimientos cuentan con plan de desarrollo local cuya construcción ha cualificado los líderes, fortalecido la identidad y compromiso con el territorio a partir de los recursos y la decisión política de los consejos de invertir en la formulación de dichos planes.

• Empresarismo social y solidario con recursos del presupuesto participativo

Las empresas sociales, comunitarias y solidarias, nacen como una opción para brindar espacios de trabajo a personas que han sido excluidas del mercado laboral y comprometen el aporte de la empresa privada y las universidades con la comuna y el corregimiento. Entre ellas se constituyen redes de apoyo para enfrentar los retos del mercado (Circuitos Económicos en las comunas de Castilla, Doce de Octubre, Santo Domingo Savio, Agrupamientos Empresariales y Unidades de Emprendimiento).

Las comunidades han querido promover la cultura del emprendimiento desde la creación de unidades gestoras de empresarismo (Cooguayabal, Promotora de Emprendimiento, comuna Buenos Aires, Promotora de emprendimiento solidario en Laureles).

De acuerdo con informes de la Secretaria de Desarrollo Social a diciembre de 2007 se dan resultados como los siguientes:

- 44.035 unidades productivas identificadas en las comunas
- 1.493 unidades productivas no asociativas en agrupamiento
- 75 agrupamientos conformados
- 111 unidades productivas en agrupamientos de empresarismo social
- 132 unidades productivas asociativas en fortalecimiento

8.2. Logros

- Aumentar la confianza de las organizaciones sociales y la ciudadanía en el proceso y las instituciones públicas, principal aporte al

capital social de la ciudad.

• Convertir en política pública la planeación y el presupuesto participativo y crear escenarios permanentes de deliberación, concertación y decisión entre ciudadanía y administración municipal: las Asambleas Barriales y veredales y los Consejos Comunales y Corregimentales.

• Aumento en la delegación de poder a la ciudadanía en materia presupuestal al decidir sobre el 5% del presupuesto de la ciudad.

• Pasar de 7.986 proveedores en el banco de oferentes en el año 2003 a 27.705 en el año 2008 con una importante participación de las organizaciones sociales en la ejecución de proyectos públicos.

• Realizar rendición de cuentas año por año en cada comuna y corregimiento de los proyectos ejecutados e informar sobre los contratistas.

• Un método de distribución equitativa del presupuesto en las comunas y corregimientos, que tiene como criterios el Índice de desarrollo humano (I.D.H), Índice de calidad de vida. (I.C.V), Número de población

• Estimular el interés por el control social y el surgimiento de las veedurías ciudadanas.

Cifras más representativas en el balance de la participación

1. **1.257** Asambleas Barriales y Veredales, realizadas (3 años).
2. **103.418** Participantes en las Asambleas Barriales y Veredales.
3. **3.484** Delegados elegidos en Asambleas Barriales y Veredales.
4. **1.600** (en promedio) Delegados elegidos por organizaciones anualmente.
5. **358** Consejos Comunales y Corregimentales.
6. **$ 394.990.635 Total recursos asignados.**

Fuente: Ponencia presentad en Barrancabermeja. Noviembre 12 de 2008 por el Secretario de Desarrollo Social Doctor Geovanny Celis Rangel,

8.3. La inversión se realiza con criterios de equidad social y territorial transversalizando la casi totalidad de las secretarias

Valga destacar que la inversión realizada coincide con los problemas mas votados por las asambleas barriales:

• **Educación:** Falta de oportunidades de acceso a la educación técnica, tecnológica y profesional

• **Obras Públicas:** Escasez y mal estado de puentes, conexiones viales y peatonales

• **Desarrollo Social:** Faltan fuentes de trabajo digno para la generación de ingresos

• **Medio Ambiente:** Problemas de contaminación atmosférica (polvo, humo, gases, ruido)

• **Salud:** Aumento de drogadicción y alcoholismo

Nota: El total de la inversión por presupuesto participativo para el cuatrienio 2008-2011 asciende a 435.000 millones de pesos[14].

9. Retos

• Consolidar la Planeación Participativa y el Presupuesto Participativo como una estrategia para la construcción de ciudad y ciudadanía con derechos, más incluyente y con equidad social.

• Fortalecer un modelo de gestión participativa de los recursos públicos, descentralizado y con poder de decisión sobre el presupuesto entre los ciudadanos de las comunas y corregimientos

• Asumir la Planeación Local del Desarrollo como un proceso social continuo que requiere: Mayor participación de la ciudadanía, mayor legitimidad, mayor cualificación en sus formulaciones y apuestas, revisión constante y adaptación a las realidades cambiantes, mayor diálogo en las unidades territoriales de menor dimensión (Barrio y Vereda) con la municipalidad. Diálogos metodológicos que permitan ver las especificidades, pero también lo problemas comunes de la municipalidad, estrategia de gestión permanente de recursos.

• Construir indicadores de impacto para esta política y un sistema de información de fácil acceso para la ciudadanía que propicie el ejercicio del seguimiento, evaluación y control a las políticas e inversiones de carácter participativo.

• Promover un estatuto de contratación para organizaciones sociales que promueva su participación en la gestión del desarrollo cualificándolas para el manejo eficiente y transparente de a contratación pública.

• Ajustar la estructura administrativa municipal y las lógicas de funcionamiento, para asumir la demanda de participación que se ha creado en la ciudad.

• Mayor capacitación para la participación ciudadana a las organizaciones sociales y comunitarias y a los servidores públicos que permita interiorizar la nueva forma de las relaciones Estado- Sociedad que promueve esta política.

A manera de conclusiones

1. Medellin vive un importante proceso de transformación política y social al cual le ha aportado de manera significativa la política de planeación local y presupuesto participativo. Hoy contamos con una mayor confianza en lo público, con un tejido organizativo fortalecido y una ciudadanía más activa y cualificada para asumir el reto de construir una ciudad con derechos sociales y libertades para todas y todos sus habitantes urbanos y rurales.

2. El movimiento social y político en concertación con la administración y el Concejo Municipal ha creado las bases institucionales, normativas y técnicas para dar un salto en materia de planeación participativa, gestión local del desarrollo y gobernabilidad con participación ciudadana.

3. Entre los movimientos sociales se abre paso la reflexión en torno a la necesidad de un rol más politicos que permita ligar sus demandas a nuevas formas de gobierno, y de desarrollo

[14] Plan de Desarrollo 2008-2011 "Medellín ES, solidaria y competitiva.

para la construcción de ciudad sostenible y con derechos. Como respuesta democrática a los violentos y a la situación de pobreza de nuestros habitantes.

4. El proceso participativo le coloca retos y demandas a la institucionalidad que las debe resolver por la vía democrática fomentando una ciudadanía activa y construyendo confianza entre los ciudadanos y de estos con el Estado.

Bibliografia

BUITRAGO, Ángel, y GONZÁLES, Alberto. Ciudad universitaria Universida de Antioquia 1968 - 2008 cuarenta años de un proceso visionario hecho realidad. Medellín. Talleres gráficos D!vinnis S.A 2008

DUNCAN, Gustavo. Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración Urbana de los Señores de la Guerra, en Proyecto institucionalidad democrática y participación ciudadana taller de formación (Resultado 4). Medellín 2008.

FRANCO RESTREPO, Vilma Liliana. Poder regional y proyecto hegemónico el caso de la ciudad Metropolitana de Medellín y su entrono regional 1770-2000. Medellín. L. Vieco E Hijas LTD. 2006.

VILLA, Martha. Medellín: de la aldea a la Metrópoli Una Mirada Al Siglo XXS desde el espacio urbano, en Proyecto institucionalidad democrática y participación ciudadana taller de formación (Resultado 4) Medellín 2008.

ALCALDIA DE MEDELLIN. Programa de Planeación y Presupuesto Participativo. Con transparencia. Medellín, L. Vieco E Hijas LTD 2005.

Del Cabildo a la Minga: Hacia un modelo de Democracia Participativa

Harold Wilson Montufar Andrade [1]
Alcaldía Municipal de Pasto

"Pasto, Valle Encantado de donde nadie quiere partir"

Con esta frase propia de la poesía del sur, se concreta la visión del municipio de Pasto para los próximos años; frase que nace de la riqueza diversa de los mil colores verdes de la vida, así como el poeta del siglo, el gran Aurelio Arturo lo expresa reiteradamente en su composición poética "morada al sur"[2].

Pasto es la capital de la frontera sur de Colombia, epicentro comercial y articulador de los corredores estratégicos comerciales que van desde Tumaco "la perla del pacífico" hasta Puerto Asís Putumayo pasando por Mocoa, desde Ipiales mirando el sur hacia los Andes (Quito, Lima, La Paz) y también volviendo la mirada al norte hacia la transversal de la Selva (Popayán, Neiva, Florencia, en un futuro Caracas).

Territorio incluyente y acogedor de todas las etnias y provincias:

- La costa pacífica, litoral y piedemonte costero, cargado del tesoro cultural, musical y de ritmos de danza folclórica. El currulao, la marimba de chonta, los cununos y el bombo, se juntan en la economía de la palma, el chontaduro, la pesca y la minería.
- El "wayco"[3], exprovincia andina entre los ríos Guaitara y Pacual, en el centro de Nariño. Predomina la cultura económica de la caña panelera, el café, el plátano y las artesanías, que se confunden con las notas musicales de las bandas municipales y su concurso departamental.
- En el sur, la exprovincia de Obando, las

[1] Economista, Especialista en Alta Gerencia. Consultor Presupuesto Participativo. http://montufarconsultores.blogspot.com

[2] "Hoy sabemos que el nombre de Aurelio Arturo pertenece a nuestro patrimonio cultural, que su no muy extensa obra es modelo de excelencia creadora, de impecable factura estética y de sensibilidad frente al paisaje y el hombre colombianos. Que fue él, uno de los primeros en hablar de los "países de Colombia", "los bellos países donde el verde es de todos los colores", como canta en esa breve epopeya que es el poema "Morada al Sur". Y Nariño es uno de esos países donde se nombra a Colombia". JUAN LUIS MEJÍA ARANGO en Palabras, Lluvias y Tambores. Fondo Cultural Cafetero. Bogotá. 1999.

[3] Guaico: Hondonada de tierras de clima templado o cálido. Tierra caliente. Procede del quichua "huayco". RAFAEL SANZ MOCAYO en Diccionario de la lengua Pastusa. Alcaldía de Pasto. 2006. Otros autores defienden el uso de la "w" y la "y" como letras ancestrales para escribir "wayco", basado en "Quechuismos del habla popular nariñense y toponimias", LUIS GABRIEL MORENO, Pasto 1987. Mírese también libro "Árbol de la Waycosidad". Alcaldía Popular de Samaniego. 3era edición 2007.

grandes altiplanicies, frontera con la República del Ecuador. Su geoeconomìa hace que los cultivos de papa, pastos y la producción de leche, sean predominantes, junto con el surco o "guacho" y el azadón.

- El norte enclavado en el nudo de los pastos y unido por los ríos Patía, Juanambù y Mayo, dan origen a uno de los cafés más suaves y apetecidos en el mundo, que unido a la producción de frutas y curtiembres, marcan la ruta de vida de la comarca norteña.
- El oriente, magnificado con uno de los mayores humedales del mundo, la laguna de la Cocha, donde nace el río Putumayo que descansa sus aguas en otro grande del mundo, el río Amazonas. La riqueza en biodiversidad es su máximo potencial.

Más de ocho exprovincias, el quehacer de 64 municipios, indígenas Pastos y Awá, afrocolombianos, mestizos, hacen de San Juan de Pasto el epicentro multicultural y pluriétnico del sur.[4]

Pasto y Nariño fortalecen su conciencia territorial, su diversa riqueza con todas las direcciones, así como hace más de 200 años, la conciencia que naciera de la expedición botánica en la lucha de la independencia, guardadas proporciones hace que la geografía de "retazos" empodere a los pastusos y los nariñenses, brotando el orgullo de nacer en esta comarca sin mostrar para nada un atisbo de negación de la patria del nacimiento.

Empoderamiento hacia la cultura del desarrollo endógeno, no únicamente como concepto de planeación del desarrollo, sino como forma de vida de la población y principio de la competitividad territorial.

Convicción profunda del legado ancestral, las huellas en el sendero que dejaron los Quillacingas, Pastos, Abades, Tumacos y Sindawas[5], que fueron los primeros que se levantaron en la América India contra la invasión española y resistieron por más de 100 años al primer imperio colonizador[6].

Luego Gonzalo Rodríguez el precursor de precursores, Cucas Remo y María Aucú los primeros comuneros del sur que vencieron en una insurrección a los hermanos Clavijo cobradores de impuestos para la corona española. Señales de la real independencia.

El legado histórico del coronel Agustín Agualongo, en su batalla contra las tropas patriotas, cuando desde el año de 1811 lucha por la causa del Rey de España y la Iglesia Católica. También se alza en armas ante los diversos atropellos cometidos contra la gente de Pasto en cabeza del libertador Simón Bolívar y del Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre. Son varias las páginas de nuestra historia donde se relata la noche trágica del 24 de diciembre de 1822, cuando la campaña libertadora arrasó con la ciudad, con el pretexto de acabar con la resistencia armada impuesta por el Coronel Agualongo, que en su afán de proteger y defender a los suyos cayó en el fundamentalismo religioso católico, iglesia que nunca le ha retribuido tal sacrificio[7].

Todos son personajes de epopeyas libertarias del sur,

[4] "La región nariñense se reconoce como parte del espacio intertropical americano, este solo hecho de ubicación ya posee una significación, saber quienes somos a través del tiempo para poder caracterizarnos y valorarnos dentro de la cosmocultura humana. En este espacio – tiempo se desarrolla una multiculturalidad, un desarrollo sustentable, una filosofía y una dialéctica, elementos que se consolidan indisolublemente vinculados o relacionados". DORAMARIA CHAMORRO en Identidad Cultural en el Sur. Revista de Historia No 70. Pasto 2004.

[5] Es necesario recordar que luego de los primeros contactos de Balboa y Pizarro, la costa del Pacífico colombiano fue terreno vedado a los castellanos durante casi cien años; un siglo de resistencia indígena (resistencia sindawa) durante el cual quien traspasara la cordillera o se acercara a la costa arriesgaba y, casi siempre, pagaba con su vida. Durante los últimos años del siglo XVI las autoridades de Pasto trataron varias veces de conquistar la región pero siempre fueron derrotadas por los indígenas, quienes llegaron a poner en peligro su comunicación con Quito y Popayán. El historiador Sañudo interpreta que "tenían hábitos de guerra y para eso se educaban y en eso entendían y ese era su ejercicio cotidiano, teniendo por gloria el desprecio de la muerte y famoso el que prefería el suicidio a la vida sin libertad". JULIO CARRIZOSA UMAÑA Universidad Nacional de Colombia. IMPACTOS AMBIENTALES EN EL PACIFICO. COLOMBIA PACIFICO TOMO II. Pablo Leyva (ed.). 1990.

[6] En el occidente de Nariño se recuerda esta gesta a la que le sobrarían epopeyas inmensas. El busto del Cacique Quaxel y un mural en honor al cacique Chambul recuerdan su lucha. De igual manera existe un petroglifo en mitad de las aguas del rio Cristal a dos kilómetros del centro poblado del Sande en el municipio de Santacruz Guachavez, denominado "piedra de cara" y protegido por el resguardo indígena de la etnia Awà y Pastos del Sande. De los escasos estudios sobre los indígenas Sindaguas se debe valorar el realizado por CAMILO ORBES en "Sindaguas: Caribes o Mayas del Pacifico".

[7] La vida del Coronel Agustín Agualongo, nacido "en el pueblo de indios de Anganoy, cerca de Pasto en 1780" (Jairo Gutiérrez Ramos), se convirtió en la figura más relevante de la idiosincracia pastusa y de rebeldía del Sur. La interpretación de su vida ha tenido muchas facetas desde la óptica ideológica del investigador. En su

que con el sonar de los redoblantes de la "guaneña"[8] le han demostrado al país y al mundo, que una estirpe valiente y su descendencia habita en los Andes del sur de Colombia. En torno a la música de guerra, Julián Bastidas Urresty en su libro "Son Sureño" expresa:

> *"El domingo 18 de febrero de 1900, otra guerra civil colombiana enfrentó a liberales y conservadores. Este día la banda de músicos del batallón de Pasto estaba en Túquerres acompañando a los soldados conservadores. El Obispo Shumacher, testigo y actor de estos hechos, dice que los músicos llevaban cintas azules en el sombrero y la pieza con que nos divertían me parece que era la misma con que se animaban a entrar al combate. Es de suponer que la pieza alegre y festiva es la Guaneña, que acompañaba a los rebeldes y bravos soldados pastusos desde las guerras de Independencia".*

La gente trabajadora de Nariño, su inteligencia ancestral, la cosmovisión frente a la existencia del ser humano legada de sus indios y negros: el "churo cósmico"[9], los "machines"[10], las tumbas sagradas, los petroglifos, la Minga, el Cabildo.

El acento particular con el uso repetitivo del gerundio, la poesía representada en los surcos y retazos verdes de todos los colores.

El llevar siempre la contravía, el utilizar el chiste pastuso como bálsamo del alma y herramienta de defensa ante la discriminación; son solo algunos de los elementos de su forma de ser y de actuar.[11]

La visión del territorio, en primera instancia enunciada en forma poética, tejida luego con la conjunción de creencias y culturas, centrada conceptualmente en la construcción del desarrollo humano sostenible, se entrelaza más con la siguiente acepción que le da su contenido estratégico y definitivo:

> *"Pasto. Buen educador, con sueños colectivos de un futuro promisorio, generador de ingresos y oportunidades, próspero y equitativo, abierto al mundo y orgulloso de sus riquezas, modelo de democracia participativa, que vive y crece en armonía con su entorno natural, en solidaridad y respeto entre sus gentes, con un gobierno transparente y dinamizador de procesos ambiciosos de desarrollo*

---

tiempo, los habitantes de Pasto lo acompañaron en sus batallas, porque creían en su gesta y estaban convencidos de que el poder de Simón Bolívar, el guerrero y de Francisco de Paula Santander, el burócrata, no era lo más conveniente para esta región. Su lucha la inició a los 31 años de edad, en marzo de 1811, luego del grito de independencia en la Nueva Granada. Su ideario y agenda de batalla era defender al Rey de España y a la Iglesia Católica, que a la postre se convirtió en su más grande error. Sin embargo en el campo militar, fue destacada su toma y recuperación de ciudades, siendo la más protagónica la retoma que hizo de Pasto, luego de que el Mariscal Antonio José de Sucre, arrasara con la poca dignidad que los ejércitos republicanos dejaban ya para los pastusos, como lo fue la noche trágica del 24 de diciembre de 1822: "Cuando resuelto a reducir a escombros la ciudad de Pasto, permitió que la soldadesca republicana cometiera los más inauditos atropellos en calles, templos y viviendas. No se escaparon ni los ancianos, ni las mujeres, ni los niños. Los bárbaros soldados como los de Herodes, anegaron en sangre y en llanto la ciudad" (Jaime Álvarez). El odio de los "patriotas" hacia los sureños, se ve reflejado en las apreciaciones del libertador: "Bolívar nunca quiso a los pastusos; se refirió a ellos como: malditos, demonios, infames, malvados, infelices, desgraciados. Después de todo, en cercanías de Pasto ocurrió la más sangrienta de las batallas de independencia: la de Bomboná. Las bajas reportadas por el ejército patriota totalizaron 116 muertos y 341 heridos (compárese con 13 muertos y 53 heridos en Boyacá)", así lo expresa Diego Roselli en Antihéroes Pastusos. La vida de guerra de guerrillas de Agualongo para unos, o de guerra de autodefensas para otros, termina en el patio de fusilamiento el día 13 de julio de 1824 en la ciudad de Popayán, luego de su herida en batalla y captura por José María Obando en Barbacoas y El Castigo. Ante el pelotón de fusilamiento solicitó que quería morir de cara al sol, mirando la muerte de frente, recio como su estirpe". HAROLD WILSON MONTUFAR ANDRADE en Diario del Sur. Diciembre 6 de 2008.

[8] La Guaneña es una tonada musical de Nariño, es una forma dramatizada del bambuco. El músico y compositor Luís Ernesto Nieto nos ha dejado algunos datos sobre ella. Estos dicen: "la guaneña consta de versos sueltos (coplas, corregimos), populares que formaron la canción guerrera nariñense que se produjo en los campos de batalla de Cuaspud, Cascajal, Simancas, etc., situados al sur de la ciudad de Pasto. La guaneña es la mujer guerrillera del siglo pasado". Comentamos: se denominaron "guaneñas" las mujeres del pueblo que acompañaban a las tropas como las "adelitas" mejicanas de la revolución. Estas eran como las "juanas" de nuestras guerras civiles, compañeras, cantadoras, bailadoras, cocine¬ras y no vacilaban, en un momento dado, en empuñar el rifle para el combate. Estas guerrilleras ya desaparecieron pero quedó la tradición de su canto y de sus bailes. GUILLERMO ABADÍA MORALES en La Música Folklórica Colombiana Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1973.

[9] En los antiguos Pastos y Quillacingas, el "churo cósmico" es la forma de interpretar la creación del mundo, del ser humano, los dioses y la naturaleza. Representa una figura en forma de espiral. "El centro de la espiral o "churo" estaría representado el centro del cosmos, el lugar sagrado por excelencia y el cual se alcanzaría por la unión de los pares de opuestos". ARMANDO JOSE QUIJANO VODNIZA en "El churo cósmico". Pasto 2003.

[10] Representación grafica en petroglifos de los monos o micos, los que tenían diversos significados de acuerdo a la variedad de especies.

[11] "En Pasto subsisten por doquier huellas y rastros del pasado; señales de épocas españolas, criollas, mestizas y precolombinas; cicatrices y memorias de las batallas libradas contra el exterior durante varios siglos. Tanto la manera de ser de los pastusos como sus manifestaciones culturales dan fe de un grupo humano compacto y diferente, que vivió aislado, que tiene una particular historia en común y que opuso una prolongada resistencia al resto del mundo con el objeto de preservar su independencia y sus peculiaridades". ARMANDO MONTENEGRO en "Una historia en contravía: Pasto y Colombia". Ed. Malpensante. Bogotá 2002.

humano sostenible que posibilitan la modernización y la competitividad como soporte fundamental para el desarrollo de la región"[12].

Para el equipo multidisciplinario de la Alcaldía de Pasto, que trabajó de manera democratizadora[13] en la formulación del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011, el desarrollo humano sostenible se basa en los siguientes componentes:

- Potenciación: aumento en la capacidad de la gente para la toma de decisiones.
- Cooperación: interacción de ayuda mutua entre las personas para lograr el desarrollo colectivo.
- Equidad: acceso a las oportunidades y en la capacidad de las personas para desarrollarse en el entorno social
- Sustentabilidad: capacidad general para crear bienestar para las generaciones presentes y futuras.
- Seguridad: el sentimiento de tranquilidad de los ciudadanos al contar con el acceso a los servicios sociales de calidad, que mejoran sus condiciones de vida.

En el "valle encantado de donde nadie quiere partir", el mismo Valle de Atriz, residen según el censo DANE 2005 y proyectada al año 2008 más de 399.723 personas, de las cuales el 89% habitan en 12 comunas que rodean al guardián de milenios: el volcán Galeras y el 11% habitan en 17 corregimientos en las diversas veredas en donde el verde sigue siendo de todos los colores.

Este enfoque conceptual de visión del territorio, se ha retomado para dar a conocer la riqueza en biodiversidad, talento humano, investigación científica, procesos autónomos de construcción social, experiencias de gestión pública, entre otros.

Así se demuestra hoy, en hechos de relevancia regional en diversos sectores de la cotidianidad del desarrollo, únicamente citando ejemplos de lo más representativo que se articulan sobre el principal ente territorial del sur de Colombia, el municipio de Pasto:

- En el campo de la gestión pública, se debe reconocer a los cabildos abiertos de Pasto como modelo de democracia participativa para Colombia.
- El premio internacional a la Escuela de Derecho Propio de la etnia de los Pastos y sus formas alternativas de hacer justicia.
- El observatorio astronómico del doctor Alberto Quijano Vodniza, que realiza la búsqueda de exoplanetas y que apoya programas de investigación de la NASA.
- La investigación científica y descubrimiento de una nueva especie de rana en la reserva natural Biotopo en el piedemonte costero, denominada "epipedobates narinensis.vg".
- La exquisita música del jazz y la salsa internacional del maestro Edie Martínez.
- El premio a una de las mejores prácticas sociales y de gestión pública, en latinoamericana obtenida por el Segundo Laboratorio de Paz de ASOPATIA.
- El reconocimiento nacional a los procesos de desarrollo institucional de las empresas municipales de acueducto y alcantarillado, liderada desde el espacio institucional de la Gobernación de Nariño, que también lidera en los 64 municipios un proceso vital de presupuesto participativo con la conducción del profesor Raúl Delgado Guerrero.
- Los programas de vivienda de interés social surgidos desde la misma comunidad.
- El trabajo de las Pastorales Sociales en la búsqueda de la sostenibilidad agroalimentaria, como los proyectos exitosos de la Diócesis de Ipiales y su líder el Obispo Arturo Correa Toro.
- El otorgamiento de Patrimonio Cultural e Inmaterial al Carnaval de negros y blancos, refleja la importancia cultural e histórica del mismo.

[12] Plan de Desarrollo Municipal "Podemos más queremos más" 2008-2011. Eduardo Alvarado Santander Alcalde Municipal, Equipo Directivo Alcaldía de Pasto, Carolina Lara, Nelson Rosero, Guillermo Villota, Jairo López y Equipo Plan de Desarrollo.

[13] El Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011, se formuló de manera participativa con más de 9.600 personas y líderes comunitarios que participaron y debatieron activamente en más de 100 asambleas populares en tres momentos: geográfico, poblacional y temático. El documentos bases para la concertación, tuvo un importante filtro de participación y consulta ciudadana. El resultado final fue un documento que consigna 7 ejes estratégicos, 49 programas y cerca de 400 metas con sus respectivos indicadores de resultado y producto. La formulación participativa del plan de desarrollo, proviene de la acción democrática del Alcalde Eduardo Alvarado, cuando en su campaña electoral recolecta más de 50 mil firmas en el movimiento cívico OPCION PASTO, quienes formulan un programa de gobierno en varias mesas temáticas donde se concibe la participación comunitaria como vital.

Ejemplos que cierran un pequeño círculo de lo que tiene Nariño para mostrar orgullosamente al mundo y que se modulan al municipio de Pasto como su ciudad capital.

La llamada "ciudad sorpresa de Colombia", la misma San Juan de Pasto, tendrá en los próximos años un profundo cambio estructural urbano que inició con la construcción de la Plaza del Carnaval en el año 2002; proceso de renovación urbana, que se da en la medida que se ejecute el documento CONPES 2008 de implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público Colectivo, que arrancó con la unificación de las empresas de transporte público en la empresa "Ciudad Sorpresa" y la unificación del color de todos los buses con el color naranja. La ejecución de este gran programa, cambiara de forma positiva el entorno urbano de Pasto, llegando también a un cambio de actitud y mejoramiento de la competitividad para toda la ciudad.

Referente historico:
entre la minga y el "churo cosmico"[14]

CABILDOS
Alcaldía de Pasto

Logotipo de Cabildos Abierto de Pasto basado en la cosmovisión del "churo cósmico"

Indudablemente la realización de Cabildos de presupuesto participativo en el municipio de Pasto, tiene una estrecha relación con nuestra identidad cultural, en especial la heredada por las comunidades indígenas Pastos y Quillacingas, cuando en épocas memorables realizaban trabajos en colectivo en mejora de lo social, comunitario y público, a esta acción democrática siempre se le denominó MINGA. Esta unión de esfuerzos no únicamente fue física, también lo fue en materia de crear sabiduría y de organizar el gobierno, a ello se le denomino la "minga de pensamiento".

"Minka" es la palabra quechua que significa trabajo agrícola colectivo en beneficio general de la tribu. Era la expresión más representativa de nuestras comunidades indígenas y que ha permanecido como legado cultural y de democracia participativa hasta nuestros días.

En la época de la Conquista y la Independencia también existía un significado para el Cabildo, y era precisamente la expresión institucional del poder hispano sobre el territorio, mucho antes de la concepción de Municipio y de Alcaldía.

Los cabildos fueron corporaciones municipales originadas en la edad media española y trasplantadas a nuestros territorios por los conquistadores, fueron una de las instituciones más importantes, a partir de los primeros años de la Conquista.

El Cabildo, Ayuntamiento o Concejo, era el representante legal de la ciudad, el órgano de la autonomía municipal, por medio del cual los vecinos velaban por los problemas administrativos, económicos y políticos del municipio.

Tomaron su nombre por similitud con los cabildos eclesiásticos de las iglesias catedrales. El escritor cubano Fernando Ortiz expresa: "*En los antiguos Cabildos los esclavos trataban de revivir en sus fiestas la vida de la patria ausente*".

Especifica José I. Lasaga en «Vidas Cubanas I» que en la América española la palabra 'cabildo' "*se usó para designar, bien el conjunto de las autoridades locales de cada ciudad (alcalde y regidores), bien el edificio en que*

[14] "Tanto en Mapachico como en Genoy (actuales corregimientos de Pasto), en el camino real o "Qhápac Ñan" (camino andino en quechua), todavía se alcanzan a ver las piedras que sirvieron de soporte y que todavía sirven de descanso a los caminantes; los mas seguro es a través de las mingas construyeron dichas murallas que delimitan el camino; son piedras que protegen al que camina y que guardan el eco de las conversaciones de los antiguos; es posible que en los diálogos llevaron el mensaje para conectar el mundo real con el mundo cósmico y con los dioses". ESPERANZA J. AGREDA, en Etnoastronomía y obras rupestres: experiencias mítico-religiosas, ciclos y calendarios en las comunidades rurales de Mapachico y Genoy. Inédito. Pasto 2008.

se reunían, bien el acto mismo de reunirse. En los 'cabildos cerrados' no se reunían más que las autoridades; en los 'cabildos abiertos' se convocaba todo el pueblo."

Cabildo también es el cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia, su ayuntamiento y las juntas celebradas por ellos. Pero en Cuba tenemos además los Cabildos que representaban las congregaciones religiosas pertenecientes a una misma etnia, tribu, localidad o nación de negros africanos y sus descendientes criollos, sean esclavos o libres. Fueron como los 'grupos de oración' de las cofradías de los santos que vemos en la religión católica, (la más popular entre los cubanos «La Cofradía de la Caridad.», organizaciones que existieron antes de la revolución castrista.

El origen del Cabildo guarda relación con la fundación de las primeras ciudades coloniales en el siglo XVI. Cuando se fundaba una ciudad, el conquistador nombraba entre sus hombres los regidores y alcaldes que irían a constituir el Cabildo de la nueva población.

> *Los cabildos estuvieron integrados, en primer lugar, por dos alcaldes electos anualmente y seis regidores, los que conformaron el núcleo de la corporación. Otros cargos importantes fueron el de procurador, representante de la ciudad ante el cabildo; el mayordomo, encargado de las cuentas municipales; el escribano público, que tomaba las actas de las sesiones; el alguacil mayor, responsable del orden público y de la cárcel; el alférez real, que tenía a su cargo el estandarte de la ciudad; y el fiel ejecutor, cuya labor era vigilar las tiendas y hacer respetar los precios acordados por el cabildo. Estaban también los corregidores, funcionarios reales que presidían las corporaciones y cumplían labores judiciales. Las atribuciones del Cabildo eran de tres tipos: judiciales, administrativas y políticas. Las judiciales -administrar justicia en primera instancia- las ejercía el Cabildo por medio de los alcaldes ordinarios. (Alcalde es palabra de origen árabe, que significa juez). Las atribuciones administrativas consistían en: administrar los ejidos de la ciudad, repartir tierras y solares entre los vecinos, cuidar del abastecimiento de la población, de su aseo y ornato, de los precios, pesas y medidas. Estas funciones las cumplía el Cabildo por medio de sus regidores, alférez real, alguacil, procurador y demás funcionarios municipales. Las sesiones del cabildo podían ser de dos tipos: ordinarias y abiertas. Las primeras eran cerradas y sólo participaban los integrantes de la corporación; en las segundas se convocaba a todos los vecinos calificados de la ciudad. Aunque en los años de la conquista abundaron los cabildos abiertos, esta manifestación de soberanía popular se hizo cada vez menos frecuente, en la medida que las corporaciones se burocratizaron y pasaron a ser controladas de manera monopólica por la aristocracia criolla. La vieja tradición de los cabildos abiertos volvió a ser recuperada en 1810, con motivo del arresto en Francia, por parte de Napoleón, del monarca español Fernando VII, tuvo lugar el nombramiento de juntas de gobierno para gobernar en ausencia del monarca, desencadenando de esta manera el proceso de independencia.*[15]

El concepto del Cabildo Hispano se relaciona con la forma de autoridad de los Cabildos Indígenas existentes en la actualidad, en su conformación, funciones y autoridad. A pesar de que nuestras comunidades indígenas heredan un modelo hispánico de gobierno, no lo asumen en su visón ancestral de vida y cultura.

Gracias a la conformación de los cabildos indígenas, el municipio de Pasto y el Departamento de Nariño recupera hoy el significado de la Minga, como forma democrática de seleccionar obras y de trabajar colectivamente en ellas.

Lo más parecido que ha sucedido en la historia contemporánea de Pasto con la implementación del presupuesto participativo, es transitar entre el Cabildo Abierto y la Minga.

El Departamento de Nariño ha tenido tradición histórica de movilidad social y de representación democrática directa, a través de la organización y gestión de movimientos sociales en Pasto, Ipiales, Tumaco y en las subregiones, que no abandonaron su concepto de "Provincia".

[15] GUSTAVO SIQUEIRA en "Cabildo colonial." La enciclopedia libre. 2008. http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Cabildo_colonial&oldid=21915467>.

En el año de 1995 el Departamento vivió un interesante fenómeno de agitación social y recomposición territorial de facto. Las acciones de hecho o de fuerza social comunitaria validaron muchos procesos institucionales que hasta entonces eran utopías o eran recuerdos de procesos de gestión social de los años setenta y de finales de los años ochentas. Léase movimientos cívicos, campesinos, gremiales de Pasto, Ipiales, Tumaco y en si del Departamento de Nariño.

Desde las asociaciones de municipios de mediados de los noventas, también se retroalimentó la gestión y movilización social. Así se fortaleció el Movimiento Social del Patía con la Asociación de Municipios de la Cordillera Occidental ASOCORO, la Asociación de Municipios del Mayo ASOMAYO y la Asociación de Municipios del Juanambú ASOJUANAMBU, que hoy tiene como su mejor resultado el Segundo Laboratorio de Paz y la Asociación de Municipios del Patía ASOPATIA.

También se fortaleció el Movimiento de Integración regional MIR a través de la Asociación de Municipios de la Provincia de los Abades ASOABADES. Sus mejores resultados fueron los convenios de apoyo a docentes y proyectos productivos en sectores campesinos.

Cabe preguntar quién ha hecho el primer esfuerzo y ¿cuáles son los resultados positivos de esta especial alianza entre movimientos sociales e instituciones?, respuesta que será tema de investigación muy importante para el desarrollo social del Norte de Nariño, en ese contexto si se debe destacar que el papel desempeñado por los Cabildos Abiertos, fue su mayor representación.

En medio de esta movilidad social, emerge para el municipio de Pasto, las alianzas político-sociales, que interpretaban en ese momento el querer ciudadano de mayor democracia participativa y directa con menos élites de poder. Mayores expresiones abiertas con la ciudadanía y menos prácticas cerradas de burocracia.

Recogiendo todo ese conjunto de expresiones municipales y regionales, propias de un periodo especial de agitación social y respetando el legado cultural de los nariñenses, el Gobierno de Navarro Wolf oferta a los ciudadanos el proceso de Cabildos Abiertos de Presupuesto para la zona rural del municipio de Pasto en el periodo 1995-1997.

Los habitantes del municipio de Pasto se reencuentran entre el Cabildo y la Minga, haciendo propio este primer esfuerzo de una alcaldía de entregarle la cogobernabilidad a la comunidad, al menos en el área rural donde se realizaron estos primeros cabildos abiertos convocados desde la Administración Municipal.

En esta época también se vive a nivel latinoamericano una corriente social y de democracia participativa muy importante, que nace en el sur de Brasil desde la década de los ochentas y comienza a recorrer todo el continente: el modelo de presupuesto participativo de Porto Alegre y del Partido de los Trabajadores de la Provincia Do Sul de Brasil.

Esta corriente se asienta rápidamente en los movimientos indigenistas del Perú, Bolivia y Ecuador, debido también a su legado cultural del trabajo y decisión colectiva en la Minga y en la cosmovisión andina.

El proceso en Pasto se continua con Jimmy Pedreros en su programa de gobierno "Mingas de la Pastusidad" en el periodo 1998-2000, que en su concepto recoge todo el pensamiento de la democracia directa y del objetivo vital del presupuesto participativo, centrándolo más en la recuperación de la identidad cultural a través de la "Pastusidad". Los agudos debates políticos y jurídicos, hacen que este importante programa se disuelva en detrimento de la ciudadanía de Pasto y por ende de la Administración de Pedreros Narváez.

Para el periodo 2001-2003, se retoma con mayor fuerza las alianzas político-sociales y el médico Eduardo Alvarado llega a la Alcaldía de Pasto. Su visón político-cultural hace que escoja como logotipo de su administración el sol de ocho puntas de los Pastos como una referencia a la cultura del Tiwantisuyu o la gran nación incaica de las cuatro regiones, sin embargo los historiadores dicen que los antiguos residentes del Valle de Atriz eran Quillacingas y su máximo símbolo es el "churo cósmico", signos ineludibles que dicha administración retomará también el concepto de democracia participativa.

Se forja así, por primera vez un proceso de presupuesto participativo enmarcado en una concepción sistémica, con metodología de secuencia lógica y reglas de juego claras concertadas en asambleas comunitarias; igual como se realizan en otros lugares de Latinoamérica y de Europa, pero validando como eje fundamental la identidad cultural pastusa en la minga y la voluntad política de hacer uso de la democracia participativa.

Logotipo de la Alcaldía de Pasto, basado
en la cosmovisión del sol de ocho puntas de los Pastos.

Al final del año 2003, la experiencia de Pasto ya es conocida a nivel nacional y de varios países, como practica exitosa de gestión pública, que se profundiza en la elaboración participativa de su Plan Municipal de Desarrollo. El modelo de presupuesto participativo de Pasto, ya no pertenecía única y exclusivamente a sus gobernantes y a su buena voluntad política.

Los voceros y líderes comunitarios del proceso expresaron que "los cabildos son patrimonio ciudadano de Pasto".

En esas condiciones, el líder social y profesor Raúl Delgado acalde Pasto 2004-2007 continuó con el modelo, que él mismo ayudó a construir en la primer alcaldía del médico Eduardo Alvarado. Enfatizó su trabajo en el cumplimiento de los proyectos priorizados y realizó un importante énfasis en el seguimiento, creando herramientas valiosas como el SIGER (Sistema de Gestión y Evaluación de Resultados)[16], implementó la experiencia piloto nacional de presupuesto por resultados y legitimó el empoderamiento social a través de la rendición de cuentas y de las mingas. Aparece nuevamente el camino entre el cabildo y la minga.

En el presente y futuro, todo candidato que aspire a ser Alcalde de Pasto, no puede dejar por fuera la propuesta de realizar los Cabildos Abiertos de Presupuesto Participativo. Este empoderamiento y la legitimidad que tiene el proceso ya forman parte del inventario estratégico democrático de la ciudadanía de Pasto.

Gracias a ello y a una nueva alianza socio-política, el Movimiento Ciudadano Opción Pasto que se crea y legitima a través de la recolección de más de 50 mil firmas, lleva por segunda vez a la Administración Municipal al médico Eduardo Alvarado Santander, quien arranca con firmeza su segundo periodo de gobierno, convocando y formulando de manera participativa el plan municipal de desarrollo 2008-2011: "Queremos más, Podemos más".

El gran reto de la segunda Alcaldía del médico Alvarado Santander referente al presupuesto participativo, radica en transformar la experiencia en modelo de gobernabilidad democrática y de gobernanza, superar los errores del pasado, lograr resultados positivos, construir colectivamente una metodología y en especial articular el presupuesto participativo con el plan municipal de desarrollo y con el presupuesto por resultados, para medir claramente el impacto del modelo en el mejoramiento del nivel de vida de la población de Pasto.

La construcción de la metodología y las reglas de juego desde lo colectivo y en dialogo de saberes entre comunidad, funcionarios, instituciones, sector privado y ONGs, es su punto de partida.

El modelo de gobernabilidad democrática, necesita también de un proceso constante de evaluación, articulación y retroalimentación.

Desde el año 2005, el municipio de Pasto en conjunto con los municipios de Medellín y Tocancipá, desarrollan una experiencia piloto nacional para implementar y operar un sistema de gestión pública, específicamente con la adopción del presupuesto por resultados, como experiencia orientada y validada

[16] El Sistema de Información de Resultados de la Gestión Pública del municipio de Pasto -SIGER- es una herramienta tecnológica desarrollada con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID-, que se ha convertido en una experiencia piloto a nivel local en el país, como una adaptación del sistema que en este campo ha implementado el Gobierno Nacional. Enlace http://www.pasto.gov.co/SIGER/siger_home.php

desde el Departamento Nacional de Planeación.

Este instrumento de la nueva gerencia pública, se define como la articulación entre la asignación de recursos y los resultados esperados de la intervención del gobierno municipal, complementado con la aplicación de metas de producto y de resultado, con sus respectivos indicadores de logro, lo que permite analizar el efecto que se espera tener con la asignación del gasto en cada uno de los ejes estratégicos, programas y proyectos.

El gran reto del pilotaje nacional que se realiza en Pasto, está en demostrar de qué manera las inversiones públicas definidas en el presupuesto municipal, realmente disminuyen o no los índices de pobreza de la gente.

Es además una prueba de fuego del modelo de participación ciudadana en la definición y asignación de los recursos públicos, de otra manera la tradicional formulación y asignación de la inversión pública sin participación se legitimaría, en detrimento de los verdaderos espacios de la democracia.

El modelo de democracia participativa, la inclusión social, la modernización y la competitividad es lo que se propone realizar en los próximos años, para los habitantes que comparten sus días y sus noches cerca del Urcunina (urku: montaña, nina: fuego, en quechua traduce montaña de fuego[17])

El gran resultado al final de los procesos, empezando por el año 2011: Pasto ha generado el suficiente saldo pedagógico y de mejoramiento del nivel de vida, para poder afirmar que es un Epicentro Regional de Desarrollo Endógeno. Los consensos repercuten en el logro de los resultados.

La comprensión inicial de lo financiero, lo técnico y lo participativo harán que el modelo sea inmune. El trabajo comunitario y la concertación promoverán que el Municipio de Pasto transite entre el Cabildo y la Minga.

Cabildos: patrimonio ciudadano de pasto

La consigna de que "la democracia se concreta en el presupuesto", ha tomado forma a lo largo de aproximadamente 10 años. Tiempo en el que Pasto ha sido reconocido a nivel nacional e internacional, como un territorio en donde sus gentes asumen la participación como una forma de nueva ciudadanía, especialmente en lo que se ha definido como el patrimonio comunitario: los Cabildos Abiertos de Presupuesto Participativo.

En este periodo se ha dado una interesante retroalimentación externa de la experiencia. Los alcaldes municipales en diversos periodos, han representado el modelo criollo en diversos foros nacionales e internacionales.

Con el orgullo de ser nariñense y pastuso, el modelo se ha tomado como referencia de gobernabilidad democrática y se aplica en otros entes territoriales, tal como se aplicó en el municipio de Samaniego Nariño en el periodo 2004-2007, donde la experiencia fue premiada en dos oportunidades en la feria de Expoinnovación Colombia como mejor práctica de gestión pública nacional.

En el tiempo de la globalización, donde los territorios en vías de desarrollo tienen balanza negativa con mayores importaciones, éste bien inmaterial genera riquezas. Es el producto de exportación intangible más preciado del modelo democrático pastuso en fortalecimiento, ahora extendido a nivel Departamental.

El eco de la experiencia pastusa y nariñense, se ha escuchado con lujo de detalles en Porto Alegre Brasil, Barcelona España, Udine Italia, Cotacachi Ecuador, Lima Perú, Tecoluca Salvador, León Nicaragua, Caracas Venezuela, Santacruz Bolivia, Margaritas México, Anderlecht Bélgica, entre algunos territorios que nuestra memoria recuerda y en donde se realizan experiencias de presupuesto participativo. De igual manera, la experiencia del municipio de Pasto recoge elementos fundamentales de las experiencias antes nombradas y se fortalece eclécticamente la iniciativa democrática local, volviéndola más consistente y fuerte.

Algunos elementos y aprendizajes que pueden tomarse como referencias internacionales y que se retroalimentan hacia la experiencia de Pasto, son:

- Funcionamiento de un organismo comunitario

[17] ESPERANZA J. AGREDA, en Etnoastronomía y obras rupestres: experiencias mítico-religiosas, ciclos y calendarios en las comunidades rurales de Mapachico y Genoy. Inédito. Pasto 2008.

permanente de participación ciudadana, regulado por su reglamento propio y liderazgo autónomo, como lo es el Consejo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre.

- Vinculación de la multiculturalidad y diversidad étnica, tanto en la visión del desarrollo como en los proyectos de inversión, como lo hace el municipio de Cotacachi Ecuador.
- Aplicación normativa de las reglas del juego y obligatoriedad de realizar el presupuesto participativo como política pública y Ley de la República, como se hace en el Perú.
- Vinculación financiera y logística de los sectores o gremios privados con visión de subsidiaridad a poblaciones con escasas oportunidades, como se hace en Udine Italia, Córdoba España y Anderlecht Bélgica.
- Reglas de juego dinámicas, lúdicas e Integrativas como el programa GOL de Caracas Venezuela.
- Disminución de problemáticas juveniles, sociales y políticas, como se hizo en Tecoluca Salvador y León Nicaragua.

El fortalecimiento del patrimonio ciudadano de la participación, concretada en la formulación, asignación y ejecución del presupuesto municipal, se basa en el liderazgo de la Alcaldía Municipal de Pasto, que propone y concerta una ruta metodológica y operativa, entre funcionarios, líderes comunitarios, organizaciones sociales y no gubernamentales, el sector privado y las instituciones comprometidas.

El norte de la ruta es la concreción y logro de la Gobernabilidad Democrática, entendida como la capacidad existente de la Alcaldía y por ende del territorio, para concertar y operar un modelo de gobierno basado en la democracia participativa, que permita reducir el índice de necesidades básicas insatisfechas de la comunidad y elevar su calidad de vida, que lleve en conjunto a lograr la competitividad territorial, crecimiento económico y bienestar social.

La democracia participativa en su mejor representación y visibilidad, la tiene en los Cabildos Abiertos, que no únicamente se focalizan en lograr su objetivo presupuestal, sino en entablar un diálogo entre comunidad, sector público y sector privado, para lograr un modelo de gobernanza y de fluida concertación ciudadana.

Para que ello suceda, el modelo debe tener muy claro una secuencia lógica en fases sucesivas, unos objetivos estratégicos, la metodología apropiada y entendible en la comunidad, un optimo consenso en las reglas de juego, funcionarios comprometidos conscientemente con la participación democrática, un cronograma de actividades socializado y por supuesto la voluntad política de construir tejido social. Por supuesto, todo lo anterior debe quedar consignado de manera explicita en el Plan Municipal de Desarrollo de Pasto y de igual manera en el POT como política estructurante.

Modelo de gestión periodo 2008-2011: participación activa, empoderamiento y corresponsabilidad social[18]

"Para lograr el Desarrollo Humano Sostenible en Pasto, se presenta un modelo de gestión centrado en la participación activa de los ciudadanos, el empoderamiento y la corresponsabilidad social.

La participación activa del ciudadano es el centro de los componentes básicos del Desarrollo Humano Sostenible, donde las personas a nivel individual o grupal son las principales promotoras del desarrollo económico, social, político, cultural y ambiental, para mejorar su calidad de vida y son participes de la toma de las principales decisiones que los afectan.

Interpretando dicho sentido, la Administración Municipal desde el inicio de su gestión, adopta la participación como fuente de conocimiento, de organización y de producción, mediante la cual se logran transformaciones de impacto, debido a que ella trae consigo el compromiso de cada ciudadano para alcanzar metas comunes.

El Empoderamiento dentro de éste modelo, significa que las personas se sientan con el poder de hacer y de ser capaces, así como de sentirse con mayor control de las situaciones que lo afectan; según esta pauta los ciudadanos asumen roles activos para contribuir al desarrollo económico y social de la gente y para

[18] Tomado de Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 "Podemos mas Queremos más". Alcaldía Municipal de Pasto, Equipo Plan de Desarrollo, Dr. Eduardo Alvarado Alcalde, Carolina Lara, Maryluz Araujo, Ximena Rincón, Clara Meza, Jorge Tapia, Jorge Narváez, Cristina Benítez, Andrés Belalcazar.

la gente, para compartir la responsabilidad en las decisiones municipales.

El empoderamiento cuenta con cuatro preceptos básicos que desde la Administración local, serán abordados:

- Compartir información: es la implementación de acciones comunicativas de doble vía entre la administración y la comunidad, para que los habitantes del municipio puedan acceder a la información sobre los actos gubernamentales y administrativos, el manejo de los asuntos públicos y a su vez puedan ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades; así mismo para que el gobierno local pueda recoger las opiniones y aportes de la comunidad.

- Inclusión y participación: La Administración Municipal generará y fortalecerá amplias y eficaces oportunidades de participación para todos los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de los diferentes procesos gestados desde el gobierno local para la comunidad.

- Rendición de Cuentas con Responsabilidad: la administración local y sus servidores públicos actuarán y darán cuenta de su gestión a los ciudadanos. Estas acciones generan confianza y promueven la transparencia, la eliminación de la corrupción y el despilfarro del erario.

- Capacidad Local de Organización: Se refiere a la habilidad de los pastusos para trabajar conjuntamente de manera organizada y movilizar todos nuestros recursos para solucionar los problemas de interés común. En este sentido la administración fortalecerá y facilitará procesos de asociatividad institucional y comunitaria.

Finalmente, la corresponsabilidad social se refiere al compromiso y la responsabilidad que tienen la administración, los ciudadanos, el sector público y privado, para el logro de un mejor desarrollo a través de diálogos permanentes enmarcados dentro de escenarios flexibles, que permiten la incorporación de nuevas visiones y acciones donde los actores puedan visualizarlas para enfrentar las problemáticas sociales, desde el ámbito local, departamental, nacional e internacional.

Este modelo implica un cambio cualitativo en la gerencia de lo público, pues las personas son reconocidas como actores claves de su propio desarrollo en vez de beneficiarios pasivos de productos y servicios, visión que repercute en la dinámica de la ejecución de los proyectos, ya que los programas se apoyan y se construyen desde la responsabilidad de todos los participantes y no únicamente desde el gobierno local.

En consecuencia, los pastusos encuentran en la ejecución de este plan de desarrollo, la oportunidad de dar lo mejor de cada uno corresponsablemente. Por su parte el gobierno se convertirá en el principal promotor de cambio a partir de la potenciación de las capacidades de sus ciudadanos para el desarrollo local".

El anterior texto, nos da la dimensión que la Administración Municipal, en una aceptación e interpretación del deseo ciudadano que enarbola la democracia participativa, le da un valor de significativa importancia a la realización del presupuesto participativo como una de las formas de implementación del modelo democrático para Pasto. De igual manera, el mismo Plan de Desarrollo que se formula conjuntamente con la comunidad, define los siguientes compromisos en metas y productos para los próximos cuatro años: (ver cuadro siguiente página)

Etapas Metodológicas
del Presupuesto Participativo de Pasto

Para que los Cabildos de Presupuesto Participativo cumplan su verdadera función y se pueda brindar resultados satisfactorios al final del proceso, el municipio de Pasto adoptó una metodología del paso a paso o de etapas sucesivas, en una coherencia lógica.

Las etapas son las siguientes:

1. Organización y Planeación.
2. Diagnóstico y fundamentación.
3. Programación financiera.
4. Precabildos.
5. Cabildos.
6. Ejecución.
7. Seguimiento.
8. Sistematización.
9. Réplica

Líneas básicas priorizadas comunitariamente	Plan municipal de desarrollo - metas periodo 2008 – 2011	Indicador
Realización de procesos de presupuesto participativo - Cabildos, con participación de niños, adolescentes, jóvenes y población vulnerable.	Se realizará 2 procesos de presupuesto participativo - cabildos.	Procesos de presupuestación participativa realizados.
Implementación de escuelas de gobierno y semilleros de liderazgo con niños, niñas adolescentes y jóvenes.	Se implementará una Escuela de Gobierno y Semilleros de Liderazgo con niños, niñas, adolescentes y jóvenes rurales y urbanos.	Escuela de Gobierno y Semilleros de Liderazgo implementada.
Realización de consejos comunitarios juveniles.	Se realizará un consejo comunitario juvenil por año.	Consejo comunitario juvenil realizado.
Ejecución exitosa de los proyectos priorizados en el proceso de presupuesto participativo.	Se ejecutará en un 100% los proyectos viables priorizados en procesos participativos de años anteriores y se cumplirá en un 80% con los proyectos priorizados en los cabildos realizados vigencia 2008-2011.	Porcentaje de proyectos priorizados ejecutados.
Realización de audiencias públicas de rendición de cuentas anuales a nivel geográfico y temático.	Se realizará 1 rendición pública de cuentas por nivel geográfico y una rendición publica de cuentas a nivel temático por año.	Rendición pública de cuentas realizadas.
	Se apoyará la rendición pública de cuentas para los corregidores, las Juntas de Acción Comunal y las Juntas Administradoras Locales.	Rendición pública de cuentas de corregidores, juntas de acción comunal y juntas administradoras locales realizadas.
Veeduría y control social para los proyectos de inversión del Municipio, y para medir el nivel de cumplimiento del plan de desarrollo	Se implementará proceso de veeduría ciudadana al 75% de los proyectos de inversión del municipio.	Porcentaje de proyectos de inversión del municipio con veeduría.
	Se fortalecerá el Consejo Territorial de Planeación y se creará 1 veeduría ciudadana por cada eje para acompañar el seguimiento y evaluación de la Gestión del Plan de desarrollo.	Consejo Territorial de Planeación fortalecido.
		Veedurías ciudadanas creadas y operando.
Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, juntas de acción comunal, JAL, entre otras.	Se realizará 2 acuerdos institucionales que fortalezcan las iniciativas comunitarias estratégicas, fomenten la productividad para la competitividad y el óptimo funcionamiento de las organizaciones comunitarias e incentive al líder comunitario.	Acuerdos institucionales que fortalezcan las iniciativas comunitarias estratégicas operando.
Capacitación y formación continua, pertinente y contextualizado a líderes comunitarios, con énfasis en población joven, en gestión del desarrollo integral, control social, veedurías, planeación, presupuesto y elaboración de proyectos, Asociatividad, participación ciudadana y construcción de imaginarios colectivos.	Se formulará e implementará un plan participativo de formación enfocado a la redefinición del concepto y campo de acción de las organizaciones comunales y comunitarias.	Plan participativo de formación operando.
	Se gestionará la creación de la escuela de gobierno para lideres comunitarios urbanos y rurales	Escuela de gobierno para líderes comunitarios gestionada

Plan Municipal de Desarrollo de Pasto 2008-2011

Etapa de organización y planeación: En esta etapa se realizan las siguientes actividades:

- Conformar el equipo de trabajo y diseñar el organigrama del proceso.
- Fundamentar las etapas del proceso de presupuesto participativo.
- Acordar el cronograma de actividades.
- Buscar alianzas estratégicas.
- Diseñar instrumentos de recolección de información.

El proceso se organiza en la medida de que existan líneas claras de conducción y orientación, por ello se diseña y valida un organigrama así:

Organigrama propuesto por la Consultoría Local DNP Presupuesto por Resultados. 2008

Se conforman diez equipos para el desarrollo exitoso del proceso, ellos son:

1. Equipo Coordinador.
2. Consejo de Gobierno.
3. Equipo asesor ampliado.
4. Equipo Técnico.
5. Equipo de programación financiera.
6. Equipo de formación y capacitación.
7. Equipo de Comunicaciones.
8. Equipo de Orientación Comunitaria.
9. Equipo Logístico.
10. Equipo Dinamizador.

Como un aprendizaje de procesos anteriores, en el proceso de 2008 se le ha dado suma importancia al equipo técnico, el cual se convierte en un filtro, para que las iniciativas de inversión que luego se convertirán en proyectos, no tengan el conflicto con la viabilidad. Muchos proyectos se han definido como inviables, debido a que no tienen los estudios de preinversión o la factibilidad requerida.

Etapa de diagnóstico y fundamentación: El municipio de Pasto es pionero en procesos de democracia participativa. Cada nuevo proceso de presupuesto participativo inicia con la evaluación física, financiera y organizacional de los procesos de cabildos anteriores, para el último caso evaluación de procesos 2001, 2003, 2005 y 2007.

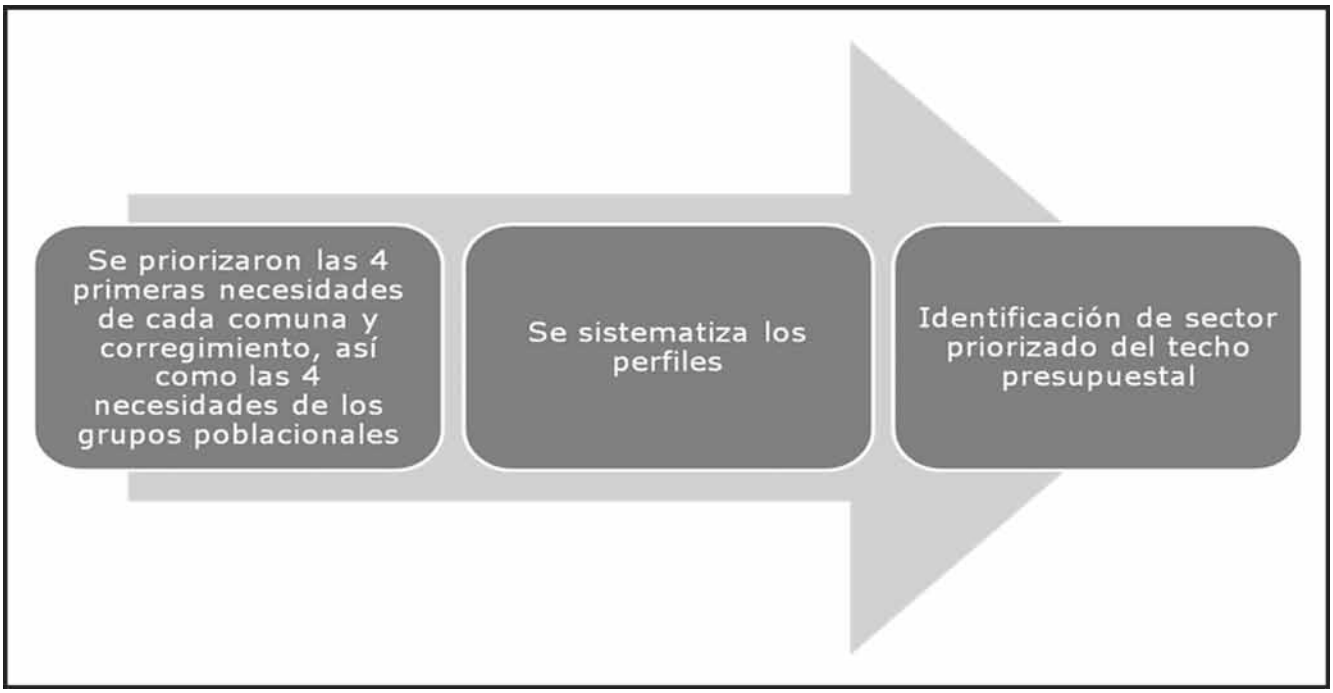
Conocer qué piensa la comunidad, los funcionarios, las organizaciones de la sociedad y otros sectores comprometidos, esto nos da una clara referencia para corregir errores y fortalecer las experiencias exitosas.

Algunas actividades desarrolladas en esta etapa son:

- Encuestas a líderes comunitarios que participaron en el proceso de cabildos
- Elaboración de matriz DOFA con funcionarios.
- Elaboración de matriz DOFA con líderes comunitarios y ONGs.
- Revisión documentación de la Administración pasada.
- Revisión de insumos de planeación municipal: Plan Municipal de Desarrollo, Plan de Ordenamiento Territorial, Planes de vida
- Revisión de convenios con Universidades y Fundaciones.
- Evaluación físico-financiera con revisión de proyectos
- Realización de Consejos de Gobierno.
- Es necesario evaluar con rigurosidad y máxima objetividad los procesos anteriores.

Es conveniente el uso de diversos instrumentos para recolectar y procesar la información: encuestas a líderes comunitarios, conversatorios, entrevistas, foros de discusión con los responsables del proceso y análisis físico – financiera de la base de datos existente en la Alcaldía. Un instrumento de suma importancia es el SIGER, el cual compila todos los datos de la ejecución de los proyectos de cabildos anteriores

Etapa de programación financiera: Para claridad de las inversiones realizadas en cada proceso, el estado de viabilidad de los proyectos y el nivel de cumplimiento, se realiza una evaluación financiera de los procesos 2001, 2003, 2005 y 2007, el cual esta en proceso de sistematización. Esta información procesada da claridad de los techos presupuestales, los rubros posibles de asignación de recursos, el porcentaje del presupuesto destinado a cabildos, los recursos destinados a proyectos de ciudad.



Ruta del proceso elaborada por el equipo de Cabildos. Alcaldía de Pasto. 2008.

Etapa de precabildos: Con el personal contratado por la Alcaldía y con el equipo de gobierno, se realizan los eventos de capacitación y socialización. La capacitación se realiza en temas básicos y acordados con anterioridad. El segundo evento que se realiza en precabildos es la socialización de las reglas de juego. Todo precabildo es verificado con lista de asistencia y fotografía del evento. De igual manera son los eventos democráticos y masivos por cada una de las comunas y corregimientos y que tienen por objetivo:

- Socializar el Plan Municipal de Desarrollo, familiarizarse con los ejes estratégicos, programas, objetivos, metas e indicadores.
- Socializar la ruta de cabildos o explicación de las etapas metodológicas.
- Capacitar a la comunidad para que logre consensos reales.
- Concertación de las reglas de juego: generales, básicas y/o técnicas.
- Informe del estado de ejecución de cabildos 2001, 2003, 2005 y compromisos 2007.
- Inscripción de perfiles de proyectos

Respecto a las reglas de juego o criterios técnicos y comunitarios, concertados para calificar, viabilizar y adjudicar los proyectos de inversión, se ha tenido un proceso de paulatina corrección y fortalecimiento, lo que ha permitido que cada proceso sea cada vez más acertado y ajustado a las necesidades del momento.

Algunas variables o criterios generales de las reglas de juego han sido los siguientes:

- Los formatos para propuesta de proyecto deben corresponder al elaborado por la administración.
- Los proyectos que han sido clasificados y no cumplan con algunos de los requisitos no tendrán segunda opción.
- Los proyectos aprobados serán ejecutados directamente por la administración Municipal.

Algunas variables específicas tenidas en cuenta han sido:

- Convivencia.
- Técnicas.
- Financieras.
- División por sectores poblacionales y temáticos.

Etapa de cabildos: En cada uno de los corregimientos y comunas, se realizan los cabildos populares. Cada Cabildo tiene un orden del día establecido, un techo presupuestal, unos costos logístico-operativos, una dirección general por parte del Alcalde y su equipo de gobierno, unos participantes que se denominaran cabildantes y unas reglas de juego claras.

Al final de cada cabildo se obtendrá un primer listado priorizado con puntaje de mayor a menor de los proyectos de inversión. De igual forma se elegirá a los voceros comunitarios por cada cabildo. Cada cabildo podría terminar con un importante acto cultural preparado por las comunidades, docentes y niños de las instituciones educativas que pertenecen al Corregimiento o Comuna.

Los proyectos que se presentan en cabildos, ya han superado las etapas de los consensos barriales y veredales, la etapa de la revisión de viabilidad en el Equipo Técnico, deben estar incluidos en los techos presupuestales y hacer parte de los rubros asignados por el Equipo Financiero y además deben cumplir con las reglas de juego.

El proceso llega a la etapa de Cabildos, tal como se indica en el gráfico ubicado en la siguiente página.

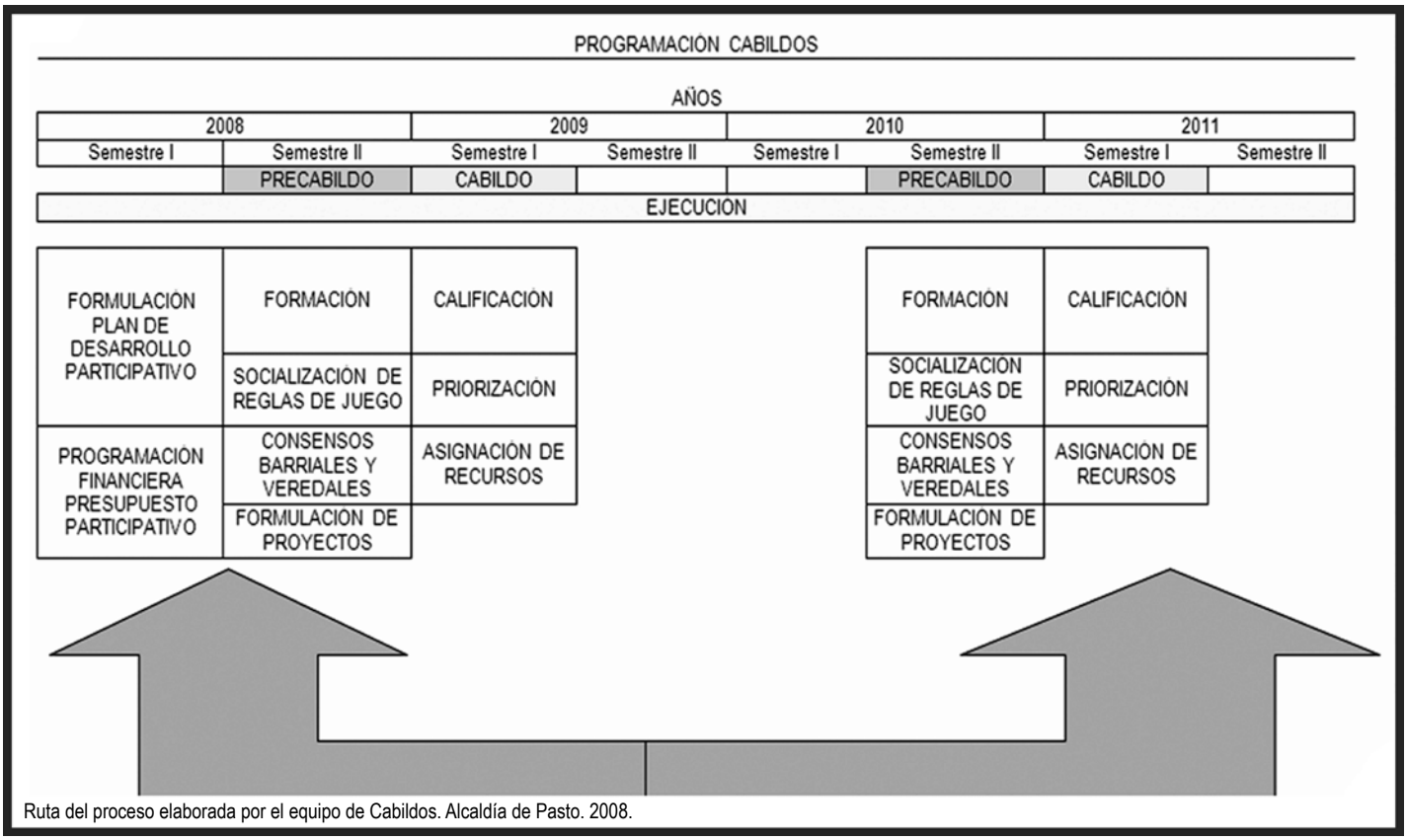
Etapa de ejecución: Las diferentes dependencias que tienen que ver con la realización de las obras y programas, implementan la ruta de contratación y legalización para la ejecución física de los recursos priorizados y asignados en Cabildos.

Se tendrá en cuenta todo el proceso abreviado de contratación tal como lo estipula la ley.

- Certificado de disponibilidad presupuestal CDP.
- Invitación a contratar y selección de los contratistas
- Elaboración el contrato y legalización.
- Desembolsos de los anticipos.
- Interventorìa, veeduría social y supervisión.
- Ejecución con alta participación comunitaria mediante Mingas Comunitarias.
- Recibo a satisfacción, liquidación e inauguración.

Si se detectan problemas en la ruta crítica anteriormente definida se deben producir las señales respectivas de alerta que deben solucionarse de forma inmediata.

Etapa de seguimiento: Establecido y firmado el



Ruta del proceso elaborada por el equipo de Cabildos. Alcaldía de Pasto. 2008.

contrato con todos los requisitos legales, se realiza con la comunidad, veedurías, SIGER y los instrumentos de monitoreo establecidos el seguimiento a los proyectos.

Se lleva la respectiva hoja de cumplimiento y el estado de avance de los proyectos identificando problemas en la ejecución y brindando la solución de manera inmediata.

Con el observatorio integral conformado por las dependencias y el instrumento SIGER - PPR[19], se realiza el seguimiento a todos los procedimientos que siguen luego de la priorización.

En los meses posteriores a cabildos y en especial en cada semestre de cada año, el Alcalde y su equipo de gobierno, convocarán a asambleas populares masivas por los medios de comunicación en cada sede donde se realizaron los cabildos territoriales, para dar a conocer en forma verbal, audiovisual y escrita, las fallas y éxitos obtenidos en el proceso.

Se darán a conocer los impactos producidos, las correcciones y aportes al proceso, además de las ejecuciones físicas financieras. Esta fase se denomina RENDICION DE CUENTAS.

Etapa de sistematización: Los resultados del proceso, la ruta metodológica, el impacto de la inversión pública, los procesos de organización social, los procesos de formación y los diversos eventos serán sistematizados, de forma tal que sirvan como modelo de democracia participativa.

Etapa de replica: Los resultados del proceso, su aplicación metodológica, la universalidad de las reglas de juego, las experiencias que dejan lecciones y aprendizajes, se toman como replica para que sean aplicadas en otros entes territorial de Nariño y de otros municipios que soliciten apoyo institucional para implementar procesos de presupuesto participativo.

Evaluacion fisico – financiera de los cabildos de pasto

El equipo coordinador de cabildos de Pasto 2008-2011, asumió un trabajo investigativo, para

[19] SIGER: Sistema integral de gestión y evaluación de resultados. PPR: Presupuesto por resultados.

determinar el estado actual del proceso. Para realizar dicha evaluación, se acudió a recolectar y procesar información primaria, aplicando los siguientes instrumentos:

1. Encuestas dirigidas a 130 líderes veredales y comunales.
2. Formato de evaluación físico-financiera, diligenciada por parte de cada funcionario responsable de la alcaldía municipal.
3. Realización de matriz DOFA con diversas ONGs, asociaciones comunitarias, dependencias de la alcaldía municipal e instituciones.
4. Documento de seguimiento realizado por el Departamento Municipal de Planeación.

Resultados de las encuestas a lideres comunitarios

¿Ha participado usted en los cabildos realizados por la alcaldía de Pasto en los anteriores periodos de Gobierno 2001, 2003, 2005 y 2007?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Si	106	81.5 %

Alcaldía Municipal de Pasto, Equipo de Presupuesto Participativo – Cabildos. 2008

El 81,5% de los líderes dieron una respuesta positiva, cuando se les interrogó sobre su participación en los procesos de cabildos abiertos a partir del año 2001. Demuestra un alto grado de participación en el proceso.

¿Que impacto han tenido en su comunidad y en general en el Municipio de Pasto, la realización de los cabildos como espacio para la participación?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Altamente favorable	82	63 %
Desfavorable	2	1.5 %
Escasamente favorable	32	26 %

Alcaldía Municipal de Pasto, Equipo de Presupuesto Participativo – Cabildos. 2008

El impacto percibido por los lideres, de la realización de los Cabildos en Pasto, es considerado altamente favorable, contrastado con el 26% que perciben que el impacto ha sido escasamente favorable y el 0,7% que manifiesta que no ha existido impacto.

¿Considera usted que los Cabildos son un espacio importante para la participación ciudadana?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	110	84.6 %
No	8	6 %

Alcaldía Municipal de Pasto, Equipo de Presupuesto Participativo – Cabildos. 2008

El 84,6% de los líderes encuestados, manifiestan que los cabildos sin representan un espacio de relevancia e importancia para la participación ciudadana, debido a:

- Existe una gran participación de la comunidad.
- Porque se presentan proyectos a la administración municipal.
- Se da a conocer proyectos prioritarios de barrios.
- Permiten tener control social.
- Permite identificar necesidades con proyección de ciudad.
- Democracia en las decisiones comunitarias.

El 6% manifiestan que no es un espacio importante para la participación, debido a:

- Hay manipulación por parte de funcionarios, que ya tienen trazados sus proyectos con algunos dirigentes.
- Se hace politiquería con funcionarios que pretenden cargos públicos

El trabajo de evaluación con información primaria, avanzó hacia la construcción de la matriz DOFA del proceso. A la pregunta cuál cree que son las principales debilidades, se expresó que la mas importante era la falta de información, seguida del incumplimiento de los compromisos, que tiene una frecuencia alta.

Las sucesivas debilidades fueron:

- Recursos limitados para la ejecución de los proyectos
- Demora en la contratación para la ejecución de los proyectos
- Desfinanciación de los proyectos misionales de las dependencias
- No existe relevo generacional de liderazgos
- Existe la tendencia a sectorizarse por poblaciones y temas lo que significa el deterioro de la integralidad.
- Formación de círculos de poder que pueden

ser excluyentes
- Los Cabildos favorecen proyectos de infraestructura física más que proyectos culturales y de formación.
- Desconocimiento por parte de las comunidades del origen, manejo y destino final del presupuesto.
- Orientación no apropiada de los facilitadotes del proceso.
- Exclusión por ubicación geográfica.

Cuando se indagó a los lideres sobre cuáles consideran que son las fortalezas mas importantes del proceso de presupuestación participativa, se manifestó que la principal es el empoderamiento comunitario de la experiencia democrática. Las fortalezas que le siguen son:

- Los cabildos facilitan una mayor participación comunitaria en la toma de decisiones y permiten la identificación de necesidades con proyección de ciudad.
- Los proyectos que se presentan a la administración municipal, cuentan con mecanismos de control social, permitiendo mayor eficiencia en la ejecución de recursos y democracia en las decisiones comunitarias.
- Los proyectos son formulados y ejecutados por la administración municipal, en consenso con la comunidad en las diferentes comunas y corregimientos.
- Trabajo sistémico y por etapas con la comunidad interesada en el proceso.
- Vínculo directo entre comunidad y administración.

Una de las preguntas claves de la presente evaluación al proceso, fue indagar sobre las reglas de juego de años anteriores, reglas que se convierten en la columna vertebral del presupuesto participativo de Pasto.

¿Considera usted que las reglas de juego de los Cabildos pasados lograron satisfacer las necesidades y expectativas de la comunidad?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Si	51	39 %
No	59	45 %

Alcaldía Municipal de Pasto, Equipo de Presupuesto Participativo – Cabildos. 2008

El 39% contesto que si lograron satisfacer las expectativas comunitarias por:

- Las obras realizadas en las comunidades.
- Son claras y de estricto cumplimiento.
- Existió concertación, constancia y apoyo.

El 45% de encuestados manifestaron que las reglas de juego del año 2005 y 2007 no lograron satisfacer las necesidades y expectativas de la comunidad, debido a:

- Incumplimiento de compromisos.
- Falto socialización e información del proceso.
- No se tuvo en cuenta a la comunidad en el cambio de los proyectos.
- No se respetaron las reglas de juego.
- Falta de presupuesto.
- Más dedicación a proyectos de comunas que barriales.
- No existió claridad sobre las mismas.
- Existió egoísmo y exclusivismo.

La última pregunta que se hizo a los líderes, fue si el proceso de presupuesto participativo ha contribuido a mejorar la calidad de vida de la gente de Pasto, enfocando la inquietud al proceso de investigación de conocer si la inversión pública comunitaria, con altos índices o niveles de transparencia puede ayudar a reducir la pobreza existente.

¿Considera usted que el proceso de cabildos ha contribuido a mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio de Pasto?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Si	103	79 %
No	18	13.8 %

Alcaldía Municipal de Pasto, Equipo de Presupuesto Participativo – Cabildos. 2008

Para el 79% de los indagados, la realización y ejecución de la inversión pública de Cabildos, si ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Pasto, debido a:

- Se han realizado varios proyectos en los distintos sectores
- Por las inversiones importantes que ha definido la comunidad.
- Mejoró varios aspectos de la comunidad.
- Por la realización de obras.
- La comunidad se apropia de lo que quiere y lo logra satisfactoriamente.
- Cambio progresivo por las obras de infraestructura

También se aplico una evaluación DOFA del ámbito interno con organizaciones no gubernamentales y fundaciones que han trabajado en el proceso de cabildos abiertos de Pasto, como la Fundación Social, Fundación SUYUSAMA, la Corporación Minga, FEDES, la Asociación Humanistas de lideres Comunitarios AHLIC y lideres de Comunas, como la 10 siendo la mas representativa en términos de participación.

Fortalezas	Debilidades
• Establecimiento de compromisos como garantía para cumplimiento de lo acordado. • Trabajo sistémico y por etapas con la comunidad interesada en el proceso. • Metodología abierta, participativa en su diseño y aplicación. • Hay experiencias de participación en cabildos en las comunas y corregimientos. • Hay planes de vida construidos participativamente en 10 comunas y 14 corregimientos. • Hay mayor conocimiento de la estructura financiera de los recursos públicos. • Se ha elevado el nivel de consciencia sobre la validez de la concertación y participación por encima de la intermediación política. • Algunos líderes ya se han apropiado de los cabildos, comprendiendo que es patrimonio político de la comunidad y no una oferta electoral. • Se empieza a comprender la gestión de los proyectos comunitarios pensando en el bien común, más que en el beneficio individual. • Existe la oferta de la cualificación de la participación comunitaria a través de un diplomado de gestión participativa. • Existen más de 200 líderes de la comunidad y 100 funcionarios de la administración pública formados a través del proceso del Diplomado. • Se reconocen los cabildos como mecanismos de control social y de mayor eficiencia en la ejecución de recursos. • Se ha fortalecido la relación entre la comunidad y los poderes locales de una manera más transparente.	• Débil participación de jóvenes, academia y gremios. • Desconocimiento de las reglas de juego • Falta de capacitación • Falta de estímulos a los líderes comunitarios • En la práctica no se respetaron los acuerdos realizados (2001 -2005) • Formación de círculos de poder que pueden ser excluyentes • No existe una sistematización del proceso con reflexión y análisis de lo sucedido en los cabildos anteriores. • Es necesario fortalecer más mecanismos que articulen el tejido social por comunas y corregimientos y garanticen fundamentalmente una comunicación más fluida y una mayor participación de la comunidad. • Un mínimo porcentaje del presupuesto municipal está destinado al ejercicio de Presupuestación Participativa (lo máximo que se ha llegado es al 14%) • Los Cabildos favorecen proyectos de infraestructura física más que proyectos culturales y de formación. • Los cabildos tienen tendencia a sectorizarse por poblaciones y temas lo que significa el deterioro de la integralidad.

Alcaldía Municipal de Pasto, Equipo de Presupuesto Participativo – Cabildos. 2008

Evaluacion fisico – financiera

El municipio de Pasto, por ser pionero en el sur de Colombia, frente a procesos de presupuestación participativa, se propuso como tarea, desde la Alcaldía Municipal, realizar una evaluación física y financiera, del nivel de cumplimiento de los procesos 2001, 2003, 2005 y 2007.

El siguiente cuadro es el consolidado de inversiones en pesos corrientes de cada año y por cada uno de los sectores programáticos de inversión pública sin tener en cuenta el proceso del año 2007:

Sector	Total comprometido	Total ejecutado
Proyectos agropecuarios	392.000.000	331.948.629
Proyectos sociales	504.000.000	436.000.000
Proyectos culturales	1.589.961.300	1.504.347.232
Proyectos productivos	1.130.218.997	471.700.365
Proyectos educativos	7.978.431.743	9.392.479.018
Proyectos de agua potable y saneamiento básico	11.136.100.302	19.229.111.334
Proyectos de seguridad y convivencia	1.145.165.764	1.262.800.878
Proyectos de deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre	3.540.114.370	3.717.951.786
Proyectos viales	11.998.486.139	19.302.106.394
Proyectos de electrificación	718.560.717	633.828.164
Proyectos de salud	4.315.701.834	1.938.809.606
Proyectos de parques, especio público y medio ambiente	3.371.543.229	2.888.288.542
TOTAL	**47.820.284.395**	**61.109.371.948**

Alcaldía Municipal de Pasto, Equipo de Presupuesto Participativo – Cabildos. 2008

En los tres procesos partiendo del año 2001, 2003 y 2005, se han comprometido cerca de 48 mil millones de pesos y se han ejecutado más de 61 mil millones de pesos, para un porcentaje de ejecución financiera de 127,8%.

El 27,8% adicional tiene que ver con que muchos proyectos fueron subvalorados en su etapa de presentación, ya que no tenían seguramente los estudios de preinversión necesarios. La adición presupuestal demuestra un gran esfuerzo hecho por la administración municipal con el objeto de cumplir lo pactado en Cabildos.

En lo concerniente a la ejecución física de los procesos 2001, 2003 y 2005, tenemos el siguiente cuadro:

PROCESO	EJECUTADOS	EN EJECUCION	POR INICIAR CONTRATACION	NO VIABLES	TOTAL
2001	282	3	9	14	308
2003	131	4	7	2	144
2005	127	71	73	9	280
TOTAL	540	78	89	25	732

Alcaldía Municipal de Pasto, Equipo de Presupuesto Participativo – Cabildos. 2008

De 732 proyectos, el 74% se han ejecutado, el 12,2% están por iniciar contratación, el 10,6% están en ejecución y el 3,4% se han definido como inviables.

Estos últimos son aquellos proyectos que tienen imposibilidad de llevarse a cabo debido a problemas jurídicos, de inexistencia de licencias o por su inviabilidad financiera, los que definitivamente salen del proceso de ejecución.

Tomando las inversiones por periodo de gobierno y por el número de proyectos que cada Administración Municipal ha tenido que ejecutar, tenemos el siguiente consolidado:

Periodo	Proyectos	Valor
2001-2003	241	14.109.361.819
2004-2007	491	45.278.949.113
SUBTOTAL	732	59.388.310.932
2008[20]	137	20.752.330.971
Total	**869**	**80.140.640.000**

Alcaldía Municipal de Pasto, Equipo de Presupuesto Participativo – Cabildos. 2008

En el cuadro anterior se analiza el valor de la inversión pública ejecutada en cada periodo de gobierno a nivel físico y financiero. Tenemos así que en la primer alcaldía del medico Eduardo Alvarado se ejecutaron 241 proyectos por una valor de 14.109 millones de pesos, en la alcaldía de del profesor Raúl Delgado se ejecutaron 491 proyectos por un valor de 45.278 millones de pesos y en la segunda alcaldía del medico Alvarado Santander se están ejecutando 137 proyectos por un valor de 20.752 millones de pesos.

En cada administración municipal se ejecutan proyectos del proceso presente, pero también de procesos de años anteriores.

El último consolidado, presentado por el Equipo de Presupuesto Participativo de Pasto, de la Alcaldía Municipal, realiza el siguiente consolidado de ejecución física y financiera de los proyectos de Cabildos 2001, 2003, 2005 y 2007.

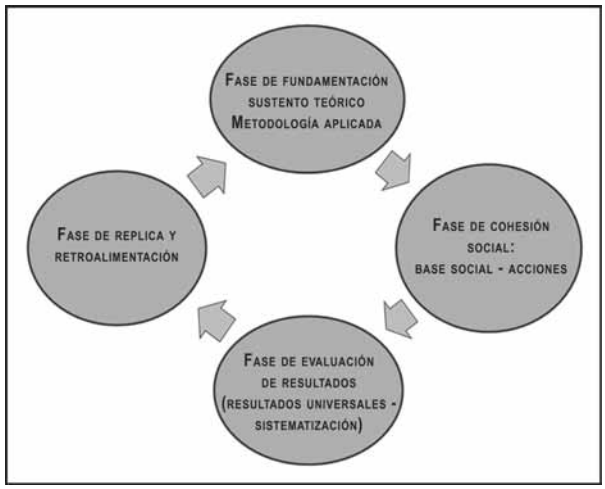
Proyectos	Fisico	Ejecucion	Financiero
Ejecutados totalmente	607	77,23%	58.198.152.587
En ejecución	36	4,58%	3.259.970.267
Contratados totalmente	6	0,76%	436.597.347
En contratación	19	2,42%	3.291.301.436
Preinversión completa	25	3,18%	5.652.560.394
En Preinversión	41	5,22%	5.526.832.406
Por iniciar proceso	15	1,91%	1.341.716.212
Inviables	37	4,71%	1.711.603.444
SUBTOTAL	786	100,00%	79.418.734.093

Alcaldía Municipal de Pasto, Equipo de Presupuesto Participativo – Cabildos. 2008

Fases del modelo de democracia participativa

La propuesta de fortalecer y consolidar un modelo sostenible para la democracia participativa, surge como respuesta a la carencia de organización y de sostenibilidad en los espacios creados para el ejercicio de dichos procesos, como se ha podido observar durante su ejecución en las últimas administraciones, prueba de ello es la falta de sistematización así como de evaluaciones que den cuenta de los resultados y del impacto de los mismos en la calidad de vida de los habitantes.

Desde este escenario, es importante consolidar el modelo a través de un proceso integral y secuencial que pase por cuatro momentos:



[20] El equipo de presupuesto participativo de la Alcaldía de Pasto, realiza el ajuste de valores 2008 que hereda ejecuciones de los procesos anteriores (especialmente los compromisos 2007) y que por ser un proceso en permanente ejecución, los valores deben ajustarse en la medida de que van cumpliendo con el cronograma previsto.

La fase de fundamentación

Se refiere a la definición de lo que el proceso de Presupuesto Participativo y los espacios de participación pretenden lograr en un plazo determinado y a la definición de las acciones secuenciales necesarias para ello.

La planeación se realizará en dos momentos: la planeación estratégica (la cual hace referencia a los cambios que se busca lograr en la realidad del municipio) y la planeación táctica (hace referencia a las metas, actividades, resultados y productos que conducirán a los cambios esperados). Este proceso es clave porque de él dependen la definición de criterios, mecanismos, procedimientos e instrumentos para el seguimiento y evaluación.

La fase de cohesión social

Es una condición esencial para garantizar al modelo, la estabilidad a largo plazo, exigiendo cambios fundamentales en materia de políticas públicas y una clara planificación estratégica para la integración social.

En esta fase el modelo está orientado a impulsar y favorecer la organización de los grupos sociales; para ello se trabajará fundamentalmente mediante dos procesos:

El primero se refiere a la formación de la comunidad, referente a los mecanismos de participación, cumplimiento de metas y la implementación de una escuela de gobierno con semilleros de liderazgo, dirigido a niños, niñas, adolescentes, jóvenes rurales y urbanos.

La formulación e implementación de un plan participativo de formación enfocado a la redefinición del concepto y campo de acción de las organizaciones comunales y comunitaria y la gestión para la creación de la escuela de gobierno para líderes comunitarios urbanos y rurales, entre otras planteadas en el eje de dialogo y buen gobierno del Plan de Desarrollo Municipal 2008- 2011.

El segundo hace referencia a la operatividad y toma de decisiones a través de la participación de la comunidad en los escenarios de participación como rendición la cuentas, presupuesto participativo y los consejos comunitarios, mediante la inversión de recursos sociales acumulados (saldos pedagógicos), consistentes fundamentalmente en experiencia en desarrollo comunitario, modelos y metodologías de intervención social, capacidad de innovación, potenciación de recursos, confianza comunitaria, relaciones con diversos actores sociales entre otros.

Para que los ciudadanos asuman su acción de un modo solidario, con todo interés, la consecución de fines públicos y no como acciones supletorias de la acción institucional, sino como iniciativas sociales autónomas que buscan incidir en el campo de lo público desarrollando, desde su especificidad, una sinergia social en corresponsabilidad con las instituciones del gobierno local.

La fase de evaluación

En términos prácticos, se refiere a la comparación entre los resultados de las actividades emprendidas con los objetivos y metas trazadas.

La evaluación puede realizarse en distintos niveles: en el corto plazo, evaluación de resultados; en el mediano plazo, evaluación de efectos; y en el largo plazo, evaluación de impactos.

En este sentido, se ve necesario establecer los criterios, mecanismos y procedimientos de evaluación tanto de los proyectos priorizados como del proceso en su conjunto. Uno de los principales momentos de esta fase será el de rendición de cuentas en el cual realizara la presentación de los resultados ante la ciudadanía.

La fase de replica y retroalimentación

Es la fase cíclica mas explicita del proceso, es donde termina y vuelve a nacer el modelo, hace referencia a la socialización, validación, implementación y aplicación de los productos elaborados del modelo; instrumentos como sustentos teóricos, sistemas de medición, rutas metodológicas, que en su proyección en otros espacios, no solo se constituyan en herramientas para el posicionamiento del modelo a nivel regional, nacional e internacional, sino como la forma para reinventar los procesos para su constante mejoría.

Conclusiones

1. El nivel general de ejecución total de los proyectos supera el 74% en los cuatro procesos de presupuesto participativo de Pasto: 2001, 2003, 2005 y 2007. El 23% de los proyectos están en proceso de ejecución

o contratación y solamente el 3% son inviables por razones técnicas, jurídicas, ambiéntales o financieras.

Esto demuestra un gran esfuerzo administrativo y comunitario, para que la mayoría de iniciativas de inversión presentadas en el proceso de cabildos se hagan realidad mediante la ejecución de obras o programas.

Para evitar que varias iniciativas resulten inviables, se debe fortalecer el comité técnico, el cual debe operar como un filtro que evalué la pertinencia de la iniciativa con el plan municipal de desarrollo (se toma como regla de juego general) y el plan de ordenamiento territorial, que determine la existencia de disponibilidad de recursos económicos en el presupuesto municipal, que evalué la conveniencia ambiental de ejecutar la iniciativa y que finalmente verifique si no tiene impedimentos de tipo legal, normativo o jurídico.

Por otra parte, paraque el proceso sea más legítimo en la comunidad y no se generen las resistencias a la lentitud en la contratación o ejecución, se debe fortalecer el equipo multidisciplinario e interdependencias de Presupuesto Participativo, para que los proyectos no se frenen en la tramitología de la contratación pública o en las indecisiones comunitarias (que no haya consensos, no hayan cedido lotes, no han definido el plan, no han aportado el trabajo comunitario, etc.).

Cerca del 23% de los proyectos aún están en ejecución o etapa de contratación, siendo negativo para el debido flujo del proceso y en especial para la concreción de las obras y programas.

Un equipo ágil, con poder de decisión, con un consejo de gobierno empoderado del proceso, con una política pública clara de participación, respaldado con la voluntad política del Alcalde y el apoyo de los voceros comunitarios, debe ser obligante para que todas las dependencias asuman con prioridad el mandato comunitario de los Cabildos.

2. Los valores ejecutados se acercan a los 80 mil millones de pesos corrientes para los ocho años de análisis, contando desde 2001 hasta el año 2008.

Si hacemos un cálculo básico de los valores y lo dividimos entre el número de años, tenemos que para cada año se invertirían en promedio 10 mil millones de pesos corrientes.
Este análisis lo hacemos para responder a la pregunta ¿Qué porcentaje del presupuesto municipal se destina para cabildos abiertos?

Tomando como base el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Pasto del año 2008, tenemos los siguientes datos que nos sirven como punto de partida para determinar aproximadamente el porcentaje de recursos que se destinarían para el proceso de cabildos anualmente[21]:

El presupuesto anual de ingresos 2008 es de $249.733.787.000, de los cuales son Ingresos Tributarios el 17,4%, Ingresos no Tributarios representan el 76,0% y los Ingresos de Capital son de 6,6%.

De los 249 mil millones de pesos, la estructura de gastos es la siguiente: 9,6% para gastos de funcionamiento, 2,9% para servicio de la deuda y 87,5% para inversión social.

Del 87,5% que se destina para inversión social, el 40,84% se destina al pago y prestación del servicio educativo, el 16,3% al sistema de salud subsidiado, el 2,2% a los subsidios de agua potable, saneamiento básico y a la inversión obligatoria en medio ambiente; el 1% a la inversión obligatoria en seguridad, convivencia y justicia; el 1,27% se destina a proyectos de infraestructura y al pago de la operatividad del sistema de salud; para carnavales y cultura se destinan 0,68% y el 7% se reserva a la inversión con recursos de cofinanciación.

La suma de los porcentajes anteriores, sobre la estructura de gastos, asciende a 69,3% que son recursos de obligatorio cumplimiento, otros reglamentados en leyes nacionales y decretos presidenciales, pero en especial la mayoría de estos gastos son aquellos que son indispensables para el funcionamiento del territorio: garantizar educación, salud, saneamiento

[21] La segunda alcaldía del médico Eduardo Alvarado, realiza una aproximación investigativa de la incidencia de los recursos de cabildos en el nivel de desarrollo comunitario y económico de Pasto. En dicha investigación se profundiza sobre el nivel de inversión en pesos constantes para cada año del proceso de presupuesto participativo y su impacto en el bienestar comunitario, lo que permite dar respuesta al funcionamiento del modelo de democracia participativa para Pasto.

básico, justicia, seguridad, régimen subsidiado en salud, carnavales de negros y blanco, la cultura y para cofinanciar proyectos con organismos nacionales e internacionales.

Resumiendo: Del 100% que se tiene para gastar, se resta 12,5% correspondiente a gastos de funcionamiento y servicio de la deuda. Nos queda 87,5% de inversión social, cifra a la que se resta el 69,3% de gastos de obligatorio cumplimiento. Nos queda 18,2% del total del presupuesto para ser invertidos en proyectos del programa de gobierno para los cuatro años, Plan Municipal de Desarrollo y Cabildos de Presupuesto Participativo.

Si se asume que cada año se invierte en Cabildos aproximadamente la suma de 10 mil millones de pesos corrientes, ello representa el 4% del total del presupuesto y el 22% de los recursos presupuestales "libres" para inversión en programas de la administración municipal. Finalmente hay que dar respuesta: Para cabildos abiertos se destina aproximadamente el 22% anual del presupuesto "libre" para inversión pública y social.

3. Los proyectos ejecutados superan los 786. Esto representa un promedio de ejecución física de aproximadamente 100 proyectos por año calendario y de 8,3 proyectos ejecutados mensualmente. Este nivel de ejecución se puede calificar como oportuna para la legitimidad del proceso y en especial para que las comunidades vean cumplidas satisfactoriamente sus expectativas. El proceso se vuelve creíble en la medida de que se cumpla con lo pactado.

El tema de las ejecuciones de proyectos y programas es una nueva tendencia de trabajo que se observa marcadamente en las comunidades, en especial cuando se propone como regla de juego de que las Juntas de Acción Comunal, organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunitarias y otras formas de organización comunitarias debidamente legalizadas, sean las que puedan contratar o ejecutar las obras o programas definidos en Cabildos.

4. El proceso de Presupuesto Participativo de Pasto ha logrado un ritmo propio, el cual ha generado los espacios autocríticos que le han servido para corregir sus errores y fortalecer sus aciertos. Sin embargo existe un elemento que es fundamental y que sin su presencia los cabildos sufrirían una fractura.

Es la voluntad política de las últimas tres alcaldías municipales, que han propiciado y se han abanderado de los instrumentos de la democracia participativa.

Sin la voluntad de los Alcaldes Eduardo Alvarado Santander y Raúl Delgado Guerrero, los cabildos no tendrían la importancia y el poder que hoy sustentan.

Para el año 2008 y el periodo de gobierno hasta el año 2011, bajo la orientación del médico Eduardo Alvarado Santander, la voluntad política ha sido determinante para que el proceso de presupuesto participativo se consolide y pueda avanzar hacia la estructuración del modelo de democracia participativa, que es una apuesta de prioridad institucional que la Alcaldía de Pasto, su alcalde y su equipo de gobierno, hacen para el municipio, en el sentido de que el centro del actuar y pensar institucional se enfoque a mejorar las condiciones de vida de la población vía democratización de las decisiones de su gente.

La anterior afirmación se refleja en la cantidad de recursos que se aprueban para el programa de cabildos en el año 2009, cercano a los 15.000 millones de pesos corrientes, que representaría un porcentaje superior al 30% del presupuesto "libre" para inversión pública y social.

5. La experiencia de presupuesto participativo de Pasto, tiene como objetivo convertirse en modelo de democracia participativa para Pasto. En ese sentido el modelo recoge todas las formas de participación ciudadana: formulación participativa del plan municipal de desarrollo, formulación democrática de los planes de vida por comunas y corregimientos, las decisiones concertadas en los concejos comunales locales, elección comunitaria de corregidores; fortalecimiento de los comités municipales como el de política social, juventud, cultura, educación y otras formas de participación ciudadana, para convertirlas en la forma más explícita de la democracia local, fortalecida con un fundamento teórico conceptual, que se pueda contrastar con la construcción de tejido social, que se pueda evaluar de manera cualitativa y cuantitativa en especial el impacto de la inversión pública de Cabildos en el mejoramiento de la calidad de vida de la gente de Pasto y por último que brinde los resultados universales para poder realizar las replicas o multiplicación de la experiencia.

Anexo
Replica de los Cabildos Abiertos de Pasto en los Cabildos Populares de Samaniego Nariño 2004-2007

No se podía escribir sobre los Cabildos Abiertos de Pasto, sin dejar de referirnos a la experiencia de Cabildos Populares de Samaniego Nariño periodo 2004-2007, época en la cual me desempeñé como Alcalde Municipal.

La experiencia de presupuesto participativo y Pacto Local de Paz de Samaniego en el occidente de Nariño, es alentadora, para quienes creemos que es posible construir país, patria y paz desde la provincia, sin caer en las trampas de la corrupción, de la contribución a la guerra y las practicas de la politiquería.

Los Cabildos Populares en esta región, se realizaron a través de la activa participación ciudadana en cada uno de los cuatro años. En cada uno de ellos participaron 16 mil personas o cabildantes entre niños de 5 años hasta adultos mayores de más de 80. En cada año del proceso se presentaron y aprobaron aproximadamente 150 iniciativas de inversión, de las cuales en el cuatrienio se ejecutaron más de 450 proyectos para una inversión total superior a 7.000 millones de pesos corrientes, de un presupuesto total anual de 10 mil millones de pesos.

Uno de los aspectos claves de esta experiencia es que el 80% de la ejecución se realizó con la comunidad a través de sus organizaciones, logrando con ello una reducción de costos de proyectos superior al 40% y en algunos casos más del 60%. El ejemplo que mejor ilustra esta bondad es la construcción de polideportivos rurales, que en la administración tradicional se contrataban por 50 millones de pesos (condiciones promedio) y con Cabildos Populares la misma ejecución tenía un costo de 15 millones de pesos a través de la minga y la contratación comunitaria.

La practica más relevante de la experiencia, es la conjunción de Cabildos Populares con el modelo de gobierno alternativo "Árbol de la Waycosidad", que logró en el municipio el Pacto Local de Paz y el fortalecimiento del "Proyecto Naranja". En el año 2003 los homicidios por arma de fuego ascendían 70, pero año tras año hasta el 2007 se logró reducir a 17 homicidios, siendo una clara muestra que los grupos armados ilegales de guerrilla y paramilitares existentes en el territorio, se vieron obligados a no atentar contra la población civil, a no "capturar al Estado local" y a respetar la neutralidad activa del Proyecto Naranja, que se convirtió en una declaración social y ciudadana en contra de la guerra y a favor de la paz.

La experiencia de Samaniego fue premiada en varios escenarios. Fue declarada mejor práctica nacional de gobernabilidad democrática en las ferias Expoinnovación Cartagena 2004 y Bucaramanga 2006. Fue destacada en Porto Alegre Brasil en el año 2006 como referencia de presupuesto participativo en territorios de conflicto armado. De igual manera a través del hermanamiento con el municipio de Cotacachi Ecuador la experiencia hace parte de la red URBAL 9 de presupuesto participativo. Finalmente se debe expresar que la experiencia de Cabildos Populares de Samaniego 2004-2007, fue implementada como una réplica de los Cabildos Abiertos de Pasto año 2003, época en la cual el autor de esta monografía se desempeñó como director de Cabildos del municipio de Pasto.

Presupuestos Participativos en Magdalena Medio Una apuesta por la recuperación de lo público democrático

Martha Yaneth Sandoval Salazar[1]
Corporación Viva la Ciudadanía

"Mantener a la gente resolviendo sus problemas, resolviendo necesidades, trabajando conjuntamente, participando en las estructura municipales, son formas de activar, mantener y ampliar sus capacidades. Porque en algún momento, no sabemos como ni cuando, surgen, o visualizamos, o construimos oportunidades, ocurren o surgen ideas, se abren mercados, nos conectamos de otra manera con el sistema de necesidades"[2]

La trascendencia política y social de los presupuestos participativos en Magdalena Medio

La región del Magdalena Medio, se ubica geográficamente entre las cordilleras Oriental y Central, entre el municipio de Puerto Nare (Antioquia) hasta el municipio de la Gloria (Cesar); históricamente, cuna de los movimientos sociales y expresión viva de lucha, resistencia, ingenio y persistencia, que sin duda alguna, explican como hombres y mujeres de los treinta municipios que conforman la región día a día con gallardía reconstruyen caminos que les lleven a una sociedad digna y en paz, motivados por su propio ser, alentados por su historia, que aún hoy dibuja cotidianamente el legado del héroe indígena Pipatón, para recordarles que son hijos de la esperanza, que tienen derecho a la esperanza, en palabras de Carlos Angarita:

"(…) tal imaginario social se reproduce en la cotidianidad de la gramática arquitectónica de la ciudad de Barrancabermeja desde el nombre del aereopuerto "Yariguies" hasta el monumento a Pipatón que se levanta antes de empezar a ascender a los barrios nororientales, pasando por las figuras beligerantes de Camilo Torres Restrepo, Jorge Eliécer Gaitán y Rafael Uribe Uribe que desde las zonas urbanas céntricas representan la resistencia frente a cualquier estrategia de sometimiento."[3]

[1] La autora es Economista de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en planificación y administración del desarrollo regional. Actualmente se desempeña como Coordinadora del área económica y social de la Corporación Viva la Ciudadanía.

[2] Coraggio, José Luis. La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales. Ponencia presentada en la Reunión Anual de Trabajo Red Nro 5 "Políticas Sociales Urbanas", del Programa URB-AL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo, 31 de mayo 2001.

[3] Angarita S, Carlos E. "Imaginarios Sociales en el Magdalena Medio Colombiano" publicado en Theologica Xaveriana, No 149, enero-marzo 2004, año 54/1, pág 13-32.

Hoy, el conjunto de la región, continua determinada por la inexistencia del Estado en unos casos y por la privatización de éste en otros, por la ausencia de legitimidad democrática y por la persistencia de esquemas y prácticas perversas que no permiten a los ciudadanos acceder a las instituciones, ni ser parte de lo Público, profundizando los déficits democráticos característicos en el Magdalena Medio, en la cual el poder político y las instituciones han sido cooptados por los actores armados ilegales y por las élites que ejercen el poder de facto. Esta situación ha impedido la práctica de una ciudadanía democrática, con participación libre y autónoma en la toma de decisiones que afectan al conjunto de la sociedad y ha venido construyendo la práctica de lo público desde la cultura del silencio, subordinando a los habitantes de la región a dichos actores y sus esquemas clientelistas.

Desde un análisis sistémico, esta realidad permite comprender porque en una región privilegiada por el río Magdalena, la arteria fluvial más estratégica para el país, por sus ciénagas, su diversidad natural que le confieren una vocación orientada a la pesca, agricultura, ganadería y petróleo, principalmente y potenciar actividades mineras como el Oro en la serranía de San Lucas, el Carbón en El Carmen de Chucurí y la Arcilla en Barrancabermeja, no se ha podido erradicar la pobreza, ni conseguir el desarrollo económico, político y social.

Por el contrario, la realidad del Magdalena Medio se caracteriza, de un lado por la violencia y el conflicto, que en sólo mayo de 2009, según datos del Observatorio de Paz Integral,[4] le significaron 32 casos de violencia contra 147 víctimas de la sociedad civil de Aguachica, Barrancabermeja, Puerto Wilches, Cimitarra, Landázuri, Sabana de Torres, Puerto Berrío, Yondó, San Pablo, La Gloria y Morales. Del otro, por un alto grado de concentración de la tierra, la ocupación improductiva del suelo, y el alto nivel de pobreza, cuyos datos revelan que cerca del 64% de la población no tiene sus necesidades básicas satisfechas y el 50% del territorio, no cuenta con agua potable. El diagnóstico del CONPES regional del año 2007 es revelador[5]:

• En los últimos años, la economía y la finca campesinas del Magdalena Medio han sufrido los embates de la ganadería extensiva, de los monocultivos permanentes como la palma, las maderas y el caucho y del avance de los cultivos ilícitos y de la violencia.

• Según estimaciones del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, en los municipios del Laboratorio de Paz en 1999, 24.300 personas poseían más de 1 millón de hectáreas de tierras en el sector rural. El 54% de estas tierras, en unidades mayores de 200 Hectáreas, era propiedad de un poco menos del 5% de los propietarios. En el otro extremo, más de la mitad de los propietarios poseía sólo el 5% del total de las tierras registradas, en unidades no mayores de 20 Hectáreas.

• En consecuencia, este conflicto por la tierra ha ocasionado que los campesinos sin tierra estén vinculados como jornaleros en cultivos legales o ilegales, que las familias de procedencia rural se hayan desplazado a los cascos urbanos.

• Educación: a nivel regional se estima que la población entre 5 y 19 años ascendía en el 2004 a 102.584 personas, de las cuales, 82.980 estaban registradas en el sistema educativo. De éstos, el 73% se encuentra vinculado en el nivel de primaria y secundaria y únicamente el 0.82% realizan estudios de educación superior en universidades, el SENA e instituciones tecnológicas.

• Salud: tan sólo el 44% de la población se encuentra afiliada a algún sistema de seguridad social. Algunos analistas suponen que la situación tiende ha agudizarse.

• Saneamiento Básico: se ha identificado que el 50% de los hogares de la región carecen de alcantarillado, de éstos, cerca del 26% no tienen ningún tipo de servicio sanitario.

En medio de toda esta realidad y dando continuidad a la historia de acción colectiva y movilización, en el

[4] Observatorio de Paz Integral – Boletín No. 49 – Abril de 2009.

[5] Políticas y Estrategias para el desarrollo regional del Magdalena Medio. Documento Borrador para Discusión. Equipo Técnico del Conpes Regional. Versión: 24.01.07. En http://www.cer.org.co/doconpes.pdf

Magdalena Medio se han consolidado actores sociales que ante la ausencia de un verdadero Estado, han venido trabajando en pro de las reinvindicaciones sociales de la región, entre ellos el Programa de Desarrollo y Paz (PDPMM) (1995) y La Diócesis de Barrancabermeja. De otro lado, en Barrancabermeja en particular se ha dado paso a nuevas formas de gobierno democrático, cuyo Alcalde Carlos Contreras, ha venido trabajando por la recuperación de la Ciudad desde una perspectiva integral del desarrollo humano. Ambos actores se constituyen en impulsores de iniciativas y agendas económicas, políticas, sociales y culturales de cara a la construcción de un Magdalena Medio prospero, equitativo, incluyente en medio de una cultura de solidaridad, tolerancia y paz.

Una de estas iniciativas, es justamente el desarrollo de procesos de presupuestación participativa en algunos municipios del Magdalena Medio, con miras a hacer efectiva estrategias que avancen en una perspectiva de derechos en la política pública para la superación de la pobreza. Para trascender de lo formal a lo efectivo, requiere reconocer a los ciudadanos y ciudadanas como titulares de acciones concretas para la garantía de bienes meritorios y reconocerlos como sujetos activos en la construcción de estrategias en un marco de corresponsabilidad en la gestión de lo público democrático. Todo ello a través de la participación vinculante en las estrategias y políticas de desarrollo en tanto método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario y en la perspectiva de derechos como criterio de inclusión y garantía de derechos civiles y políticos, avanzando en un cambio del paradigma que privilegia el monólogo gubernamental por otro con diversas voces desde la ciudad.

Aún más significativo son estos procesos en zonas de conflicto, dado que además de construir desarrollo con perspectiva de derechos, también fortalece y empodera a las comunidades, lo que a su vez significa la expansión de la libertad de acción y elección, en un marco en el que la participación en procesos de planeación de agendas ciudadanas sobrepone el interés colectivo sobre la manipulación de poderes privados tanto legales como ilegales.

Los alcances del presupuesto participativo trascienden las visiones minimalistas que ven en dichos procesos un instrumento más de gestión. El proceso participativo aunque contiene el logro de una gestión pública eficiente, la trasciende, dado que con éste se espera profundizar la democracia, construir desarrollo desde lo local, y superar la pobreza con un enfoque de derechos.

Con estos antecedentes, las experiencias que acá se recogen, son de dos tipos la primera, experiencias de presupuesto participativo lideradas por organizaciones sociales (de abajo hacia arriba) y la segunda, lideradas por la Administración Municipal (de arriba hacia abajo). La primera de ellas, corresponde a propuestas lideradas por la Pastoral Social de la Diócesis de Barrancabermeja y para el segundo la experiencia de Barrancabermeja, que inicialmente es impulsada por la Pastoral Social, y una vez renovada la Alcaldía de Barrancabermeja en el año 2007, se constituye en política pública de su Alcalde Carlos Contreras.

En ambos casos, la Corporación Viva la Ciudadanía, ha tenido la grata experiencia de acompañar los componentes metodológicos de la puesta en marcha de los presupuestos participativos y posterior sistematización, de ambas iniciativas, y es desde allí es que se desarrolla la presentación de este documento.

La mirada

La metodología del proceso de presupuestación participativa, más allá de la secuencia coherente de procedimientos, rutas y escenarios de participación, para desarrollar un proyecto, significa la concreción de sus apuestas políticas.

El grado de comprensión de la apuesta política permite, establecer sus alcances, trascendiendo las visiones minimalistas que ven en la participación un instrumento más de gestión. El presupuesto participativo aunque contiene el logro de una gestión pública eficiente, la trasciende, dado que con éste se espera profundizar la democracia, alcanzar el desarrollo desde lo local y construir ciudadanía.

1. Profundización de la democracia: en tanto combina elementos de la democracia representativa pero se sustenta sobre la democracia participativa reconfigurando las relaciones Estado y sociedad.

2. Construcción del desarrollo con perspectiva de derechos: en tanto, las asignaciones presupuestales deben corresponderse con objetivos, metas y estrategias derivadas de apuestas de futuro sobre la ciudad o el municipio que queremos, no se puede hablar de presupuestos participativos sin haber construido colectivamente una visión de futuro de la ciudad o

el municipio, de lo contrario derivaría en una lista de mercado y la disputa por recursos.

Construir una visión de futuro, no significa otra cosa, que apostarle al tipo de desarrollo que se quiere para el municipio. En este sentido, decir que el presupuesto participativo tiene como objetivo final la construcción del desarrollo desde lo local, se constituye en la oportunidad para transformar el modelo de sociedad desigual que nos caracteriza y en una oportunidad para ser parte de las decisiones y apuestas de vida que afectan a todos y todas, dándole un sentido humano y no económico a las decisiones de política pública, decisiones que históricamente se han sustentado en recetarios, han reducido el logro del desarrollo en la práctica, a la búsqueda de la expansión de las capacidades productivas de la sociedad. "Desde este punto de vista, la participación de los ciudadanos, algo que obviamente es difícil a nivel nacional pero que a nivel local no hay razón para que no exista una participación mucho más directa, es en sí misma una contribución a la calidad de vida de los miembros de una sociedad."

La apuesta política del presupuesto participativo en tanto constructor de desarrollo local es la garantía para que el Presupuestos participativo no derive en un recetario de política pública, sino más bien hacer una nueva lectura de lo social, de lo público, de la ciudadanía como sujeto de derechos, de la democracia, del medio ambiente, lo que a su vez implica que cada uno de los actores cumpla su propio rol en un marco de corresponsabilidad, sin desdibujarse, ni subordinarse.

Atendiendo a todo lo anterior, el presupuesto participativo no es paralelo a la planeación participativa, no se puede construir sin articulación entre los diversos ámbitos que confluyen en una visión de ciudad.

3. Construir ciudadanía en movimiento: que significa no sólo la organización de ciudadanos en torno a reivindicaciones específicas, sino su participación constante, deliberante en aras de la construcción y trámite de propuestas alternativas.

Estas apuestas políticas se transversalizan por tres principios

Primer Principio **acción Colectiva**; que en su sentido más práctico se define como un número de personas que actúan conjuntamente con un mismo propósito. La acción colectiva en el marco de la participación ciudadana, en la gestión de lo público, evidencia el papel que desempeñan las organizaciones sociales, los gremios, y los movimientos sociales, pero también la capacidad de superar las apuestas individuales en pro del beneficio colectivo.

Segundo Principio **Participación vinculante**

En un sentido muy general la participación puede ser entendida como una serie de acciones orientadas a exigir, incidir, o simplemente tomar parte en los asuntos públicos o privados de una sociedad de forma individual o colectiva por parte de individuos, grupos, organizaciones o instituciones. Desde allí, la participación adquiere un carácter multidimensional que demarca diversos tipos, niveles, ámbitos y actores. Es por esto, que existen diversas definiciones y categorizaciones, desde Sherry Arnstein, (1960), Brager y Specht, (1972), la CEPAL, el IAP, (International Association for Public Participation) que propone una clasificación de la participación de las decisiones de índole público en cinco niveles: información, consulta. Participación, colaboración, y el último atribución de poderes, la OCDE hace lo propio diferenciando 3 niveles como son información, consulta y participación activa.

Para Esperanza Gonzáles (1995) existen al menos cuatro tipos de participación: la social y comunitaria, si se ubica en lo privado: la primera de ellas definida como un proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses; y la segunda definida como acciones colectivas para la solución de necesidades cotidianas de la comunidad cogestionadas con el estado o autogestionadas por la comunidad. En la esfera de lo público, los tipos de participación son la ciudadana, referida a la participación directa de la ciudadanía en función de intereses sociales de carácter particular, en tanto que la participación política se hace individual o colectivamente con dos objetivos principales: intervenir en la selección de los gobernantes y/o en la formación o construcción de las políticas de gobierno.

Autores como Finot, distinguen dos tipos de participación: política y social. Política: si denota a las organizaciones del Estado integradas por órganos electos y a partidos políticos. Social, caracterizada por la intervención de actores sociales para la gestión

de soluciones para la provisión de bienes públicos. Participar para exigir, incidir o simplemente tomar parte, significa que existen distintos objetivos y por ende resultados, los cuales para quien o quienes deciden participar pueden ser: informarse, opinar, o incidir (con éxito o no).

Las anteriores definiciones no son exhaustivas, el objetivo es brindar un panorama sobre la participación y vislumbrar en él que independiente de las diversas posturas, el elemento común es la intervención del ciudadano en los asuntos públicos; de allí en adelante abundan las precisiones, en cuanto a ámbitos incidencia, actores, acciones, etc…

En este documento se propone el segundo principio orientador del presupuesto participativo: la Participación vinculante en la construcción y gestión de políticas públicas definida como un proceso colectivo de intervención de actores organizados o individualmente con el objetivo de incidir en la formulación, deliberación, y aprobación de políticas públicas, en un marco de corresponsabilidad en la gestión de lo público democrático.

Tercer principio Corresponsabilidad

En términos generales la corresponsabilidad es la relación vinculante que se establece entre todos los actores y actoras que intervienen en lo público y reclaman de cada uno de ellos compromisos concretos, en particular a la ciudadanía y al gobierno le exige una cultura que valore y otorgue significado a lo público democrático. La corresponsabilidad tiene como supuesto la cooperación entre ciudadanía y gobierno en la construcción y gestión de intereses colectivos.

Lo anterior deriva en tres reconocimientos importantes: el primero, la corresponsabilidad significa la reconfiguración de las relaciones Estado y Sociedad; el segundo, los ciudadanos en tanto componen el sistema social determinan el proceso de desarrollo y pueden y deben ser co-gestores del mismo y por último, que los ciudadanos tienen también una responsabilidad social y política en la garantía de los intereses públicos, que implica además de exigir transparencia y rendición de cuentas, el diseño e implementación de propuestas y alternativas.

El control social, entendido como acciones de seguimiento, vigilancia, elaboración y trámite de propuestas, realizadas por diversos actores de lo público, las cuales construyen un acuerdo social de responsabilidad compartida y permite fortalecer la legitimidad democrática y el respeto por la legalidad y la transparencia, se constituye en la planeación y presupuestación participativa, en garantía no sólo del ejercicio de la corresponsabilidad, sino de la continuidad, revisión y ajustes a los procesos de participación en la política pública.

Con estas precisiones, entendiendo que el presupuesto participativo no tiene una definición única y por el contrario existe una diversidad de interpretaciones correspondiente al número de experiencias de aplicación; para efectos de este documento se define

Gráfico 1. La apuesta Política y Social de los procesos de presupuestación participativa

Fuente: Elaboración propia

como un proceso social y político de construcción colectiva del desarrollo local y profundización de la democracia que exige la participación vinculante a los procesos de planeación participativa.

Finalmente, la implementación del presupuesto participativo debe partir por la construcción de una visión compartida de futuro (desarrollo) y no termina en el acuerdo de los recursos, por el contrario basa su continuidad en el fortalecimiento del control social. Por esto, el presupuesto participativo no es paralelo a la planeación participativa, no se debe pensar y mucho menos tramitar desvinculado de apuestas colectivas de ciudad y no es sostenible en el tiempo sin escenarios consolidados y continuos de control social.

I. El Magdalena Medio: Sabana de Torres, Yondó, Puerto Wilches y San Pablo[6]

Como parte de una propuesta para construir una cultura de paz, recuperar lo público y generar nuevas formas de resolución del conflicto en la región del Magdalena Medio, La Pastoral Social de la Diócesis de Barrancabermeja inició desde el año 2006, el proceso de Presupuestos participativos en once municipios del Magdalena Medio: Cimitarra, El Carmen, Puerto Wilches, Sabana de Torres, San Vicente de Chucuri, Betulia, Puerto Parra y Barrancabermeja en el Departamento de Santander; San Pablo en el Departamento de Bolívar; Yondó y Puerto Berrío en el Departamento de Antioquia. Todo su desarrollo se ha enmarcado dentro del Programa Barrancabermeja Ciudad Región de Paz y se explícita desde el año 2006 en el "Proyecto de Presupuesto Participativo en 11 Municipios del Magdalena Medio", el cual para su desarrollo ha contado con el apoyo de AECID-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Cáritas Española y el Secretariado Nacional de Pastoral Social.

Durante su implementación, ha venido construyendo una apuesta de largo plazo para transformar las tensiones políticas y sociales en un proyecto colectivo enmarcado en espacios co-gestionados por la sociedad civil, apoyados por la cooperación internacional y marcados por el diálogo y concertación permanente con los actores gubernamentales locales, derivando en la firma de veinticuatro acuerdos sociales y políticos, siendo estos la expresión tangible del encuentro entre instituciones, gobiernos y tejido social.

Que no es un presupuesto participativo

- No es un modelo universal: debe reconocer la realidad de cada localidad, municipio o región, atendiendo a su historia local, su cultura, a su nivel de desarrollo político e institucional, y al grado de organización de su sociedad civil.
- En su sentido político no es un proceso de autogestión comunitaria. Responde a la construcción de lo público democrático en un marco de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil.
- No es un proceso que replique los esquemas de representación características en las estructuras de poder del ámbito nacional, departamental y Municipal a las instancias ciudadanas.
- No es un trampolín electoral.
- No es la mejor oportunidad para la consecución de recursos que financien proyectos individuales.
- No es una simple técnica de reparto de los escasos recursos municipales.
- No es un escenario

La Pastoral se propuso adelantar el presupuesto participativo gradualmente durante tres años, inició en el 2007 en los Municipios de San Pablo, puerto Wilches, Sabana de Torres y Yondó, al finalizar el año culminó el ciclo completo en estos municipios e inicio las fases de Sensibilización y formación en los municipios de Barrancabermeja y Cimitarra. Al cierre del 2008, se había desarrollado el ciclo completo del presupuesto participativo en siete de los 11 municipios: Puerto Wilches, San Pablo, Yondó, Sabana de Torres, Cimitarra, Puerto Berrío y San Vicente de Chucurí. Formando cerca de 400 personas (57% mujeres y 43% hombres) que participan activamente del proceso, creando y fortaleciendo los comités de control social del presupuestos participativo y generando también voluntades políticas expresados en la firma de 24 acuerdos de voluntades[7].

Las experiencias analizadas en este documento, son justamente las del primer año: San Pablo, Puerto

[6] Este análisis recurre a la información y resultados de la asesoría que la Corporación Viva la Ciudadanía realiza a la Pastoral Social de la diócesis de Barrancabermeja en el marco del Proyecto de Sistematización de las experiencias en once municipios del Magdalena Medio.

[7] Pbro Eliecer Soto Ardila. "Fortalecimiento democrático a través de organizaciones sociales y poderes locales en los ámbitos de derechos humanos, igualdad de género, iniciativas productivas, población vulnerable y atención a víctimas del conflicto armado en Colombia". Pastoral Social-Diócesis de Barrancabermeja. 2008.

Wilches, Sabana de Torres y Yondó. Este era un año especialmente particular para estos municipios dado que culminaba la vigencia 2004-2007 de las administraciones municipales, fue un año de campaña electoral y elección de nuevos alcaldes. Es por ello que, la apuesta central se concentró en incentivar a las administraciones municipales para firmar los acuerdos de voluntades, pero por la coyuntura, en lo fundamental por construir agendas ciudadanas, lo cual permitía:

1. Posicionar una cultura alrededor de los presupuestos participativos que no se redujera en la propuesta de un listado de proyectos para priorizar, y por el contrario éstos fueran el resultado de todo un proceso de deliberación que partió por construir unos consensos mínimos alrededor del desarrollo del municipio, derivado de allí un diagnóstico participativo y por último la priorización de áreas, estrategias y/o proyectos para la vigencia 2008, de tal manera que se establecieran derroteros para las administraciones entrantes frente a las prioridades de la comunidad que deberían ser atendidas en la vigencia 2008-2011.

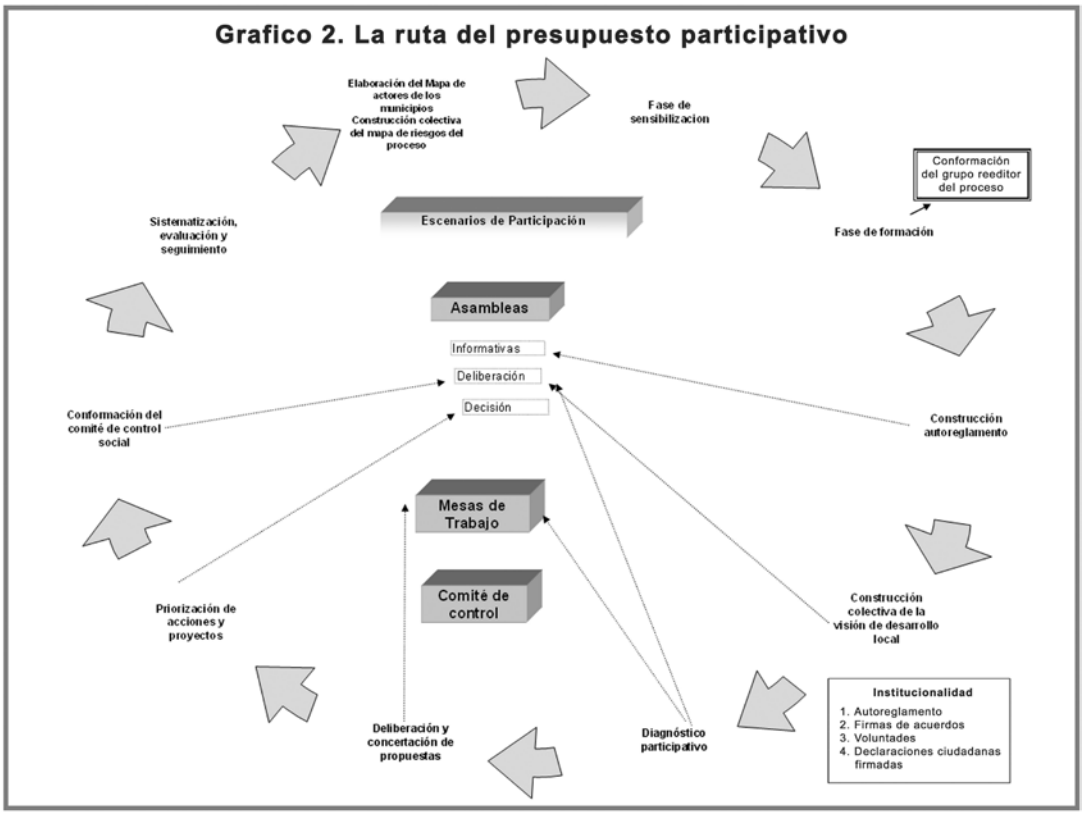
2. Generar una cultura en la comunidad, sobre pensar el municipio en su conjunto: en lo económico, en lo político, en lo cultural, en lo ambiental en lo social. Esto significó contar al final con una serie de propuestas, unas para ser priorizadas con el presupuesto participativo, otras como indicativo de las orientaciones de política publica que deberían tener en cuenta los hacedores de la política pública local, y algunas por no ser competencia del municipio, se constituían entonces en prioridades a tener en cuenta desde el nivel nacional.

3. Que estas agendas, se constituyeran en insumo para una lectura crítica de las propuestas de gobierno de los candidatos a las respectivas Alcaldías

El resultado de este proceso, además de los ya descritos, fue la conformación de los comités de control social quienes en adelante se han encargado de dinamizar el presupuesto participativo en sus respectivos municipios.

1. La ruta del presupuesto participativo

Grafico 2. La ruta del presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Equipo dinamizador de la Pastoral Social de Barrancabermeja.

a. Mapeo de actores y riesgos del proceso

El mapeo de actores se generó con el propósito de crear una línea de base sobre los diversos actores sociales, económicos y políticos que confluyen en los cuatro municipios, que además de brindar un panorama de la diversidad y tipos de organizaciones y movimientos existentes en los municipios se constituyó en elemento clave para:

- Establecer representatividad en los diferentes escenarios de participación.

- Establecer la población objetivo para los procesos de formación en procesos de presupuestación participativa y fortalecimiento organizacional

- Tipificar los liderazgos y posteriormente analizar posibles renovaciones de éstos

- Conformar el Grupo reeditor del proceso de Presupuestos participativos

Este mapeo se complementó con el mapeo de riesgos, construido por el equipo dinamizador de la Pastoral Social, quienes realizaron diversas entrevistas a los ciudadanos y ciudadanas de cada uno de los cuatro municipios, en aras de establecer los diversos riesgos que percibía la comunidad frente al proceso. El resultado de este mapeo derivo en 6 categorías de riesgos y obstáculos para el proceso, que se resumen a continuación:

Cuadro N. 1

Resumen de riesgos y obstáculos percibidos por la comunidad frente al proceso de presupuesto participativo en San Pablo, Puerto Wilches, Sabana de Torres y Yondó

Categoría	Riesgos y obstáculos	
SOCIALES	• Apatía de la comunidad para participar • Que no se brinde el espacio para que podamos participar en los procesos • Que no haya voluntad política frente al proceso • Que no haya apoyo para transportarse • Presencia de marchas y protestas • La politiquería • Distribución inequitativa del presupuesto que se distribuya con intereses y la comunidad no sabe lo que le pertenece • Falta capacitación y sentido de pertenencia • Falta de oportunidades • Falta de responsabilidad • Deterioro del núcleo familiar, falta de sentido de pertenencia proyecto de vida frustrado y pobreza. • Falta de preparación de las personas y de lideres. • Comunidad desorganizada. • Sensibilización para los procesos y proyectos del pueblo. • Que el municipio tenga recorte de presupuesto para el proyecto.	• Enfrentamiento ante las comunidades • Poca preparación y desconocimiento para la elaboración del presupuesto • Grupos políticos • Lideres sin identidad • Recursos económicos • Falta información • Falta gestionar recursos para ampliar cobertura en salud y en educación • Los proyectos comunitarios no ejecutados opción por algunos miembros de la comunidad • No hay cultura de trabajo en equipo, la comunidad es muy conflictiva. • Apatía no interés por lo colectivo • Que las comunidades también colaboren y que apoyen en este proceso, para que no sean indiferentes a este proceso. • Desviación de recursos nacionales por falta de gestión. • Que el proyecto no llegue a su meta
POLÍTICOS	• Que se sectorice el proceso • Discriminación • Bloqueo de procesos por grupos desconocidos • Manipulación • Falta de compromiso voluntad política de los candidatos aspirantes a la alcaldía y concejo • Falta de apoyo de la administración y responsabilidad de la misma • El sector que no tenga líder representativo no reciba beneficio • La corrupción	• Poca voluntad política en la actualidad • Políticos corruptos • Falta de aceptación entre los mismos políticos • Que las fuerzas oscuras intervengan en los procesos políticos • Amenazas. • Imponer obstáculos abiertos. • A los candidatos no les interesa las invitaciones que nos hacen las instituciones, que nos levan a mejorar a mejorar nuestro municipio y el manejo del presupuesto.

Categoría	Riesgos y obstáculos	
	• Lideres inexpertos • Manejo indebido de los recursos • La no aceptación de los candidatos entre las comunidades y la falta de compromiso • No estar preparado para desempeñar el cargo • Que no haya garantías electorales • El miedo • Versen como enemigos y no se abren espacios a la comunidad • No acceder a cambiar los esquemas. • Separación de la sociedad frente al liderazgo democrático. • Guerra entre movimientos politicos	• Los candidatos que aspiren a la alcaldía sepan cual es el objetivo, de llegar a liderar un pueblo y no manipular, como lo han venido haciendo. • Enfrentamiento sucio entre los grupos políticos, que llevan a involucrar a la comunidad • Que el alcalde no apoye el proyecto.
CULTURALES	• Mal manejo e inversión de los recursos • Pérdida de valores • Falta de compromiso y participación de las comunidades (apatía) • Que se quede este sector sin presupuesto y afecte el desarrollo y la identidad • Desmotivación • Falta de interés • Falta de sentido de pertenencia • Falta el impulso a la recuperación de las entidades • Falta de identidad propia • Propuesta. • El egoísmo y la envidia de la comunidad. • Ignorancia política • Decaer mas en un ambiente de in culturización • Crear conciencia de hacer las cosas por deseo de servir desinteresadamente	• Falta socialización algunas personas no se preocupan por capacitarse • Que los entes culturales no se involucren • Falta de educación • Falta de recursos • Falta de apoyo institucional • La diversidad de cultura • Las personas no comparten son independientes. • No permitir campañas perjudiciales hacia otros candidatos, hablar mal de ellos. • Dificulta para aprendizaje. • Falta de apoyo para eventos sociales. • Interfiere en el desvió de la comunicación.
CONFLICTO ARMADO	• No participación de la zona rural por presión de los grupos armados • Amenazas de muerte a la comunidad por grupos al margen de la ley y delincuencia común • Chantaje • Enfrentamientos de grupos armados • Desapariciones • Presencia de personas armadas y actores armados • Auc y guerrilla • Aparición de las águilas negras • Desplazamientos masivos • Pérdidas humanas • Inestabilidad económica • Expresar lo que se siente por su pueblo • La influencias de grupos al margen de la ley. • Intimidación. • Que llegue azotar la pobre gente, a la comunidad de un pueblo sano. • Desplazamiento de familias y de sus tierras. • Si entran los grupos pueden impedir • Amenazas	• Que los actores armados no dejen que la población civil y campesina no pueda participar • Amenazas • Abandono del Estado • Presencia de grupos ilegales • Temor por la vida. • No hay libertad para denunciar por presencia de grupos. • Que sean unos contiendas políticas libres sin ataduras de ningún grupo al margen de la ley. Que haya democracia. • Temor a reunirse • Falta de apoyo del gobierno por parte del orden publico.
CONFLICTOS FAMILIARES	• Violencia intrafamiliar • Impedimento familiar para participar	• Falta de apoyo y comprensión familiar • Desconfianza

Categoría	Riesgos y obstáculos	
	• No tener suficiente presupuesto para la atención a la familia • Falta de apoyo • Destrucción del tejido social • No hay diálogo familiar • Problemas internos por falta de ingresos y comprensión a nivel de pareja • Descuido actividad productiva.	• Que hay alto índice de violencia intrafamiliar • Que haya poca participación de la mujer en la elaboración del presupuesto • Falta de comunicación y educación • Falta de apoyo • Oposición de los familiares. • Que los grupos al margen de la ley dejen trabajar con las comunidades para poder interactuar con aras de mejorar la calidad de vida. • Por enfermedad pueda interferir en el proceso.
OTROS COMENTARIOS	• Cruce de fechas con otras actividades • Desorden y alteración público • La situación económica • Que candidatos no estén interesados en la capacitación de elaboración de presupuesto • En los trabajo del municipio hay poco trabajo para la mujer. • Los proyectos en nuestro municipio no se terminan • Mala comunicación • Desconocimientos de normas y leyes. • Modificar los días laborales, en días de descanso para el aprendizaje masivo • Conceptos que atenten contra la integridad de la persona.	• Los jóvenes deben estar vinculados en el presupuesto, discapacitados, ancianos, niños. • No hay procesos de capacitación para la elaboración de presupuesto. • El atraso, perjuicio • Desvió de dinero • La envidia • No hay cultura para leer y de actualizarse. • Que cada candidato respete los espacios políticos de cada cual. Y que a cambio de crear conflicto. • Los horarios accesibles. • Gastos imprevistos – no presupuestados • Evita la falta de participación, intimidación.

Fuente: Resumen con base en los documentos elaborados por el equipo dinamizador de la Pastoral Social de la diócesis de Barrancabermeja

Del resumen anterior, se puede establecer que la percepción de los ciudadanos frente a los riesgos del proceso están asociados con:

• Los desencantos y desconfianza por parte de la comunidad frente a la participación expresada en apatía de la comunidad para participar.

• El temor por parte de la comunidad de no contar con espacios reales y concretos de participación que trasciendan la retórica y sean vinculantes en las políticas públicas.

• La no voluntad política, la politiquería y la corrupción.

• Derivado de los puntos anteriores, para la comunidad participar realmente no les significa ningún beneficio adicional, por lo cual se sopesan los tiempos del trabajo, la familia etc, frente a tiempos para asistir a asambleas u otro tipo de convocatoria.

• La escasa preparación frente al tema y la baja cultura política

• Por último, inevitablemente es el tema de la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas de los municipios. Siendo dos los aspectos reiterativos.

• El temor que sienten de participar en escenarios a los cuales asistan personas al margen de la ley, quienes puedan desviar la intencionalidad original del proceso.

• La inseguridad generada por la posibilidad que los escenarios de participación sean cooptados por expectativas individuales que invisibilicen las apuestas colectivas.

Este mapeo, permitió establecer orientaciones frente a énfasis en los procesos de sensibilización, lobbyng, formación y comunicación pública.

b. Escenarios de participación

Mediante el trabajo sistemático de las asambleas y mesas temáticas de trabajo, cada uno de los municipios construyó propuestas sobre la base de consensos mínimos frente a la visión de desarrollo del Municipio, un diagnóstico participativo y una serie de propuestas y alternativas de orientaciones de la política pública, así como priorizaciones de inversión que en su expectativa de corto plazo

involucran la vigencia fiscal de las administraciones del año 2007, pero que se constituían en norte para administraciones municipales futuras. Es por ello que la propuesta de agenda ciudadana construida por la comunidad contempló:

- Consensos mínimos frente a la visión de desarrollo del Municipio.
- Un diagnóstico de la situación actual en lo ambiental, social, lo económico, lo político y lo cultural.
- Una propuesta de priorización de áreas y estrategias en algunos casos y de proyectos puntuales en otros.

Para tal efecto, se dispusieron tres escenarios de participación:

1. Las asambleas: Informativas y deliberativas alrededor de las consensos mínimos de la visión de desarrollo, el autoreglamento, el diagnóstico participativo y un primer barrido del sentir de la comunidad frente a cual debería ser la prioridad de las administraciones. Las asambleas decisorias frente a la priorización de proyectos. Siendo las asambleas son la única instancia decisoria.

2. Las mesas temáticas, las cuales se conformaron y validaron en las asambleas cuyos aspectos determinantes son: estar conformada por Representantes de la comunidad y técnicos de la administración municipal, su función es Centralizar la información derivada de las asambleas municipales, recoger las propuestas realizadas por la ciudadanía y elaborar primer propuesta común para todo el municipio según criterios establecidos por las asambleas en el autoreglamento. Las mesas temáticas no deciden: construyen propuestas e informan.

3. Una característica especial de las mesas temáticas fue estar configuradas alrededor no sólo de los temas que podrían ser objeto de presupuesto participativo sino alrededor de lo ejes del desarrollo, de esta manera las mesas conformadas fueron: cultural, económica, política, social y ambiental.

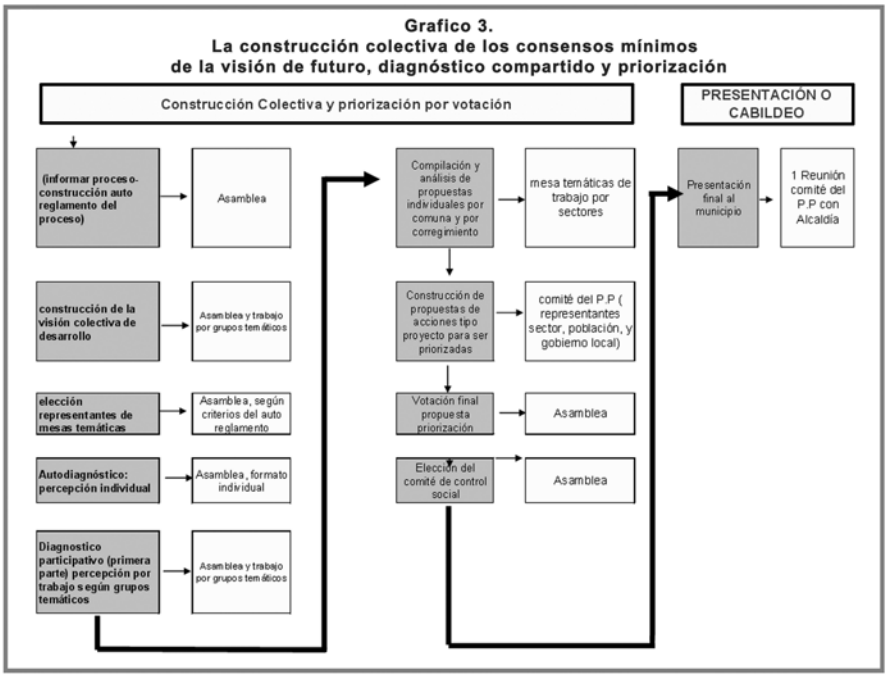
4. El comité de control social conformado por representantes de cada mesa temática.

c. El auto reglamento

El auto-reglamento tiene por objetivo generar los consensos de regulación del presupuesto participativo, surgió de las inquietudes y expectativas de los ciudadanos y en términos generales su estructura en los municipios objeto de análisis, contempló:

- Reglas frente al proceso en general
- Reglas frente a las mesas temáticas y al comité del Presupuesto
- Reglas frente a la toma de decisiones.
- Compromisos de los asambleistas.

Grafico 3.
La construcción colectiva de los consensos mínimos de la visión de futuro, diagnóstico compartido y priorización



Fuente: Resumen con base en los documentos elaborados por el equipo dinamizador de la Pastoral Social de la diócesis de Barrancabermeja

Cuadro N 2.

Auto reglamento proceso de presupuestación participativa
Municipios San Pablo, Puerto Wilches, Sabana de Torres y Yondó

Eje	Puerto Wilches	Yondó	Sabana de Torres	San Pablo
Frente a la representación de las mesas	* Respeto a las ideas de cada participante. * Decisiones democráticas por mayoría. * Cumplimiento con las reuniones y pun-tualidad en la asistencia de las reuniones. * Grupos o personas que actúen al margen de la ley no participan. Respeto al uso de la palabra	Respeto a las ideas de cada participante y el uso del participante Cumplimiento con las reuniones y puntua-lidad en la asistencia de las reuniones. Los integrantes no tendrán ningún tipo de discriminación religiosa, política, cultural o étnico, excepto con personas vinculadas con grupos al margen de la ley. Puntualidad y compromiso Que se realicen Asambleas entre semana Ser multiplicadores del proceso Participación activa Ser constante Empoderamiento del tema	La mesa de trabajo se conforma con la participación de las diferentes comunidades y entes municipales, garantizando pluralidad y diversidad de actores como movimientos políticos y movimientos sociales No admitir a personas condenadas por delitos contra el erario público. Admisión de Jóvenes mayores de 16 años Los representantes a las mesas de trabajo deben demostrar coherencia, compromiso y motivación frente al proceso liderado. El candidato a la alcaldía o al concejo, sino sale elegido debe seguir con el proceso. Serán integrantes de las mesas los asis-tentes nombrados en las mesas el día de la II Asamblea y aquellos que deseen adherirse después. Grupos al margen de la ley quedan excluidos de esta mesa política o de trabajo. Manejar el respeto, la tolerancia y la convi-vencia pacifica dentro de la sociedad. Todo funcionario público podrá hacer parte de la mesa de trabajo. **Frente a los compromisos de los representantes de Mesa** Responsabilidad y cumplimiento con los mandatos de la asamblea= “participación frente a lo encomendado”. Respeto = “para los del grupo que integran la mesa y para los de las otras mesas”. Promoción y Respeto con las	Harán parte de las mesas: los ciudadanos y ciudadanas que registraron sus nombres en el momento de la conformación y todos aquellos que en adelante Querían inscribirse de manera voluntaria. Los participantes de esta mesa no podrán hacer parte de otra mesa y tendrán que vivir en el municipio de San Pablo. Podrán hacer parte de esta Comisión los jóvenes que voluntariamente lo deseen, con el pleno derecho a tener voz y voto. Podrán hacer parte de la mesa política los funcionarios y los miembros del Consejo Municipal. No podrán hacer parte de las mesas los ciudadanos y ciudadanas al margen da la ley y –o que tengan problemas penales o judiciales pendientes. Ni los sectores armados en Conflicto.

Eje	Puerto Wilches	Yondó	Sabana de Torres	San Pablo
			ideas de los otros y Utilización adecuada del lenguaje.	
			Las personas que se nombre como ges-tores representantes de la comunidad deben asistir a todas las reuniones que se programen. Promoción de una cultura ambiental Investigar sobre los temas tratados Los representantes deben ser preactivos y propositos Buen uso de la ética profesional. Retroalimentación del proceso a miembros de la comunidad: Comunicar reuniones, avances del proceso	
Frente al desarrollo de las mesas	* Las mesas podrán reunirse todas las veces que sea necesario para tratar los asuntos de su competencia dicha convocatoria se hará por el coordinador, por el relator y el grupo gestor de la Pastoral Social. * Las convocatorias se harán con un tiempo prudencial * Las Mesas se reunirán ordinariamente cada 15 días * Respeto en el orden de intervención y solicitud para intervenir en las reuniones * Escuchar y respetar las opiniones de los miembros * En las reuniones se deben mantener apagados los celulares * Participación activa * Puntualidad y compromiso * Disponibilidad, compromiso y respon-sabilidad *Tiempo limite de intervención 5 minutos	* Mantener la unión en el equipo de trabajo * Mantener el respeto por los compañeros * Responsabilidad con las tareas asignadas * Ser veedores del desarrollo de estas pro-puestas. * Todos somos gestores del desarrollo de este proceso. * Respetaremos la opinión de todos. * Puntualidad en las reuniones Las convo-catorias se harán con un tiempo prudencial	* Puntualidad en las reuniones y cum-plimiento de cronogramas * El trabajo debe ser Integrador. * Organización * Se nombrará un moderador o un relator * En ausencia del moderador o del relator, libertad para elegir a otro representante. * Las reuniones se convocaran por parte de los moderadores y relatores. * Se tomaran las decisiones democráticas por consensos o en su defecto por mayorías. * La mesa temática se reunirá cada 15 días. **Pérdida de Representación en las mesas** * Perdida de la representación en la mesa temática por falta o inasistencia de dos reuniones.	Las mesas podrán reunirse todas las veces que sea necesario para tratar los asuntos de su competencia dicha convocatoria se hará por el coordinador, por el relator y el grupo gestor de la Pastoral Social. Las convocatorias se harán con un tiempo prudencial Las Mesas se reunirán ordinariamente cada 15 días Respeto en el orden de intervención y solicitud para intervenir en las reuniones Escuchar y respetar las opiniones de los miembros En las reuniones se deben mantener apagados los celulares Participación activa Puntualidad y compromiso Disponibilidad, compromiso y respon-sabilidad Tiempo limite de intervención 5 minutos.
Conformación de mesas	*Los participantes de la asamblea, traba-jaran en las siguientes mesas temáticas cuya representación se consigna en el acta de conformación de las mesas temáticas • Mesa Política • Mesa Económica	Los participantes de la asamblea, trabajaran en las siguientes mesas temáticas cuya representación se consigna en el acta de conformación de las mesas temáticas • Mesa Política • Mesa Económica		**Conformación de mesas** Los participantes de la asamblea, trabajaran en las siguientes mesas temáticas cuya representación se consigna en el acta de conformación de las mesas temáticas Mesa Política, Mesa Económica, Mesa Cultural, Mesa Ambiental y Mesa Social Funciones y tematicas de cada mesa:

Eje	Puerto Wilches	Yondó	Sabana de Torres	San Pablo
	• Mesa Cultural • Mesa Ambiental • Mesa Social **Temáticas de cada mesa** **Mesa política** Análisis de la coyuntura o contexto político. Gobernabilidad. Cómo ejercer la política dentro de una comunidad participativa. Formación en derechos y deberes de los ciudadanos. Formación en democracia a la ciudadanía. La transparencia y eficiencia en la gestión pública. Conocimiento del plan de desarrollo. Fortalecimiento de las organizaciones sociales. Partidos políticos. **Mesa económica** Creación de estímulos económicos estatales. Servicios Varios (atraso en nuestro muni-cipio, infraestructura). Manejo comercial del municipio. **Mesa social** Deficiencia en los servicios de salud. Programas de educación en relaciones humanas en el hospital, divulgación de derechos y deberes en salud. Servicios Públicos (Mejor alcantarillado, agua potable, vías de transporte, servicios sanitarios para las viviendas). Educación (mejorar infraestructura de escue-las rurales, escuelas de liderazgo y valores, preparar pedagógica y profesionalmente a los docentes del municipio). Vivienda (Mejoramiento de vivienda con facilidades de pago.	• Mesa Cultural • Mesa Ambiental • Mesa Social **Temáticas de cada mesa** **Mesa política** Análisis de coyuntura o contexto político. Gobernabilidad. Cómo ejercer la política dentro de una comunidad participativa. Formación en derechos y deberes de los ciudadanos. Formación en democracia a la ciudadanía. La transparencia y eficiencia en la gestión pública. Conocimiento del plan de desarrollo. Fortalecimiento de las organizaciones sociales. Partidos políticos. **Mesa económica** Desarrollo, adecuación y mejoramiento de vías de acceso. Inversión en el campo, capacitando y apo-yando económicamente y acompañando al pequeño y mediano productor. Fomento de inversión turística, recono-ciendo a Yondó como municipio, eco turís-tico y petro turístico. **Mesa social** Deficiencia en los servicios de salud. Programas de educación en relaciones humanas en el hospital, divulgación de derechos y deberes en salud. Servicios Públicos (Mejor alcantarillado, agua potable, vías de transporte, servicios sanitarios para las viviendas). Educación (mejorar infraestructura de escuelas rurales, escuelas de liderazgo y valores, preparar		**Mesa política** Funciones Identificar la problemática relacionada con el eje temático político teniendo en cuenta el planteamiento como derecho y no como necesidad. Priorizar la problemática y presentar la alternativa de solución. Seleccionar dentro de las alternativas las de mayor viabilidad en el propósito de gestionar la asignación presupuestal para la vigencia fiscal 2008. Capacitar a los miembros de la mesa política sobre temas propios de su competencia, haciendo gestión ante las instituciones y entidades que lo puedan hacer. Socialización de los temas priorizados para hacerle seguimiento, vigilancia, con-trol y gestión institucional. Hacer gestión ante el Consejo de la administración municipal, departamental, nacional e internacional en aras de conse-guir recursos financieros para ejecutar las alternativas de solución propuestas por la mesa política. **Temas de la mesa** * Derechos Humanos * Derecho Internacional Humanitario * Derecho a las libertades * Democracia * Participación ciudadana y comunitaria * Partidos políticos * Fortalecimiento a las organizaciones sociales Participación de los procesos electorales en el mes de octubre, voto programático. **Mesa economica** La mesa esta dirigida por el relator y el moderador Que haya comunicación entre las mesas temáticas, los pobladores y los organismos de control y entes administrativos. Que los comités de presupuesto se comprometan hacer cumplir lo que se acuerda en el acta de compromiso. Queda abierta la participación para los demás gremios del municipio. No se aceptan personas que pertenezcan a grupos al margen de la ley, personas con antecedentes penales y disciplinarios. Que la mesa tenga su continua etapa de ejecución y evaluación. Formar un comité de veeduría de la mesa económica para dependencias del sector. Temas de la Mesa: A. Sector público, B. Sector agropecuario y minero, C. Sector comercial, D. Sector ilícito **Mesa social** Participar en los procesos formativos. Respetar y acatar los acuerdos que se pactan en la mesa Educar desde nuestros hijos a nosotros mismos Comunicar, socializar y compartir lo que aquí aprendemos.

Eje	Puerto Wilches	Yondó	Sabana de Torres	San Pablo
	Hacinamientos de in-vasiones en sitios públicos, viviendas en mal estado **Mesa ambiental** Contextualizar a las personas nuevas de la mesa en cuanto a lo tratado en la asamblea anterior. Problemática de las basuras: El basurero municipal debe ser reubicado porque su ubicación contamina la Cienaga Yarirí y humedales cercanos. La búsqueda de alianzas con alcaldía de Barrancabermeja para crear alternativas que permitan tener un relleno sanitario. Concientizar a la comunidad en el reciclaje desde su propia casa. Cada sector debe tener un sitio donde clasifique sus residuos, proponer las Juntas de Acción Comunal para recolección de basuras. Las basuras como valor agregado que beneficia a la comunidad. Horno Crematorio no es buena alternativa porque estamos contaminando el aire con los gases que salen de sus residuos. ***Alcantarillado:*** Se posee un alcantarillado construido para 15.000 habitantes, en la actualidad somos 36.000 habitantes, ante lo cual en tiempo de invierno las aguas negras se vierten por fuera de los manjoles. ***Agua potable:*** No existe tratamiento ade-cuado del agua, existe aireación pero no hay un buen manejo de baterías. **Mesa cultural** Falta de identidad cultural. Ausencia de un delegado de la cultura. Fortalecer escuelas de formación cultural, artísticas y clubes deportivos. Falta de una cultura ciudadana.	pedagógica y profesionalmente a los docentes del municipio). Vivienda (Mejoramiento de vivienda con facilidades de pago. Hacinamientos de invasiones en sitios públicos, viviendas en mal estado **Mesa ambiental** Averiguar sobre las leyes y normas ambientales Bosques **Mesa cultural** Proyecto de identidad cultural que incluye ampliamente la parte rural: Ejes: Diagnóstico de las distintas culturas que habitan nuestro municipio. Estrategia educativa orientada a los valores culturales. Estrategias orientadas a la proyección de las manifestaciones folclóricas y culturales del municipio. Estrategia de comunicación orientada a la sensibilización y concientización de la identidad cultural de nuestro municipio. Creación de un comité de cultura y turismo enfocado hacia lo urbano y rural, aprovechando lo existente..		Comunicar la invitación a toda la comunidad. Motivar a los lideres para participar Informar a las demás personas Promover la cultura ciudadana Mantener el medio ambiente. **Derechos** Que los alcaldes hagan rendición de cuentas Respetar lo que hemos aprobado Permanecer unidos para poder hacer seguimiento Que los entes se responsabilicen a cumplirle a la comunidad. Conocer el presupuesto Saber a quien vamos a elegir. Promover los requisitos de legalización de los barrios Hacer una revisión minuciosa de las personas invasoras. **Mesa ambiental** Respetar la línea de trabajos Respetar los recursos naturales Socializar y multiplicar los trabajos de la mesa Solidaridad Acción de los pescadores Construcción de propuestas Un eje jurídico Un eje jurídico educativo **Educacion** Como estamos, zona rural las mellizas, un rancho de pulpa y tablas como sillas carecen de todo. Hay veredas sin escuelas. Queremos escuelas con paredes, rejas y techos, reforestar las escuelas. Capacitación en veeduría ciudadana. **Mesa cultural** Pedir la palabra Escuchar Participación activa Puntualidad y compromiso Discusión y consenso Disponibilidad Apagar el celular 8. Respeto a la palabra del otro Tiempo limite de intervención 5 minutos. Temas de la mesa: Plaza de mercado, Coliseo Cubierto, Festivales agrícolas, Parque principal

Eje	Puerto Wilches	Yondó	Sabana de Torres	San Pablo
Frente al proceso de elección y toma de decisiones	Los integrantes tiene derecho a voz y voto, salvo si representa a la administración municipal.	Tendrán derecho voz y voto todos los mayores de 16 años habitantes del municipio que deseamos participar en la mesa económica No tendrán voto pero si voz los miembros de la administración municipal Reconocemos la asamblea municipal como instancia decisoria del proceso de presupuesto participativo. El voto es personal e intransferible		Todos los participantes de la mesa tendrán derecho a voz y voto de manera individual y no podrá ser delegable e intransferible por ninguna razón. Las decisiones se tomaron por consenso o por mayoría de las personas que participan en la sección de trabajo. Las decisiones y conclusiones de las mesas tendrán un carácter consultivo, teniendo en cuenta que se crea el comité de presupuesto participativo. Que se encargará de hacer gestión ante la administración local y el Consejo Municipal para incluir las partidas presupuestales.

Fuente: Resumen con base a los documentos elaborados por el equipo dinamizador de la Pastoral Social de la diócesis de Barrancabermeja

d. Los consensos mínimos sobre la visión de desarrollo, diagnóstico participativo y propuestas:

El presupuesto participativo en los municipios objeto de análisis, no se limitó a la creación de espacios para la formulación de demandas, éstas fueron el resultado de un proceso deliberatorio que partió por cuestionarse el desarrollo deseado para el municipio, cuya respuesta fue la convergencia alrededor de una visión compartida para la sociedad de cada municipio.

Esta construcción partió por respetar la visión comunitaria y rescatar la lectura que cada actor tiene de su propia historia y sueños. Los consensos alrededor de la visión de desarrollo resultantes no se corresponden en estricto sentido con la retórica disciplinaria sobre la que versan las definiciones de desarrollo, las cuales abordan la realidad local desde estancos separados muchas veces lejanos de la cotidianidad, por lo que en esencia a la ciudadanía les resultan ajenas. Por el contrario, las construcciones colectivas, que suponen una diversidad de expresiones de la sociedad, demanda un esfuerzo por superar los obstáculos epistemológicos derivados de los paradigmas reduccionistas del conocimiento y generar escenarios de confluencia entre la cultura científica, cultura humanista y cultura del saber popular.

En este sentido, la deliberación no pretendió generar convencimiento ante la comunidad frente a una u otra visión de desarrollo emanada desde la teoría, por el contrario retomó el sentir cotidiano, las subjetividades, la experiencia y la creatividad para visionar al territorio conjugando dimensiones económicas, sociales, culturales, ambientales y políticas

La deliberación se constituyó entonces en un espacio para resolver dos cuestionamientos alrededor de los ámbitos señalados: ¿Cuál es el municipio que tenemos hoy? ¿Cuál es el municipio que soñamos para los próximos cinco años? El resultado a estas preguntas fue la objetivación de realidades y sueños situacionalmente compartidos en cada uno de los municipios.

En un segundo momento, se elaboró el diagnóstico participativo, derivado de allí se estructuraron las propuestas que serían objeto de priorización. Este diagnóstico se hizo en dos momentos, en el primero se recogió mediante un formato individual las percepciones individuales de la comunidad que posteriormente fue trabajado por las mesas sectoriales en aras de estructurar la propuesta final,

Cuadro N 3

Declaraciones ciudadanas sobre los consensos mínimos del desarrollo
Municipios San Pablo, Puerto Wilches, Sabana de Torres y Yondó

Puerto Wilches	Yondó	Sabana de Torres	San Pablo
Los ciudadanos del Municipio de Puerto Wilches declaramos que queremos: -Un municipio con una base productiva fuerte y diversificada, que permita generar empleo e ingresos dignos a la población, pero que se desarrolle respetando la naturaleza, la biodiversidad y los ecosistemas. -Un municipio que priorice al ser humano desde la perspectiva de derechos y no de carencias, y que le permita crecer y desarrollarse en condiciones de vida digna y en armonía con la naturaleza -Un municipio garante en los derechos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales. -Un municipio incluyente, equitativo y con justicia social -Un municipio respetuoso de la diversidad de género, cultural, religiosa, étnica y política -Un municipio con una identidad cultural definida -Un municipio con una ciudadanía activa y empoderada en la construcción de lo público democrático -Un municipio que fortalezca la democracia participativa -Un municipio con gobernabilidad, legitimidad y renovado en sus instancias democráticas.	Los ciudadanos y ciudadanas abajo firmantes, comprometidos con la construcción de un mañana mejor para el municipio de Yondó, declaramos que queremos: Un municipio con cobertura en la calidad y la prestación de servicios sociales y los demás derechos que nos permiten ser competitivos. Con organizaciones sociales que promuevan la igualdad, la justicia social, la participación y la paz. Un municipio con dinámicas económicas diversi-ficadas que garantice la alimentación y producción de excedentes agroindustriales y del campo para el mercado interno y regional en red; como condición para generar empleo bien remunerado y calidad de vida. Un municipio con la totalidad de predios de titulados legalmente y con campesinos com-prometidos en la conservación de la tierra y la propiedad rural y urbana; con el respaldo y apoyo de los entes estatales. Un municipio verde comprometido en generar una cultura ambiental protectora de las especies nativas en riesgo de extinción, que responda a un plan que garantice declarar bienes públicos las fuentes hídricas, el acceso comunitario y un servicio de agua potable para el consumo humano. Un municipio que articula lo ambiental con todas las actividades económicas y gestiona ante las autoridades competentes la declaración de santuarios de flora y fauna en el municipio. Un municipio con una administración comprometida, incluyente y transparente que trabaja con las organizaciones sociales y los partidos políticos, que destierra las prácticas discriminatorias y genera gobernabilidad y confianza en la totalidad de la población. La construcción de una cultura política que forme líderes sociales, políticos, administradores públicos y concejales del municipio; en orden a la generación de adecuadas políticas públicas y una cultura de la legalidad y la transparencia.	Un municipio con una producción urbana y rural diversificada, rentable, autosostenible, generadora de empleos productivos, de carácter agroindustrial y campesino que asegure la alimentación de la población; dentro de una cultura de la legalidad. Con una infraestructura que facilite el mercado local y su articulación con los mercados regionales. Un municipio donde la explotación de los recursos naturales y mineros este vigilado por las autoridades municipales. Un municipio que garantice, con transparencia, eficiencia cobertura y calidad los derechos de la salud, en segundo nivel y la educación para todos y todas; con apoyos técnicos e infraestructuras adecuadas que contribuyan a mejorar la calidad de vida y fortalecer los valores sociales y el control social. Un municipio que garantice los servicios públicos domiciliarios con calidad, de manera permanente, con cobertura del 100%, amable y respetuoso con el medio ambiente. Un municipio que cuente con una universidad presencial para formar el recurso humano que sea competitivo en el mercado laboral. Un municipio que respete los derechos humanos, el derecho Internacional humanitario y la convivencia pacifica. Un municipio con Cultura Democrática, con participación de las comunidades, pluralista, con lideres sociales y políticos formados, comprometidos en el respeto de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad ciudadana y el espacio público en el cumplimiento de las normas legalmente establecidas. Un municipio que ha fortalecido una cultura ambiental, que protege la flora, la fauna, y las fuentes hídricas; el saneamiento básico; impulsando el reciclaje, reglamentando el uso del suelo y determinando una política pública de tecnología para la producción sostenible y limpia que mejora la calidad de vida de la población. Un municipio con identidad cultural y	Un municipio con una producción urbana y rural diversificada, rentable, autosostenible, generadora de empleos productivos, de carácter agroindustrial y campesino que asegure la alimentación de la población; dentro de una cultura de la legalidad. Con una infraestructura que facilite el mercado local y su articulación con los mercados regionales. Un municipio donde la explotación de los recursos naturales y mineros este vigilado por las autoridades municipales. Un municipio que garantice, con transparencia, eficiencia cobertura y calidad los derechos de la salud, en segundo nivel y la educación para todos y todas; con apoyos técnicos e infraestructuras adecuadas que contribuyan a mejorar la calidad de vida y fortalecer los valores sociales y el control social. Un municipio que garantice los servicios públicos domiciliarios con calidad, de manera permanente, con cobertura del 100%, amable y respetuoso con el medio ambiente. Un municipio que cuente con una universidad presencial para formar el recurso humano que sea competitivo en el mercado laboral. Un municipio que respete los derechos humanos, el derecho Internacional humanitario y la convivencia pacifica. Un municipio con Cultura Democrática, con participación de las comunidades, pluralista, con lideres sociales y políticos formados, comprometidos en el respeto de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad ciudadana y el espacio público en el cumplimiento de las normas legalmente establecidas. Un municipio que ha fortalecido una cultura ambiental, que protege la flora, la fauna, y las fuentes hídricas; el saneamiento básico; impulsando el reciclaje, reglamentando el uso del suelo y determinando una política pública de tecnología para la producción sostenible y limpia que mejora la calidad de vida de la población. Un municipio con identidad cultural y

Puerto Wilches	Yondó	Sabana de Torres	San Pablo
	Un municipio con una base productiva diversificada y una infraestructura adecuada, que tenga en cuenta la mano de obra local a todo nivel. Un municipio con identidad cultural y pertenencia al territorio y a las organizaciones sociales generando valores propios que nos permitan identificarnos y diferenciarnos con otras culturas, respetando los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y a los sectores sociales potencialmente vulnerables, con igualdad entre el hombre y la mujer.	pertenencia al territorio, respetando la diversidad, estructurando escenarios culturales e institucionalizando organizaciones deportivas, festivales agrícolas y rurales; con la participación de todos los sectores sociales.	pertenencia al territorio, respetando la diversidad, estructurando escenarios culturales e institucionalizando organizaciones deportivas, festivales agrícolas y rurales; con la participación de todos los sectores sociales.

Fuente: Resumen con base a los documentos elaborados por el equipo dinamizador de la Pastoral Social de la diócesis de Barrancabermeja

que posteriormente se sometió a Votación. Salvo en el municipio de puerto Wilches, donde la votación se hizo mediante tarjetón y urnas, en los restantes municipios se votó en plenaria de Asamblea.

Los resultados

El resultado de este trabajo fueron las agendas ciudadanas que compilaron las propuestas alrededor de los siguientes ejes:

1. La visión de desarrollo: el municipio que queremos

2. El municipio que tenemos: diagnóstico participativo

3. Una propuesta de áreas a ser priorizadas

4. En desarrollo de las áreas priorizadas, una propuesta de subproyectos propuestos a incorporar en el presupuesto para la vigencia del 2008 en el municipio

5. Y finalmente, en aras de estructurar una visión de largo plazo, se propusieron a la administración del año 2007, así como a las futuras, las áreas prioritarias que debían contemplarse en los planes de desarrollo.

Estas agendas fueron entregadas a los respectivos alcaldes por el comité de Control social y se han constituido en insumo para la continuidad del proceso.

De todo el proceso se han firmado hasta ahora veinticuatro acuerdos de voluntades y se han conformado los comités de control social.

II. Barrancabermeja

Barrancabermeja inició desde el año 2008, un proceso de democratización de la gestión pública, a pesar de las dificultades que son características del inicio de este tipo de procesos, las cuales se asocian a las interferencias políticas derivadas de las tensiones que genera la implementación de esquemas de corresponsabilidad en la gestión de lo público y por el otro a la delegación de responsabilidad en la ciudadanía para que ésta trascienda su quehacer pasando de la contestación y la reivindicación a la proposición con deliberación cualificada. Todo esto en una Barrancabermeja dominada por las prácticas tradicionales de la política, y en la cual sus lideres se han venido preparando históricamente en el discurso y métodos de la planeación participativa pero sin lograr hacerla efectiva.

La Administración Municipal diseñó y puso en práctica escenarios concretos de construcción participativa de la Barrancabermeja que los ciudadanos y ciudadanas del municipio sueñan, en un contexto en el que cada vez más las administraciones del orden municipal han venido mostrando un mayor interés por enfrentar los problemas de exclusión a través de ampliación y/o creación de espacios de participación ciudadana. Coherentes con estos procesos de renovación que se han venido gestando, en el país en Barrancabermeja, la Administración actual ha propuesto privilegiar la participación en los procesos de planeación del plan de desarrollo Municipal, llevándola a un estadio de decisión.

Aunque el presupuesto participativo, nuevo para la

Ciudad en su implementación, como propuesta se ha venido construyendo con diversas expresiones de la base social del municipio desde hace varios años; por un lado la Pastoral Social de Barrancabermeja y por el otro un grupo de ciudadanos presentaron una iniciativa de proyecto de acuerdo al concejo de Barrancabermeja en el año 2006, posteriormente el presupuesto participativo se constituyó en una de las principales apuestas del programa de gobierno de Carlos Contreras, quien una vez Alcalde constituyó el presupuesto participativo en uno de los pilares del Plan de Desarrollo Económico y Social del Municipio para el período 2008 – 2011 "Barrancabermeja, donde el amor es clave".

En efecto, primero como una propuesta desde la ciudadanía y ahora como derrotero del actual gobierno, hoy Barrancabermeja cuenta con apuestas claras que favorecen la construcción de ciudadanía desde una perspectiva de derechos así como, el fortalecimiento democrático del municipio, ambas fundamentadas en la participación ciudadana y en la planeación orientada a la inclusión, la equidad y al desarrollo sostenible.

Desarrollo con perspectiva de derechos

El Proyecto de Presupuestos Participativos adelantado por la administración Contreras tiene su referente inmediato en el programa de gobierno y en el plan de desarrollo donde el amor es la clave que ubica la participación como uno de los ejes estratégicos de acción de la Alcaldía: *Barrancabermeja modelo de participación social*, el cual tiene por objetivo lograr el desarrollo humano sostenible en el municipio. Para la Alcaldía de Barrancabermeja, la participación ciudadana "cumplirá un papel fundamental en la definición de las políticas públicas, y en la construcción de procesos de planeación que se orientan a la inclusión, la equidad y al desarrollo sostenible; facilitando el diálogo entre la administración municipal y los ciudadanos, teniendo en cuenta que de acuerdo a esta perspectiva, favorece la transformación de la visión a los funcionarios, líderes y pobladores, sobre su papel en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos que conforman nuestra sociedad, nuestra comunidad."[8]

Desde la perspectiva de Derechos en el marco de un

Modelo Tradicional	Nuevo Modelo
Administración de Recursos	Liderazgo de Gestión y Articulador Regional
Políticas Públicas	Participación Ciudadana
Criterios Unilaterales	Fuente de Desarrollo
Ser humano como medio	Ser Humano como "Fin" garantizar sus derechos
Administración Transparente	

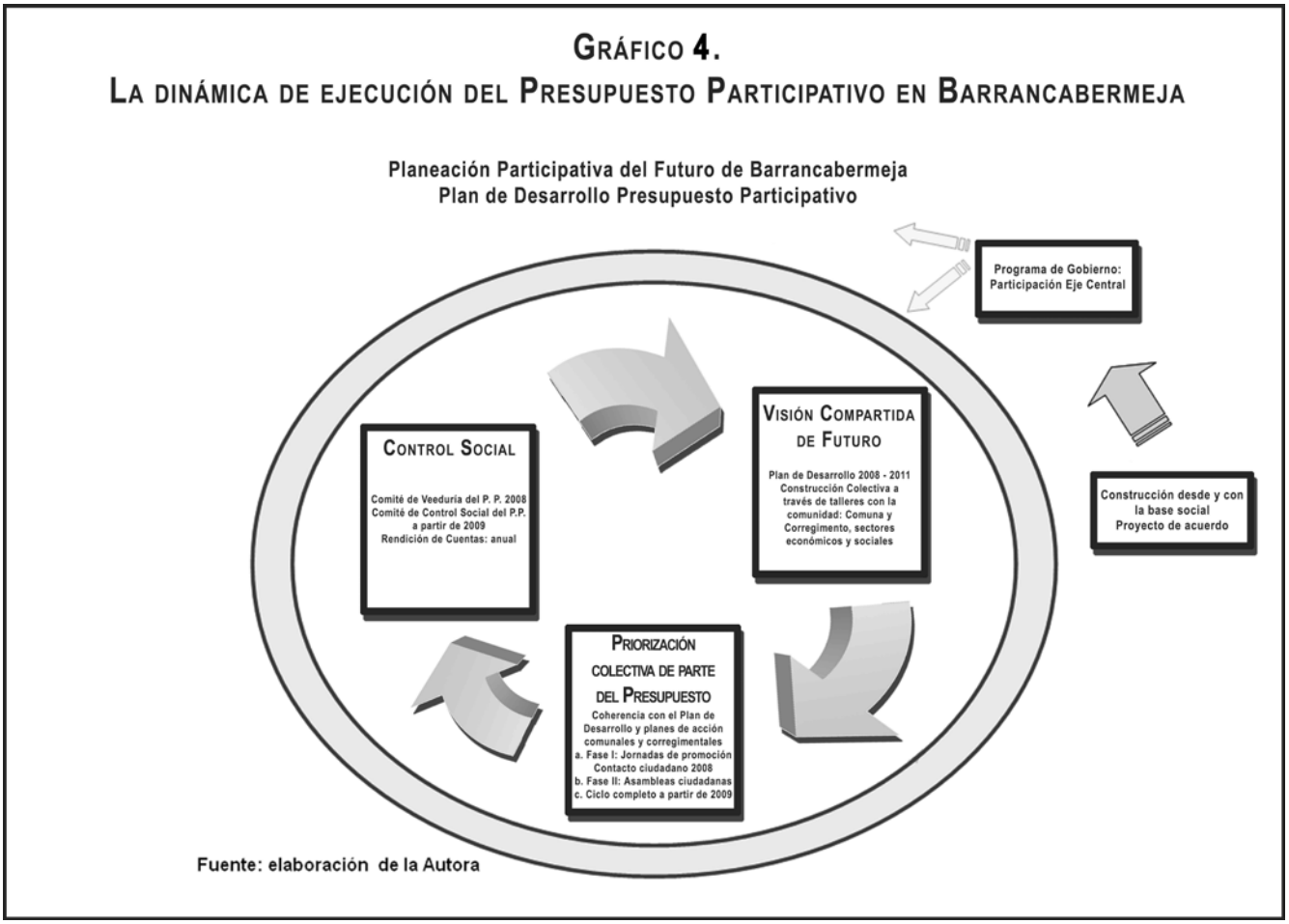
Fuente: Programa de Gobierno.

Plan de desarrollo, exige que el diseño de la política pública se defina en contraposición al enfoque de necesidades o carencias que definen a las personas como objeto de asistencia. Esto quiere decir, reconocer a las personas como sujetos portadores de un conjunto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, que son indivisibles, universales, interdependientes e irrenunciables, en un marco de ampliación de sus capacidades y libertades.

De igual forma, la lógica de los derechos impone un rasgo vital al diseño y ejecución de planes y programas con el objetivo de trascender la retórica en la que podría caer la participación en la política pública, es decir, estos procesos deben partir por entender desde el derecho el diseño y ejecución de planes y programas para que en efecto conlleven al ejercicio de éstos como se han establecido por Constitución. Esto cobra sentido, solo si la gestión de lo público democrático se hace en un marco de corresponsabilidad entre el garante de los derechos (la administración Municipal) y el titular de los mismos (la ciudadanía): "En la actualidad, éste instrumento de participación política, constructor de ciudadanía y que paulatinamente se convierte en un importante germen de movimiento social inclusivo y emancipador se ha extendido por numerosos e importantes países latinoamericanos y ciudades del mundo. Ciertamente, y como han puesto de manifiesto algunos autores, las ciudades mediante el impulso de muchos gobiernos locales se están convirtiendo en la avanzadilla de la renovación democrática a partir de reivindicar la asunción de su papel de actores políticos para influir en la arena global, de manera que se garanticen los derechos de ciudadanía plena a importantes sectores de población crecientemente excluidos"[9].

[8] PROGRAMA DE GOBIERNO "Participación Social como Estrategia de Desarrollo" CARLOS ALBERTO CONTRERAS LÓPEZ ALCALDÍA MUNICIPAL 2008 – 2011.
[9] Jahír Rodríguez Rodríguez. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MANIZALES: Un aprendizaje en la construcción de la ciudadanía.

La ruta del presupuesto participativo en Barrancabermeja



Fuente: Corporación Viva la Ciudadanía. Informe final del Convenio de Cooperación para desarrollar proyecto de interés público entre el municipio de Barrancabermeja y la Corporación Viva la Ciudadanía". CONVENIO No. 0339/08

Momento 1: definición del presupuesto participativo con y desde la comunidad

En este momento se diseñó un proyecto de acuerdo que fue tramitado ante el concejo de Barrancabermeja y en el cual se definieron aspectos importantes como los contenidos del presupuesto participativo y sus principios orientadores: "La estrategia de participación denominada "Presupuesto Participativo", es un proceso mediante el cual la comunidad de forma autónoma, a través de sus organizaciones de base, definen en donde y como realizar las obras y proyectos de tipo social con los recursos destinados a sus comunas y corregimientos, cumpliendo los lineamientos de Plan de Desarrollo Municipal y el de Ordenamiento Territorial del Municipio, de forma equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente, construyendo así espacios de encuentro entre el estado y la sociedad civil, promoviendo el mejor uso de los recursos"

De igual forma, se establecieron como principios rectores del proceso los siguientes:

- Participación.
- Transparencia
- Igualdad
- Tolerancia.
- Eficacia Y Eficiencia
- Equidad.
- Competitividad.
- Respeto A Los Acuerdos

Este proyecto de acuerdo no fue aprobado en el concejo de la ciudad de Barrancabermeja; sin embargo los

[10] Proyecto de Acuerdo. Página 2

contenidos allí expuestos, continuaron siendo parte del trabajo adelantado por el hoy Alcalde.

Momento 2. Participación ciudadana en el Plan de Desarrollo

Como parte de la Construcción del plan de desarrollo de la ciudad, entre enero y junio de 2008, la Alcaldía convocó a la ciudadanía de Barrancabermeja para pensar el futuro de la ciudad, lo que posteriormente se traduciría en el actual Plan de desarrollo. Para tal efecto, se realizaron talleres de construcción Participativa del Plan de desarrollo, por comunas (7 comunas), corregimientos (6 corregimientos), sectores económicos (10) y sectores sociales (11); de igual forma se incorporaron los Planes Participativos existentes en varias comunas y corregimientos, así como las propuestas presentadas por numerosas JACs y JALs. Este proceso contó con una participación ciudadana de 5.000 personas.

Las metas del Plan, corresponden a los compromisos hechos por el Alcalde durante la campaña con el Programa de Gobierno "La participación social como estrategia de desarrollo" y en los talleres de formulación participativa del Plan de Desarrollo, así como, a los compromisos del Municipio frente al Plan Nacional, el Plan Departamental y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados por Colombia ante Naciones Unidas.

Derivado de este trabajo, las acciones propuestas por la comunidad se organizaron en quince componentes cada uno de ellos por Comuna y Corregimiento: Ambiente, Cultura, Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Económico y Social, Desarrollo Territorial, Educación, Fortalecimiento Institucional, Gestión y Cooperación, Gobernancia y Convivencia, Hábitat, Información y Planeación, Infraestructura y Movilidad, Recreación y Deporte, Saneamiento Básico, Salud, procurando la complementariedad entre ellos para la gestión integral dentro de cada programa.

Momento 3: Radicalizando la planeación Participativa: Prueba piloto del Presupuesto participativo

a. Fase I Presupuesto 2008. Jornadas de Priorización Contacto Ciudadano: Agosto de 2008

La Fase I de la prueba Piloto, partió por llegar a la comunidad con una oferta definida, de $4.000 millones: $400 millones por comuna y $200 millones por corregimiento y los ítems sobre los cuales se podía priorizar son:

Infraestructura: Adecuación y mejoramiento parques, canchas deportivas, Mejoramiento de restaurantes escolares, Mejoramiento de vías, Adecuación de aulas, salones comunales etc, Dotaciones

Educación: Dotación escolar como equipos, ventiladores, materiales didácticos, textos escolares, implementos deportivos, insumos para artesanías, uniformes, ente otros. Capacitación y Adecuaciones físicas.

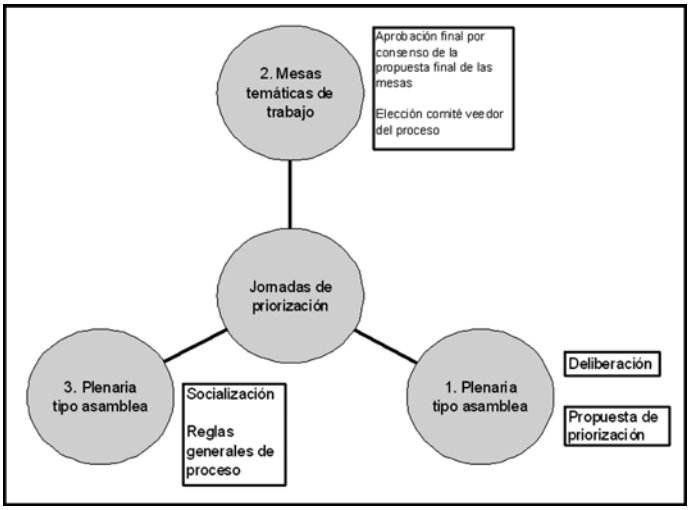
Salud: Campañas de salud, Procesos de Capacitación

Ambiente: Campañas, programas de educación ambiental, procesos de sensibilización

Deporte y cultura: Implementos deportivos, artísticos eventos deportivos y culturales y adecuaciones físicas

Para esta priorización se realizaron 13 jornadas de un día (una por comuna y corregimiento). Estas jornadas asumieron en lo metodológico una combinación de dos escenarios de participación: asamblea y mesas de trabajo.

Gráfico 5
Jornadas de Priorización Contacto Ciudadano



Fuente: Corporación Viva la Ciudadanía. Informe final del Convenio de Cooperación para desarrollar proyecto de interés público entre el municipio de Barrancabermeja y la Corporación Viva la Ciudadanía". CONVENIO No. 0339/08.

b. Fase II. Presupuesto 2009: Asambleas de Presupuesto Participativo: Septiembre-Noviembre de 2008

Gráfico 6

Fuente: Alcaldía de Barrancabermeja. Presentación oficial del presupuesto participativo.

Fuente: Elaboración propia

Esta fase se desarrolló en la segunda parte del año 2008, de cara al presupuesto de 2009. En esta fase, la Administración se propuso tres objetivos:

1. Que la comunidad pensara y visionara su comuna y su corregimiento
2. Que la comunidad pensara en cuales serían las acciones y proyectos de desarrollo que permitieran lograr la visión establecida para su territorio
3. Que la comunidad priorizara los proyectos que deberían ser financiados en 2009

Escenarios de participación

Asambleas comunales y corregimentales: entendidas como el órgano político que asume decisiones. Es abierta, participativa e incluyente en su componente deliberatorio y normadas en su componente decisorio.

Asamblea Informativa: Se realizó una primera jornada de sensibilización con la presencia de las autoridades municipales, del equipo de trabajo, y de alrededor de 1.000 personas. Además de presentar el ejercicio de presupuestación y de unas normas mínimas para la participación.

Deliberativa y decisoria: En cada comuna y corregimiento se realizaron dos asambleas, la primera con un carácter esencialmente deliberativo y la segunda decisorio.

Sobre que se deliberó y decidió

La priorización de acciones y proyectos fue el resultado de la deliberación ciudadana alrededor de la Proyección de la comuna o corregimiento a 2011. Se construyó con la comunidad una matriz de acciones para el desarrollo que inició con la definición concertada del gran objetivo a alcanzar en el largo plazo, es decir determinar hacia donde se deben dirigir los esfuerzos en función del desarrollo del municipio y de la comuna.

La matriz tiene la siguiente estructura

- Componente del plan de desarrollo: referido a los componentes del plan de desarrollo establecidos por comuna o corregimiento en el plan de desarrollo
- Objetivo: un objetivo por componente
- Problemáticas que impiden el logro del objetivo (máximo 3 problemáticas)
- Consecuencias
- Acciones y proyectos para la superación de las problemáticas
- Priorización

El objetivo, las problemáticas y las consecuencias, se constituyeron en los 3 primeros criterios de priorización de los proyectos, en tanto estos deben responder a contribuir al logro del objetivo y resolver problemáticas de la comuna o corregimiento.

Una vez elaborada la matriz en la asamblea deliberatoria, en la Asamblea decisoria, se realizó el proceso de Votación. La metodología se diseñó con el objetivo de priorizar acciones tipo proyecto y no para que se distribuyan recursos, esta priorización genera un listado descendente que permite decidir en que se invierten los recursos sin amarrar a costos porque no los tenemos. Es decir, el recurso se invierte acorde con el orden de prioridades hasta el tope de los recursos asignados.

Al no contemplar la distribución del recurso en valores ni en porcentajes, significa no comprometer a la administración en aspectos como, distribuciones porcentuales y distribuciones nominales.

Esto en razón a:

a. En los escenarios de deliberación y decisión no se cuenta con los valores reales y exactos de cada acción tipo proyecto y al momento de ejecución podría sobrepasarse el tope estipulado.
b. La distribución de porcentajes significaría segmentar los proyectos lo cual generaría problemas de ejecución.

Los resultados desde la institucionalidad del proceso

1. Conformación del Grupo Coordinador del Proceso

El esfuerzo para la elaboración de un Plan de Acción Participativo y Priorización de Recursos Financieros, debe garantizar no sólo la voluntad de los actores para participar activamente en el proceso, además requiere reafirmar el compromiso de la Administración en su conjunto. En este sentido, la administración impulsó la conformación del Comité Coordinador, estructurado en tres grupos:

1. El comité operativo: Presidido por el Alcalde y conformado por la Secretaria de Hacienda, de Planeación, De Desarrollo Económico y Social y de Gobierno y la Coordinación Local del Proceso. Este comité da los lineamientos iniciales sobre la base de los compromisos y expectativas de la administración en su conjunto y quienes además dan el último aval a la metodología propuesta. La conformación de este equipo asegurar la correcta implementación del presupuesto participativo y por el otro y aún más importante la futura sostenibilidad y expansión del presupuesto participativos.

2. Un equipo metodológico, operativo y administrativo Local: quienes aplican en terreno las propuestas, acciones y cronogramas del comité operativo.

2. Las veedurías ciudadanas del presupuesto participativo

Una de las exigencias del proceso para garantizar su sostenibilidad es adelantar acciones de control social que no solo hagan veeduría al proceso sino que aporten elementos propositivos para su consolidación. Una de las ganancias importantes de este proceso ha sido la elección en asamblea del comité veedor del proceso, el cual aunque en esta etapa partió sin claras definiciones de su quehacer, se constituye en el largo plazo en garantía de sostenibilidad del mismo.

En términos generales son miembros del un comité veedor del P.P los ciudadanos-as que participan en el ejercicio de prespuestación participativa y que sean elegidos-as por la asamblea, mediante el mecanismo que ésta defina para tal fin. Aunque los funcionarios públicos no podrán participar como miembros del comité de control social, es fundamental su articulación con el comité en la construcción de la corresponsabilidad, en la asesoría en aspectos técnicos, en la articulación de: procesos de seguimiento institucionales y los del comité, espacios de rendición de cuentas, optimización y gestión de recursos para el ejercicio del control social.

En las jornadas decisorias este comité fue conformado por:

- Representantes de las JAC
- Representantes de las JAL
- Representantes de organizaciones sociales
- Un invitado elegido por la comunidad

Este comité debe continuar fortaleciéndose y trascender de la veeduría al control social.

2. Representación ciudadana

2.1. Mayor presencia de Comunidad no organizada y JAC

En sus fases consolidadas, el Proceso de presupuesto participativo exige la participación de la Comunidad Organizada entre otras por la garantía que esto presupone al construir apuestas colectivas. De igual forma, la Comunidad organizada debe ser la expresión de las diversidades que confluyen en un territorio, es decir, se espera contar con la representación de las mujeres, jóvenes, adulto mayor, JAC, Asociaciones, etnias, sectores económicos, etc...

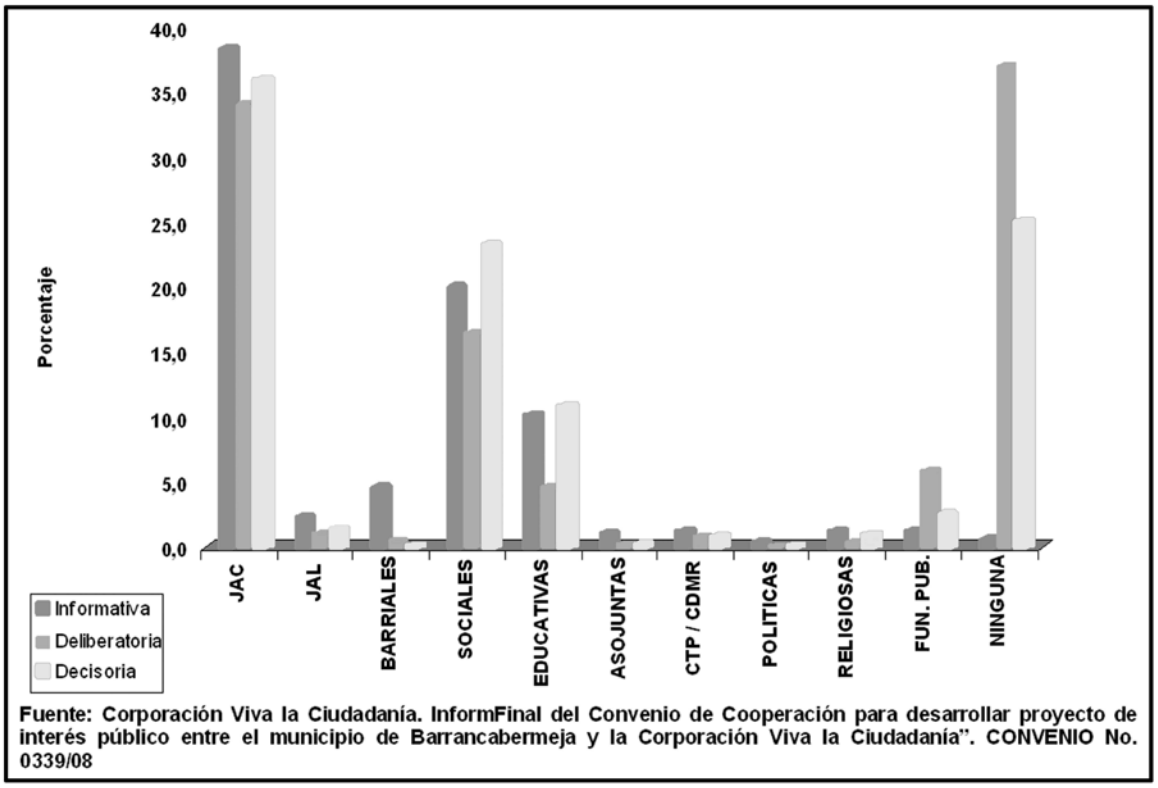
Del total de los 3.000 participantes en las tres asambleas, el 36% correspondió a Juntas de Acción Comunal, el 21% no pertenece a ninguna organización y el 20% corresponde a organizaciones sociales, el restante 23% esta distribuido entre organizaciones del sector educativo, ASOJUNTAS, CTP, organizaciones políticas, religiosas y funcionarios públicos (ver gráfico 1). Por comunas esta participación se mantiene, por ejemplo en la asamblea deliberatoria las Juntas de Acción Comunal tienen mayor presencia en la Comuna 5 (55%) la Comuna 4 (45,7%), Comuna 3 (42,4%), Corregimiento de Cienaga del Opón (42,2%), Corregimiento de La Fortuna (41,99%) y Comuna 2 (39,8%).

La mayor participación de ciudadana sin vinculación a una organización se da en el Corregimiento de Meseta de San Rafael con el 85,7% y en la comuna 6 con el 57,3%.

Al comparar la participación por tipo de organización y tipo de territorio (Comuna – Corregimiento), se encuentra que mientras en las comunas la presencia de las JAC es más fuerte que en los corregimientos, en estos la participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales es más fuerte.

No hay un presencia fuerte de movimientos de mujeres, organizaciones de jóvenes, desplazados etc.

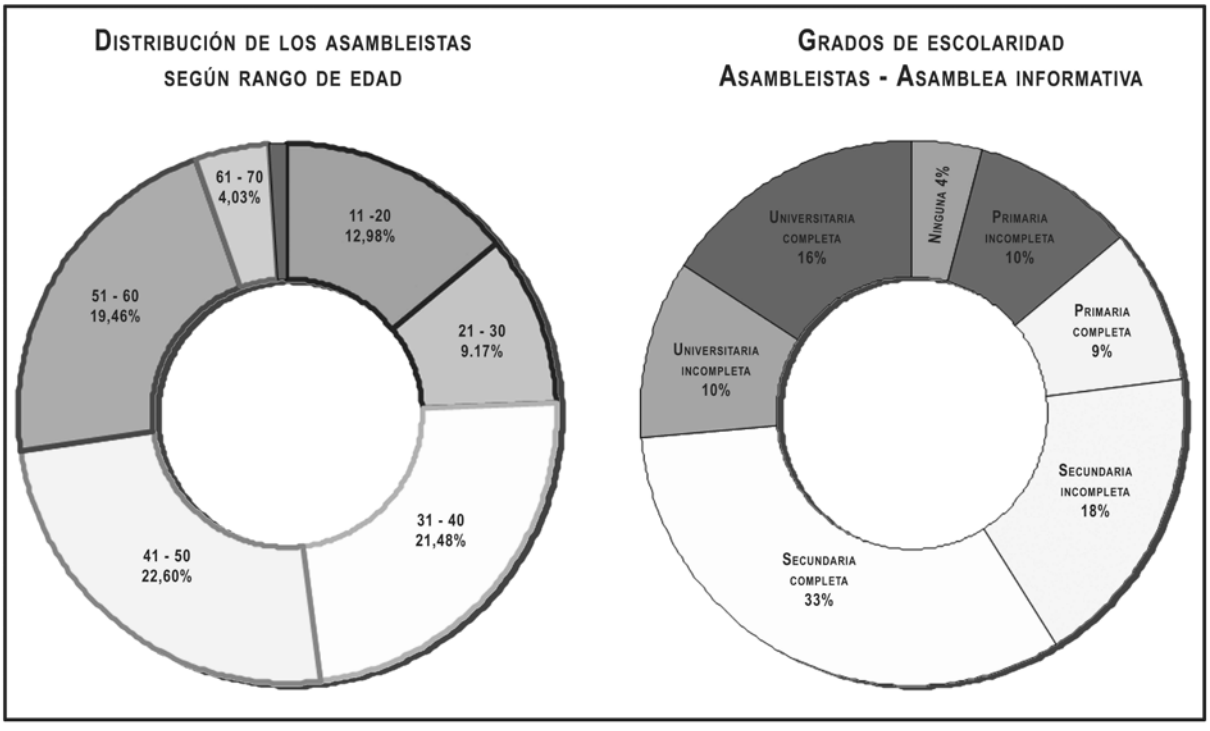
Gráfico 8
Participación ciudadana según tipo de organización
Asambleas Informativa, Deliberatoria y Decisoria 2008



Fuente: Corporación Viva la Ciudadanía. InformFinal del Convenio de Cooperación para desarrollar proyecto de interés público entre el municipio de Barrancabermeja y la Corporación Viva la Ciudadanía". CONVENIO No. 0339/08

2.2. Características de los ciudadanos del presupuesto participativo

En la asamblea informativa se indagó además de las variables básicas referidas a sexo y organización social, por edad y grado de escolaridad. Los principales resultados se describen a continuación.



• El 33% de los asambleístas contaban con secundaria completa, el 16% universitaria Completa y el 10% universitaria Incompleta. Dentro de la población con educación universitaria el 58,2% corresponde a hombres.

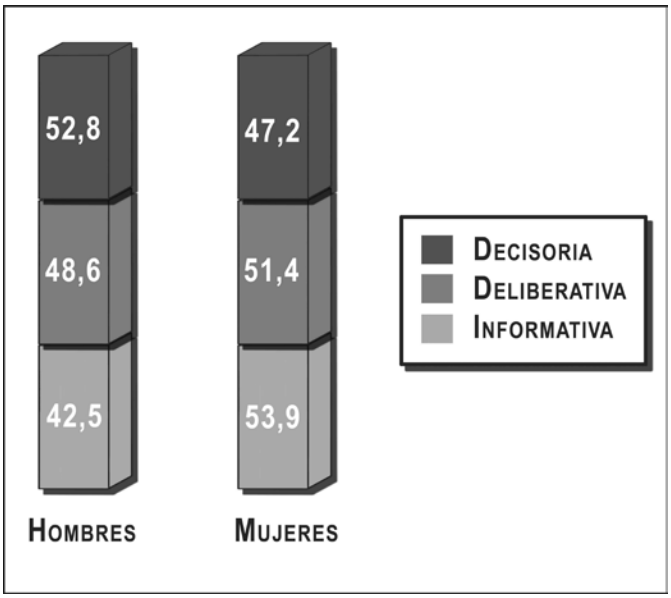
• Tan sólo el 4% de los asambleístas no tenían ningún tipo de formación.

• Del total de mujeres asambleístas el 36,3% tenían secundaria completa y el 19% secundaria incompleta

• En la asamblea informativa, el 63,5% de los asambleístas tenían entre 31 y 60 años mientras que el 21% contó con edades entre los 11 y los 30 años.

Esto sugiere hacia delante un esfuerzo importante no sólo por ampliar la representación a otro tipo de organizaciones sociales, sino por fomentar, vía procesos de formación y sensibilización, la participación activa de los jóvenes, en los procesos de deliberación y decisión.

Al discriminar por sexo, se observa que la participación entre hombres y mujeres en el conjunto de las tres asambleas es del 48% y 52% respectivamente. En particular las asambleistas pertenecen a las JAC, organizaciones Sociales, educativas y barriales.



Asamblea	No organizada	JAC	Sociales	Educativas	Barriales	Resto
Informativa	19,9	34,4	21,6	11,2	5,8	7,1
Deliberatoria	42,1	30,9	15,6	4,9	0,2	6,4
Decisoria	6,6	33,9	25,3	11,2	18,7	4,3

Fuente: Corporación Viva la Ciudadanía. InformFinal del Convenio de Cooperación para desarrollar proyecto de interés público entre el municipio de Barrancabermeja y la Corporación Viva la Ciudadanía". CONVENIO No. 0339/08

Por último en la asamblea, decisoria se indagó sobre la ocupación de los asambleístas arrojando los siguientes resultados:

• El 53% estaban desempleados,

• El mayor número de desempleados corresponde a mujeres; del total de 444 personas desempleadas 257 eran mujeres

• Al cruzar la información de ocupación con el de asistencia a las diferentes jornadas de participación se encontró que el 50% de las personas que asistieron a todas las jornadas eran desempleados, el 42% empleados, el 1% son pensionados. En promedio la diferencia entre los desempleados que asisten a todas las asambleas y los empleados que asisten es del 10%

OCUPACIÓN	F	M	TOTAL
EMPLEADO	**149**	**162**	**311**
DESEMPLEADO	**257**	**187**	**444**
PENSIONADO	**0**	**5**	**5**
NI	**36**	**41**	**77**
TOTAL	442	395	837

Fuente: Corporación Viva la Ciudadanía. InformFinal del Convenio de Cooperación para desarrollar proyecto de interés público entre el municipio de Barrancabermeja y la Corporación Viva la Ciudadanía". CONVENIO No. 0339/08

2.3. Percepción frente al proceso de planeación y presupuestación participativa

En la asamblea decisoria se aplicó una encuesta a los asambleístas, indagando por tres aspectos:

a. La asistencia las Jornadas de planeación participativa del plan de desarrollo, las jornadas de contacto ciudadano presupuesto participativo y las asambleas del presupuesto participativo: informativa y deliberatoria.
b. Por los medios y espacios comunicativos que le convocaron a las jornadas de participación
c. Por la percepción que del presupuesto participativo tenían los asambleístas

Los resultados de la encuesta arrojó que las personas concurrieron con mayor frecuencia a las jornadas de contacto ciudadano (35,8%), a las asambleas informativas (25%) y a las jornadas de planeación (23%).

a	Lograr presupuesto para una obra	15
b	Resolver una necesidad de la comunidad	71
c	Fortalecer la participación ciudadana, el desarrollo local y	91
d	la democracia	61
	indicarle a los gobernantes cuales son las necesidades de los ciudadanos	109
	Vacías	

Frente a la percepción del proceso se tiene que el 31,4% no contesto dicha pregunta lo que sugiere dudas frente al proceso de presupuestacion participativa. Dentro del 39% que respondió, el 26% considera que se trata de fortalecer la participación ciudadana, el desarrollo local y la democracia, el 20,5% de resolver una necesidad de la comunidad, el 17% de indicarle al gobernante cuales son las necesidades.

Por último, frente al sondeo de los medios por los cuales fueron convocados a la asamblea, el 35% de las personas se enteraron por invitación directa, 31% por medio de un amigo, el 18% fueron delegados por sus jefes, el 55 por medio de perifoneo. Las personas que afirmaron enterarse por otro medio (8,4%) destacaron los siguientes:

- En la asamblea,
- Por medio de la Junta,
- Por televisión,
- Teléfono
- Por la empresa u organización.

Siendo los espacios de televisión el de mayor convocatoria, el 36,6% se enteró a través de estos medios, entre los más mencionados: Enlace 10 TV y Tele petróleo. El segundo espacio por el cual la gente se enteró fue a través de boletines; en este aspecto las personas encuestadas ampliaron el concepto de boletín a volante, plegable etc., casi a cualquier medio impreso que hablara del proceso y en ese sentido se refirieron con mayor frecuencia a los "impresos" de contacto ciudadano y luego a la alcaldía. La prensa escrita y la radio permitieron que un 13,7% de los encuestados se enteraran del proceso, dentro de los programas y emisoras más destacadas se encuentran: Radio Uno, RCN, emisora antena del río, la voz del petróleo, radio Yarima y Yariguies. En cuanto a prensa escrita mencionan: Vanguardia Liberal, el diario, La Noticia, Siete días y La verdad.

2.4. Los protocolos de la participación

Estos protocolos, se constituyen en los generadores de las orientaciones y consensos mínimos sobre la democracia, Las normas del proceso, de las asambleas y de los procesos de votación.

Estos protocolos generalmente tienen dos componentes:

- Unas directrices construidas por la administración municipal sobre el proceso

- Un auto-reglamento construido con la comunidad.

En el caso de Barrancabermeja en su primera fase, se trabajó con unas "orientaciones generales del proceso" emanadas desde la administración. (Ver Anexo)

Estas orientaciones se estructuraron con base a

1. Sobre las instancias de participación
2. Sobre la acreditación de los asambleístas para decisiones
3. Sobre la formalización de los acuerdos y resultados de las asambleas
4. Sobre la toma de decisiones
5. Sobre el comité Veedor
6. Sobre la divulgación de resultados

Comentarios finales

Remarcando los logros del proceso, sobre todo en la creación de espacios vinculantes de participación ciudadana así como en incorporar montos en el presupuesto de inversión para proyectos priorizados por la comunidad, en aras de fortalecer el proceso, estas experiencias deben avanzar en tres aspectos importantes:

El primero de ellos asociados a los montos asignados, estos deben ir trascendiendo la asignación de sumas fijas por la asignación según criterios de equidad.

Uno de los grandes retos tiene que ver con incentivar la participación de la comunidad organizada que complemente los liderazgos de las JAC, así como propiciar la generación de nuevos liderazgos mediante procesos de formación y sensibilización.

Por último, no sólo los procesos del magdalena medio, sino en general, las Administraciones Municipales deben propender por la efectiva adecuación de su infraestructura administrativa para asumir los compromisos que se derivan de la ejecución de proyectos de presupuestación participativa. Estas adecuaciones tienen que ver con disponer del recursos humano, legal, técnico y financiero para cumplir con los proyectos priorizados por la comunidad y propender por articulaciones internas entre las diferentes secretarías e instancias de participación.

ANEXOS

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
ENCUESTA DE PERCEPCION Y EVALUACION DEL PROCESO

I. IDENTIFICACIÓN

Comuna o Corregimiento:

Género:
Femenino ☐ Masculino ☐

Año de Nacimiento: ☐☐☐☐

Nivel educativo máximo alcanzado:

Ninguno ☐ Primaria incompleta ☐ Primaria completa ☐

Secundaria incompleta ☐ Secundaria completa ☐ Superior incompleta ☐

Superior completa ☐

Organización a la que pertenece:

Sector

II. PERCEPCIONES

1) Participó en la Asamblea de deliberación presupuesto 2009? (Marque con una X si o no)

SI ☐ NO ☐

2) ¿Participo en la Asamblea de decisoria del presupuesto 2009? (Marque con una X si o no

SI ☐ NO ☐

3) Por que medios se enteró de las asambleas (marque con una X)

Llamada telefónica ☐
Carta de invitación ☐
Recibió Un volante ☐
Escuchó en radio y/o televisión ☐
Perifoneo ☐
Invitación de un amigo/a ☐

Otro ¿cuál?

4) ¿EN CUALES DE ESTOS ESPACIOS USTED SE HA ENTERADO DEL PROCESO DE PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA QUE ADELANTA LA ADMINISTRACIÓN?

Espacios radiales
¿Cuáles?
Espacios de Televisión
¿Cuáles?
Prensa escrita
¿Cuáles?
Boletines informativos
¿Cuáles?

4) Para usted que es Presupuesto Participativo

Lograr presupuesto para una obra
Resolver una necesidad de la comunidad
Fortalecer la participación ciudadana, el desarrollo local y la democracia
indicarle a los gobernantes cuales son las necesidades de los ciudadanos

ORIENTACIONES GENERALES DE LAS JORNADAS DE PRIORIZACION PRESUPUESTO 2009

1. Sobre las instancias

La asamblea Municipal es la máxima instancia de aprobación y las decisiones de formalizaran mediante actas firmadas por los asambleistas

Las asambleas deliberativas y de construcción de propuestas son abiertas e incluyentes puede asistir las organizaciones sociales de base territorial o temática; así como, organismos e instituciones privadas dentro del ámbito local.

Las asambleas decisorias son abiertas en su componente informativo pero las decisiones de priorización, así como los procesos de votación sólo podrán llevarse a cabo por un representante de las respectivas organizaciones sociales, acreditado previamente en la oficina de Contacto Ciudadano

Este representante podrá ser elegido por la respectiva organización a la que pertenece y debe registrarse en la oficina de Contacto ciudadano previa presentación de carta oficial de la organización delegándolo.

2. Sobre la acreditación de los asambleístas para decisiones

Los ciudadanos-as de las comunas y corregimientos, podrán acreditarse como asambleístas para procesos de decisión si pertenecen a organizaciones sociales e instituciones acreditadas cuyo ámbito de intervención es la comuna y el corregimiento

Las fechas de acreditación son los días Lunes y Martes en el período comprendido entre el 22 de septiembre y el 10 octubre de 2008.

Son requisitos de acreditación.
Pertenecer a una organización social avalada como tal con ámbito en el corregimiento o comuna
Ser Mayor de 16 años
Presentar la Carta de delegación por parte de la organización a la que representa

3. Sobre la formalización de los acuerdos y resultados de las asambleas

Todos los acuerdos, actas y resultados de votación se formalizaran mediante actas o declaraciones ciudadanas firmadas dentro de la asamblea por los asambleístas.

4. Sobre la toma de decisiones

Se hará mediante votación por parte de los asambleístas previamente acreditados
Es requisito haber asistido a la asamblea deliberatoria

5. Sobre el comité Veedor

Habrá un Comité por cada comuna y corregimiento
Este comité será elegido en asamblea y estaría conformado por:

- Dos representantes de las JAC
- Un representante de las JAL
- Cuatro representares de Organizaciones sociales (mujeres, jóvenes etc.)
- Un Ciudadano no organizado con reconocimiento de la comunidad

Los comités actuales tienen vigencia hasta mediados del proceso de la siguiente vigencia. Siendo su función principal, vigilar el cumplimiento de las distintas etapas del proceso de participación y la correcta asignación y ejecución de las obrar priorizadas por la comunidad.

1. Sobre la divulgación de resultados:

Los resultados de las priorizaciones serán dados a conocer a la opinión pública mediante los diversos medios de comunicación de la ciudad, así como, la elaboración de diversos documentos que aseguren el conocimiento mayoritario de los resultados del proceso participativo.

Bibliografía

Alenda Stéphanie. Evaluación de la participación ciudadana en las experiencias de desarrollo integral del Programa Ciudadanía y Gestión local.

Angarita S., Carlos E. "Imaginarios Sociales en el Magdalena Medio Colombiano" publicado en Theologica Xaveriana, No 149, enero-marzo 2004, año 54/1.

Coraggio, José Luis. La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales. Ponencia presentada en la Reunión Anual de Trabajo Red Nro 5 "Políticas Sociales Urbanas", del Programa URB-AL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo, 31 de mayo 2001.

Corporación Viva la Ciudadanía. Informe final del Convenio de Cooperación para desarrollar proyecto de interés público entre el municipio de Barrancabermeja y la Corporación Viva la Ciudadanía". CONVENIO No. 0339/08. Diciembre de 2008.

Equipo Técnico del Conpes Regional. Políticas y Estrategias para el desarrollo regional del Magdalena Medio. Documento Borrador para Discusión. Versión: 24.01.07. En http://www.cer.org.co/doconpes.pdf.

Observatorio de Paz Integral – Boletín No. 49 – Abril de 2009.

Pbro Eliecer Soto Ardila. "Fortalecimiento democrático a través de organizaciones sociales y poderes locales en los ámbitos de derechos humanos, igualdad de género, iniciativas productivas, población vulnerable y atención a víctimas del conflicto armado en Colombia". Pastoral Social-Diócesis de Barrancabermeja. 2008.

PROGRAMA DE GOBIERNO "Participación Social como Estrategia de Desarrollo" Carlos Alberto Contreras López Alcaldía Municipal 2008 – 2011.

Rodríguez Rodríguez, Jahír. "El presupuesto participativo en Manizales: Un aprendizaje en la construcción de la ciudadanía.

Capítulo V

Relatorías de las nueve comisiones temáticas

Compartiendo experiencias: deliberación sobre la Planeación Local y la Presupuestación Participativa

Con el propósito de fomentar el intercambio de experiencias en el desarrollo de la planeación local y la presupuestación participativa, el Encuentro dispuso metodológicamente que durante el segundo día sesionaran nueve comisiones temáticas, cuya reflexión se desarrolló sobre los siguientes temas:

Comisión	1	Finanzas del Presupuesto Participativo
Comisión	2	Participación Ciudadana e institucionalidad del Presupuesto Participativo
Comisión	3	Dinámicas formulación y ejecución de los proyectos del presupuesto participativo.
Comisión	4	Veeduría y Control Social
Comisión	5	Cooperación, planeación local y presupuesto participativo.
Comisión	6	Marcos Jurídicos del Presupuesto Participativo
Comisión	7	Modificaciones en la gestión de la política pública a partir del ejercicio del Presupuesto Participativo
Comisión	8	Gestión, planeación y desarrollo local: experiencias relevantes
Comisión	9	Cultura política

Para tal efecto, la deliberación partió con la presentación de experiencias relevantes en cada tema; las cuales fueron seleccionadas previamente y se enriquecieron con los aportes de otras experiencias expuestas por los delegados. En cada comisión se buscó establecer los logros, debilidades, aprendizajes y recoger de la deliberación los retos, recomendaciones y propuestas que según los delegados se deben asumir para continuar construyendo la ruta de la planeación y presupuestación participativa en el país.

Atendiendo a lo anterior, el sentido de este capítulo es recoger los principales aspectos de la deliberación en cada comisión para lo cual se hace una breve introducción de cada tema, luego se compilan las conclusiones de la deliberación en cuanto a los aspectos descritos previamente y finalmente se consignan los retos.

Comisión 1: Finanzas del Presupuesto Participativo

Esta comisión abordó aspectos relacionados con los recursos públicos destinados al proceso de presupuestación participativa; así como, los criterios de asignación de recursos, tales como población, NBI, o sumas fijas. El análisis del tema se realizó desde la perspectiva nacional y local. La primera contó con la exposición de los resultados del Índice de transparencia del presupuesto nacional, a cargo de la coordinadora del proyecto en Colombia Gory Suárez y la perspectiva local contó con la experiencia de la Red de planes zonales de Medellín, la cual fue enriquecida por los delegados de la comisión, que aportaron elementos de las experiencias de Apartadó Antioquia, Bogotá y Pasto, principalmente.

1. Finanzas públicas y presupuesto participativo: de lo técnico a lo político

Un primer aspecto derivado de la presentación de las experiencias así como de los aportes de cada uno de los delegados, que enmarcó el debate general de la comisión, fue reconocer que el presupuesto tanto nacional como municipal no es un asunto exclusivo del ámbito técnico, por el contrario y sobre todo cuando se trata de la esencia del presupuesto participativo es también un asunto político, sustentado en tres aspectos que se detallan a continuación.

a. La evolución y manejo de las finanzas públicas revela la cultura política de una sociedad en la gestión de lo público, que se evidencia en la transparencia con que se manejan de los recursos del Estado:

En este sentido, la exposición realizada sobre el Índice Latinoamericano de Transparencia presupuestaria para el año 2007, aportó elementos importantes para el debate. Este índice se construyó con base a una encuesta realizada en 9 países de Latinoamérica, la cual califica la transparencia en los países en una escala del 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente. La encuesta indaga por 51 preguntas de las cuales se derivan 15 variables que determinan el Índice total. El resultado para Colombia, se construyó con base a las encuestas realizadas a 128 expertos, distribuidos entre legisladores (de las comisiones tercera y cuarta principalmente), organizaciones de la sociedad civil, periodistas, columnistas, investigadores y académicos. Los resultados de esta encuesta en el año 2007, ubicaron a Colombia 20 puestos (ITP 38%) por debajo del índice obtenido en el año 2005 (ITP 58%), descenso explicado entre otros aspectos por escasa participación ciudadana, la dificultad de acceso a la información y la persistente corrupción.

Estos resultados, y la experiencia propia de algunas regiones denotan la necesidad de fortalecer procesos de transparencia y de construir una cultura de ética en el manejo de los recursos públicos que llene de contenidos a la legislación e instituciones alrededor de dichos procesos. Lo anterior exige no sólo fortalecer las contralorías internas, sino que la participación ciudadana se constituya en pieza clave para cumplir con dichos propósitos. La comisión concluyó que para tal efecto se requiere de voluntad política para promover y habilitar dicha participación en los asuntos públicos, así como de una ciudadanía activa que apropie los espacios.

Sin embargo, y pese a los avances de algunas regiones del país frente a la participación de la comunidad, tal como fue ejemplificado para el municipio de Pasto, donde se ha venido fortaleciendo la corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno local, aumentado la efectividad de los recursos, algunas experiencias locales evidencian que en el país aún persisten barreras derivadas de la corrupción de algunos órganos de control, de despilfarros de los recursos públicos, de la no voluntad política para propiciar espacios reales de veeduría y control social a las finanzas públicas e incluso de prácticas de rechazo a esta participación.

Por lo anterior, se ha propuesto la creación de un espacio ciudadano que garantice que la voz de la gente sea escuchada en relación al presupuesto nacional. El Congreso, debe ser más cercano a la ciudadanía, y debe realizar más rendiciones de cuentas en los cuales se vincule a la sociedad civil y la academia en estas discusiones.

b. La evolución y manejo de las finanzas públicas denota el modelo de desarrollo y de sociedad que se configura a través de las inversiones y gastos que las administraciones tanto del orden nacional como municipal priorizan.

Sobre este aspecto fueron varios los aportes para la discusión de la experiencia de la Red de planes zonales de Medellín en los procesos de presupuestación participativa. La Red es un espacio conformado por ciudadanos, actores y sujetos políticos y organizaciones sociales; al que confluyen las apuestas políticas y sociales de 16 comunas y 5 corregimientos, y a través de ella se promueven y difunden los principios y prácticas de la planeación local del desarrollo en la ciudad y se trabaja desde la perspectiva del derecho al desarrollo, este último entendido desde los postulados del desarrollo humano. En este sentido, desde la experiencia de la Red, en Medellín se ha avanzado en la construcción del desarrollo, entendido como un derecho, en la medida que los criterios de distribución del presupuesto participativo así como las inversiones realizadas han sido equitativas toda vez que han venido favoreciendo a la ciudad en su conjunto pero dando prioridad en las inversiones a zonas marginales como la comuna uno. De igual forma, Comunas con mayores niveles de calidad de vida y disponibilidad de recursos han realizado proyectos para otras comunas más deprimidas, tal y como lo hizo la comuna 11 en Medellín, la cual se ubica en el estrato medio alto y realizó proyectos para

otra comuna con mayor pobreza y necesidades.

Siguiendo esta línea que establece una relación entre finanzas del presupuesto participativo, planeación local y desarrollo, se hicieron explícitas las experiencias de Bogotá, Caldas, Barrancabermeja, Pasto y Apartadó. Las dos primeras con énfasis en planeación participativa. En Bogotá, con una larga trayectoria en la construcción participativa de los planes de desarrollo local de las 20 localidades, con metodologías autónomas construidas por los consejos de planeación, en las cuales algunas localidades posicionaron el enfoque de desarrollo humano y poblacional, empleando metodologías de fácil comprensión por los ciudadanos como el marco lógico. En el año 2007, se adelantó un proceso de presupuesto participativo sobre el eje social de los planes de desarrollo local y para el 2008 se adelantaron en varias localidades unos primeros ejercicios de cara al presupuesto participativo realizando la formulación de proyectos en el banco de proyectos los cuales debían guardar coherencia y dar continuidad a las metas planteadas en los planes de desarrollo ya construidos participativamente. Por último para los siguientes años de la vigencia del actual plan de desarrollo de Bogotá se deberán hacer 20 presupuestos participativos, uno por localidad al año.

Por su parte en Caldas, el plan de desarrollo se elaboró con la participación de los ciudadanos, quienes no sólo construyeron el plan, sino que consecuente con sus apuestas de sociedad lograron priorizar 5 grandes proyectos por subregión, ligados a formación agropecuaria e infraestructura vial, entre otros. En esta misma línea de argumentación, lideres de Barrancabermeja y Pasto, resaltaron que en sus respectivas ciudades la distribución de los recursos del presupuesto participativo y los proyectos de inversión priorizados responden a solucionar las necesidades más sentidas de la población.

Por último, dentro de la deliberación se evidenciaron los principales aprendizajes de cada experiencia y de ellos surgieron en la mesa los retos que en adelante enfrentan los procesos de presupuestos participativos, para que las inversiones realizadas construyan desarrollo para las comunidades y para los municipios en su conjunto.

Estos Aprendizajes y retos se resumen a continuación:

La elaboración participativa de los planes de desarrollo, la priorización de las inversiones, así como los criterios para asignar recursos a ser priorizados por la comunidad deberían partir por cuestionar y discutir sobre el modelo de desarrollo, el modelo de ciudad, establecer diferencias entre lo rural y lo urbano y establecer la trascendencia de lo local a lo municipal.

Para que la priorización de proyectos y sus respectivas inversiones respondan a la construcción del desarrollo, es importante entender y desarrollar procesos de presupuestación participativa ligados a procesos de planeación participativa que den cuerpo y continuidad a las apuestas de los planes de desarrollo. En este sentido, por ejemplo en Medellín no hay articulación en los procesos de Planeación local participativa y presupuesto participativo, su énfasis esta en presupuesto participativo y uno de sus principales retos es vincular ambos procesos. Algunas experiencias recientes como la de Barrancabermeja y Apartado, han logrado desarrollar ambos procesos.

Un aprendizaje de estos procesos ha sido que, pese a la apertura de diversos espacios para la participación, ésta es muy débil, en buena medida explicada por el desconocimiento por parte de la ciudadanía de los temas públicos y aunque se ha entendido que no se requiere ser un experto técnico para poder ejercer el derecho a la participación, si debe haber comprensión sobre los temas y aspectos relacionados con la política y las finanzas públicas. En este sentido, aunque experiencias como la de Medellín, han mostrado que hay cada vez, mayores procesos que construyen conocimiento con la comunidad sobre las finanzas públicas, para otras experiencias se constituye en reto adelantar procesos de información y formación a la comunidad sobre aspectos determinantes de la gestión pública, para que participe y pueda decidir con miras a construir desarrollo para su comunidad. Esto significa, entre otras, dar a conocer a la comunidad las fuentes de los recursos, las necesidades, si la comunidad conoce y apoya la gestión, la comunidad misma se da cuenta de la complejidad de solucionar todos los problemas y entenderá que deben existir criterios para la priorización de los recursos.

Derivado de la exposición de cada una de las experiencias, se concluyó que a pesar de realizar deliberaciones sobre la ciudad compartida, no existe una visión global del desarrollo; es decir cada territorio (comuna, corregimiento, localidad) piensa distinto el desarrollo de su respectiva ciudad. Y aunque se entiende que dadas las diferencias

económicas, ambientales, sociales, políticas e incluso culturales al interior de cada territorio (urbano vs rural, corregimiento vs comuna etc) no se puede aplicar un modelo homogéneo, es deseable partir por consensos mínimos construidos colectivamente sobre el modelo de ciudad que se quiere construir.

2. Finanzas públicas y presupuesto participativo: aunque no existe una fórmula única para crear criterios de asignación de recursos para ser priorizados por la Comunidad, deben haber consensos mínimos sobre la primacía de criterios de equidad

Como es propio de las experiencias de presupuesto participativo, cada ciudad tiene criterios diferentes a la hora de asignar los recursos destinados a ser priorizados por la comunidad. (cuadro Nº 1.)

Cuadro Nº 1 Resumen
Criterios de asignación de recursos

Experiencia	Recursos y criterios de distribución
Pasto	Los recursos destinados corresponden a los de "libre inversión" y el valor correspondiente varía de año a año acorde con los proyectos priorizados por cada cabildo, siendo el criterio los techos por proyecto y comuna establecidos por la administración. En promedio anualmente los recursos destinados a Cabildos corresponden al 22% de los recursos de libre inversión, para 2009 se espera sea de 30%.
Medellín	La ciudad decidirá sobre el 5% del total de los recursos del Municipio de Medellín.
Barrancabermeja	Responde a sumas fijas por comuna y corregimiento. Para la vigencia 2008, se destinaron $4.000 millones. De los cuales $400 millones para cada comuna y $200 millones para cada corregimiento. La oferta fue establecida específicamente para Infraestructura, educación, salud y ambiente, y deporte y cultura. Para la vigencia 2009 el valor destinado correspondió a $10.000 millones. $1.000 millones por comuna y $500 millones por corregimiento. Para esta vigencia no hubo oferta establecida, y por el contrario se contemplaron cada uno de los 13 componentes del plan de desarrollo.
Apartado	Los recursos destinados correspondieron al 15% de los recursos propios para priorizar proyectos del plan de desarrollo, que se ejecutarían en el primer año. Estos recursos se distribuyeron con sumas fijas, es decir 50 millones para cada comuna y corregimiento. Para la vigencia siguiente se espera que sean 100 millones.

De esta manera, la proporción de los recursos que se somete a priorización con la comunidad corresponde a los recursos de inversión y varía en cada experiencia y depende en lo fundamental de la voluntad política y de la movilización de la ciudadanía. La comisión llegó al consenso que estos recursos deberían corresponder a los recursos propios del municipio y en todo caso, pese a las excepciones, aún siguen siendo bajos aquellos destinados para el presupuesto participativo.

En algunos casos la parte asignada para el Presupuesto Participativo corresponde a una oferta definida previamente por las administraciones, es decir asignar el presupuesto para uno o varios sectores establecidos; tal es el caso de Barrancabermeja que en su primera etapa definió 5 sectores específicamente o en el caso de Bogotá cuya experiencia de presupuesto participativo ha sido en el sector educativo. Surgió la pregunta de la pertinencia o no de establecer ofertas definidas para la asignación y priorización de los recursos, y aunque no hubo unanimidad frente a la respuesta, para algunas experiencias delimitar la oferta de recursos desestimula la participación dado que es la comunidad quien debe decidir que aspectos de la problemática del municipio son los que deben resolverse prioritariamente; no obstante para otros, esta práctica es necesaria cuando por primera vez se hace presupuesto participativo en un municipio.

Así mismo, la distribución puede ser también definida con sumas fijas por territorios (comunas, corregimientos, localidades) como los casos de Barrancabermeja y Apartado que establecieron montos fijos por comuna y corregimiento o puede derivar de indicadores como pobreza, como se hace en Medellín.

En otros casos, sobre todo en aquellos en los cuales la presupuestación participativa da continuidad a la planeación participativa, las priorizaciones deben dar continuidad a las metas del plan de desarrollo; tal es el caso de Apartado y Barrancabermeja en su segunda fase.
Frente a esta diversidad, la comisión deliberó alrededor de la pertinencia de contar con criterios de equidad para la distribución de los recursos. Medellín por ejemplo, ha avanzado frente a este tema y cuenta con

un buen sistema de información que les ha permitido distribuir bajo criterios ligados a Índices de Desarrollo Humano, así como la evolución de las inversiones del año anterior. No obstante para otros municipios que no cuentan con sistemas de información por territorios y las medidas aproximadas están ligadas a los indicadores de calidad de vida, los cuales no dan cuenta real de los problemas de la comunidad; para tal efecto, se propuso que un reto que asumen las administraciones es realizar diagnósticos de ciudad por territorios (comunas, corregimientos, localidades, etc.) que den cuenta de la realidad social y económica, para lo cual resultan útiles los índices de desarrollo humano, las encuestas de percepción y la cartografía social.

Un segundo aspecto que centró la deliberación se relacionó con la ejecución de los proyectos priorizados, dándose tres situaciones principalmente sobre las finanzas del municipio. La primera tiene que ver con los problemas que surgieron en la ejecución de los proyectos por la no viabilidad de los mismos, la segunda con los sobrecostos dado que una vez establecidos los techos por proyecto como el caso de Pasto, o las sumas fijas como el caso de Apartado, en algunos casos la ejecución de lo priorizado sobrepaso los techos establecidos. Y la tercera, tiene que ver con la pertinencia o no de incluir a los delegados del presupuesto participativo como ejecutores de las obras priorizadas.

Al respecto, tanto los casos de Medellín, Pasto y Barrancabermeja, tienen como parte del presupuesto participativo que las Juntas de Acción Comunal, JAC, Juntas Administradoras Locales, JAL y algunas organizaciones sociales pueden ser ejecutoras en unos casos de los proyectos o aportantes de mano de obra por ejemplo, en otras ha tenido impactos diferenciados en cada ciudad. Mientras para Pasto, esto ha resultado beneficioso para afianzar una cultura de corresponsabilidad, en Medellín una parte considera que esto socava la cultura política de la participación, toda vez que se hace sobre el interés de obtener un proyecto y no de construir desarrollo para la comunidad. Sobre este punto no hubo una conclusión generalizada y se constituye en un tema que debe continuar debatiéndose.

Algunas reflexiones sobre la participación

Pese a que esta comisión abordó un tema específico, la deliberación fue derivando en un análisis de la situación de la participación ciudadana en los procesos de planeación y presupuestación. De tal manera que se evidenciaron algunas fortalezas y avances pero también algunas debilidades que se constituyen en retos para el futuro.

En primera instancia se reconoce que algunos municipios han profundizando procesos de planeación participativa como Bogotá y de presupuestación participativa como Medellín y Pasto, los cuales año tras año han venido perfeccionando. Generando por un lado, un mayor empoderamiento en las comunidades, cualificando y fortaleciendo liderazgos, creando nuevos liderazgos e incorporando cada vez mayores grupos poblacionales como desplazados y jóvenes y por el otro se ha venido generando una mayor institucionalidad alrededor de estos procesos que garantiza su continuidad, como es el caso del acuerdo municipal 43 de 2007, en Medellín que crea y establece las normas para el funcionamiento del Sistema de Planeación.

Sin embargo, algunas debilidades presentes llaman la atención sobre los retos que se deben asumir. Estas se relacionan con:

La no participación de la comunidad en los escenarios abiertos para ello, en razón a una baja cultura política que hace que los ciudadanos sopesen sus tiempos de familia, trabajo o estudio frente a la posibilidad de participar en escenarios que no les significan ningún ingreso, no es fácil que las personas participen cuando tienen otras necesidades más prioritarias. Por lo anterior, es necesario concertar los espacios y tiempos con la ciudadanía para no generar desgastes e incentivarlos a participar. De igual forma, las administraciones deben realizar procesos de acompañamiento, formación y asesoría a las comunidades.

La falta de voluntad política para generar espacios de participación, se citó el ejemplo de San Pablo, Sur de Bolívar donde a pesar de la iniciativa de la comunidad que logró convocar a la población para discutir el presupuesto, se hicieron mesas de trabajo y la comunidad elaboró un documento propuesta, dicho documento no fue considerado por las autoridades locales.

El monopolio de los liderazgos, sobretodo de las JAL y JAC, quienes aún presentan resistencias para establecer propuestas colectivas con el resto de la comunidad.

Conclusiones y recomendaciones

La deliberación sobre las finanzas del presupuesto participativo arrojó las siguientes conclusiones:

Las finanzas públicas nacionales en general y las relacionadas con los presupuestos participativos en el nivel municipal, trascienden lo técnico y por el contrario se constituyen en un asunto político toda vez que su manejo y evolución denotan la cultura política del país y prefiguran el modelo de desarrollo y de sociedad que se persigue.

La elaboración participativa de los planes de desarrollo, la priorización de las inversiones, así como los criterios para asignar recursos a ser priorizados por la comunidad deberían partir por cuestionar y discutir sobre el modelo de desarrollo, el modelo de ciudad, establecer diferencias entre lo rural y lo urbano y establecer la trascendencia de lo local a lo municipal.

De esta manera, la proporción de los recursos que se somete a priorización con la comunidad corresponde a los recursos de inversión y varía en cada experiencia y depende en lo fundamental de la voluntad política y de la movilización de la ciudadanía. En este sentido, para la comisión fue un consenso que estos recursos deberían corresponder a los recursos propios del municipio y en todo caso, pese a las excepciones, aún siguen siendo bajos los recursos destinados para el presupuesto participativo.

El tema de las finanzas del presupuesto participativo no termina con la asignación y priorización de pro-yectos, también es parte fundamental de ello la ejecución de las obras priorizadas y su incidencia sobre las finanzas del presupuesto participativo. De igual forma, es importante profundizar el debate sobre la pertinencia de incorporar a las organizaciones sociales como ejecutoras de los proyectos priorizados y su incidencia sobre la creación de una cultura de la participación.

No todos los municipios cuentan con información idónea, que refleje la realidad social y económica de sus territorios, lo cual dificulta establecer criterios de asignación y distribución de recursos que atiendan a los principios de equidad.

Por último, se reconoce que algunos municipios han profundizando procesos de planeación participativa y presupuestación participativa. Generando por un lado, un mayor empoderamiento en las comunidades, cualificando y fortaleciendo liderazgos, creando nuevos liderazgos e incorporando a cada vez mayores grupos poblacionales como desplazados y jóvenes. Y por el otro se ha venido generando una mayor institucionalidad alrededor de estos procesos que garantiza su continuidad. No obstante aún persisten algunas debilidades relacionadas con una baja cultura de participación, la insuficiente formación e información para cualificar la participación y la ausencia de voluntad política para habilitar dichos espacios.

Recomendaciones y propuestas

Se ha propuesto la creación de un espacio ciudadano que garantice que la voz de la gente sea escuchada en relación al presupuesto nacional. El Congreso, debe ser más cercano a la ciudadanía, y debe realizar más rendiciones de cuentas en los cuales se vincule a la sociedad civil y la academia en estas discusiones.

Para que la priorización de proyectos y sus respectivas inversiones respondan a la construcción del desarrollo, es importante entender y desarrollar procesos de presupuestación participativa ligados a procesos de planeación participativa que den cuerpo y continuidad a las apuestas de los planes de desarrollo.

Los municipios deben fortalecer los sistemas de información social y económica para sus territorios, con el fin de establecer criterios con base en indicadores que reflejen la realidad del territorio.

Exigir que se produzca información por las entidades, de fácil comprensión y que sea difundida a los ciudadanos. Por ejemplo, las páginas web de cada Alcaldía deberían tener la información actualizada. De igual forma, cada administración que adelanté procesos de presupuesto participativo debe diseñar documentos que den cuenta del proceso, pero que también informen sobre las finanzas del municipio y todo aquello que sea necesario para participar con criterio. Estos documentos deben ser de fácil comprensión para los lectores.

Establecer en el currículo escolar, un área que desde temprana edad enseñe a los niños sobre lo público y en particular el cuidado y ética en el manejo de los recursos públicos.

Los ciudadanos participantes de los procesos de presupuestación participativa consideran realizar un llamado a las Administraciones municipales para

que se incrementen los recursos que se destinan a presupuesto participativo con el fin de mejora las condiciones de vida de la población vulnerable. En este sentido, surgió la propuesta de fortalecer la participación desde los COPACOS.

Se debe avanzar en los procesos de Veeduría y Control social a las finanzas de la nación y del municipio.

Por último, ante la restricción de los recursos se propone buscar financiación en otros sectores, como la nación, a nivel internacional, el sector privado, para lo cual se proponen alianzas.

Comisión 2 Participación Ciudadana e institucionalidad del Presupuesto Participativo

Esta comisión se ocupó de considerar el estatus que se le confiere a la participación ciudadana en la gestión de lo público, con las modalidades y escenarios de participación, así como con el organigrama de cada experiencia.

Para el desarrollo de la comisión se contó con las ponencias centrales de las experiencias de la Asambleas Municipales Constituyentes de Tarso y Marinilla, la experiencia de las Juntas de Acción local en los procesos de planeación participativa de Bucaramanga, LA Red de Planes Zonales de Medellín y la experiencia de Sabaneta.

Estas fueron complementadas con la presentación e intervención de los delegados de las experiencias de la Escuela municipal de ciudadanía de Caldas, el Concejo de Planeación Local de Bogotá, la comuna 6 de Medellín, mujeres de la comuna 4 de Medellín, Cimitarra Santander del Sur, la Secretaria distrital de integración social de la Alcaldía de Bogotá, participación ciudadana del municipio de Natagaima, Tolima, corregimiento San Cristóbal, plan estratégico situacional de Antioquia.

a. La planeación y presupuestación participativa: las dinámicas de abajo hacia arriba

Existen varias dinámicas para hacer presupuestos participativos, cuando se trata de tipificar según de donde proviene la iniciativa, se conocen dos formas. La primera de ellas denominada de arriba hacia abajo, es decir cuando la Administración municipal expresa la voluntad política de delegar en la ciudadanía parte de las decisiones de inversión y el norte de dichas decisiones la constituye lo establecido en el plan de desarrollo. La segunda de abajo hacia arriba, cuando la iniciativa surge de la comunidad, es ella quien construye las propuestas y se encarga de tramitar la iniciativa con las administraciones, en este sentido, la continuidad de los procesos no dependen exclusivamente de la voluntad del Alcalde, sino que en lo fundamental hay una fuerza social movilizadora que garantiza dicha continuidad. En esta segunda tipificación se ubican las experiencias de Tarso y Marinilla.

Asamblea Municipal Constituyente de Tarso: "Comunidad y territorio de paz" "un cambio de actitud para el desarrollo y la paz"[1]

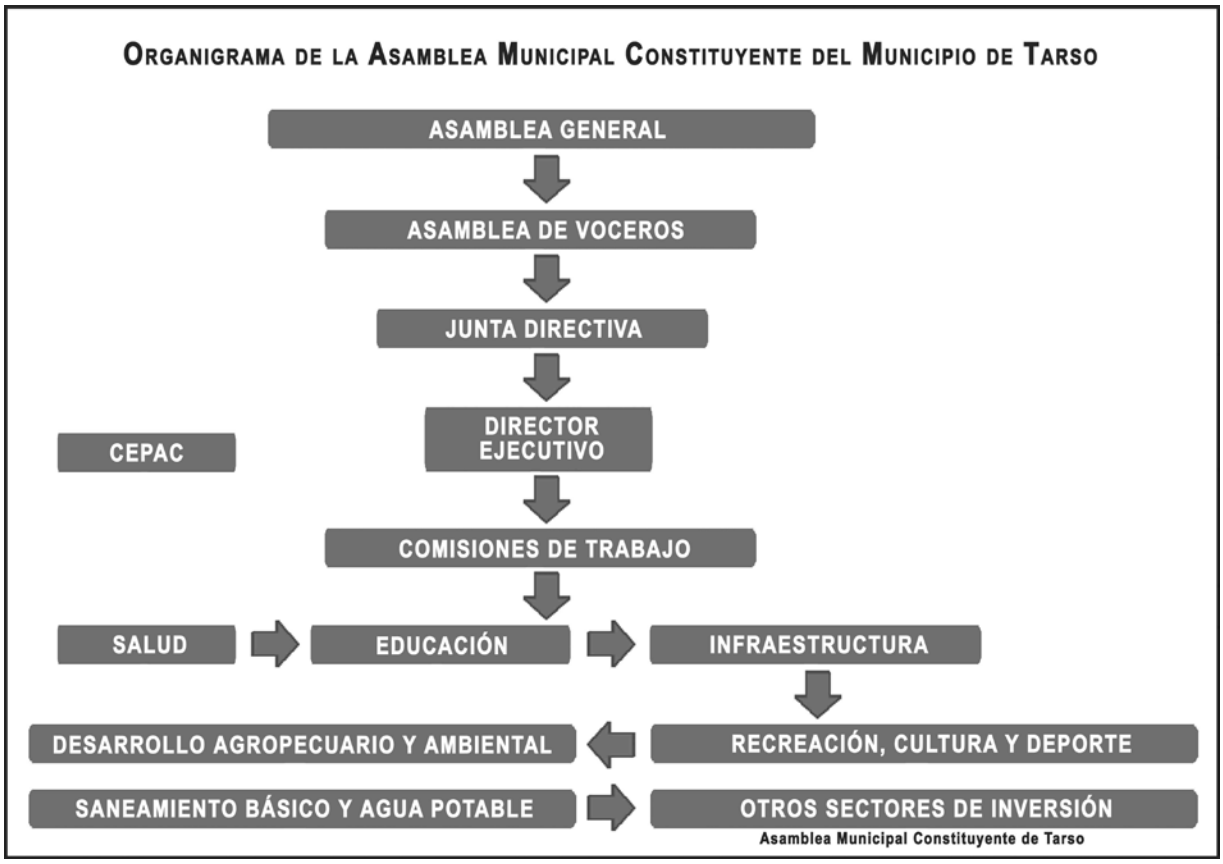
La asamblea surge en Tarso, en un momento difícil para el municipio de Tarso, caracterizado por la caída de los precios internacionales del café, la presencia de actores armados ilegales, los malos manejos administrativos y el desplazamiento silencioso. Con estos antecedentes, el 28 de enero de 2001 se instala la asamblea, se define la estructura organizativa y las comisiones de trabajo y se le define como un espacio abierto de organización social de la comunidad para ejercer el derecho y el deber constitucional de participar en las definiciones sobre el rumbo que debe tomar el municipio. Es una forma de participación democrática para construir un destino común, como territorio y comunidad organizada, es un escenario para el diagnostico, discusión y planeación colectiva teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de la comunidad, buscando el desarrollo y el bienestar de todos. En ningún caso la Asamblea puede ser: excluyente, configurarse como un partido político, ser un ente jurídico y no sustituye la Institucionalidad.

La asamblea tiene dos objetivos, el primero recuperar el poder del constituyente primario en la toma de las decisiones públicas, económica, política y social que afectan o comprometen los intereses de la comunidad, el segundo, trabajar por el desarrollo humano sostenible y la convivencia pacífica, manteniendo un espacio permanente de organización social. Se estableció como visión la construcción entre todos de

[1] Corresponde al Resumen de la experiencia presentada por el Dr. William Ospina Concejal de Tarso.

estrategias de Desarrollo Sostenible y Bienestar Social, buscando la autonomía como comunidad organizada y ente territorial, para lograr la convivencia pacifica en el Municipio, integrado a la región y el país.

Para el logro de los objetivos propuestos la Asamblea tiene cinco líneas de trabajo: Elaboración de programas de gobierno, Definición del Plan de desarrollo, Presupuesto participativo, control social, rendición de cuentas y definición de políticas públicas. En particular con estas cinco líneas de trabajo la Asamblea busca la concertación del presupuesto público municipal con actores sociales en Alianza con la Administración Municipal, trabajar por el Desarrollo Humano Sostenible y la Paz de los habitantes, implementar colectivamente la visión del desarrollo para el municipio, formar ciudadanos actores de su propio desarrollo, trabajar por convertir al municipio en un referente de gobernabilidad democrática y de convivencia pacífica, trabajar en la búsqueda por garantizar la dignidad humana de los ciudadanos de nuestro municipio.



Los principales logros de la Asamblea han sido los siguientes:

EN LO LOCAL:	
Un nuevo modelo de gobernabilidad	Elaboración de un modelo de desarrollo local, articulado al suroeste de Antioquia
Definición de planes de Desarrollo Municipal concertados con la comunidad	Fortalecimiento de las organizaciones sociales
Democratización del presupuesto	La convivencia, el desarrollo y la paz se han fortalecido
Control social	Reconocimiento y participación nacional e internacional como experiencia novedosa de Democracia Participativa
Saneamiento fiscal del municipio	Creación de la Asamblea Infantil Constituyente
Elaboración de un inventario y diagnóstico para la planeación estratégica. Visión 2025.	Red de jóvenes constituyentes (Círculos de Convivencia Pacífica)

Asamblea Municipal Constituyente de Tarso.

EN LO LOCAL:	DEPARTAMENTAL
Vinculación de la empresa privada	Referente para otros municipios de Antioquia
Acompañamiento a niños y familias en alto riesgo social	Gestión de recursos para proyectos de vivienda, salud, educación, Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, programas de soberanía alimentaria
Elaboración de un modelo pedagógico social participativo	Multiplicación de nuevos procesos asamblearios en otros municipios y regiones
	Apoyo de universidades, medios de comunicación y ONGs.
	Acuerdos municipales con el departamento.

Se consideran como debilidades del proceso:

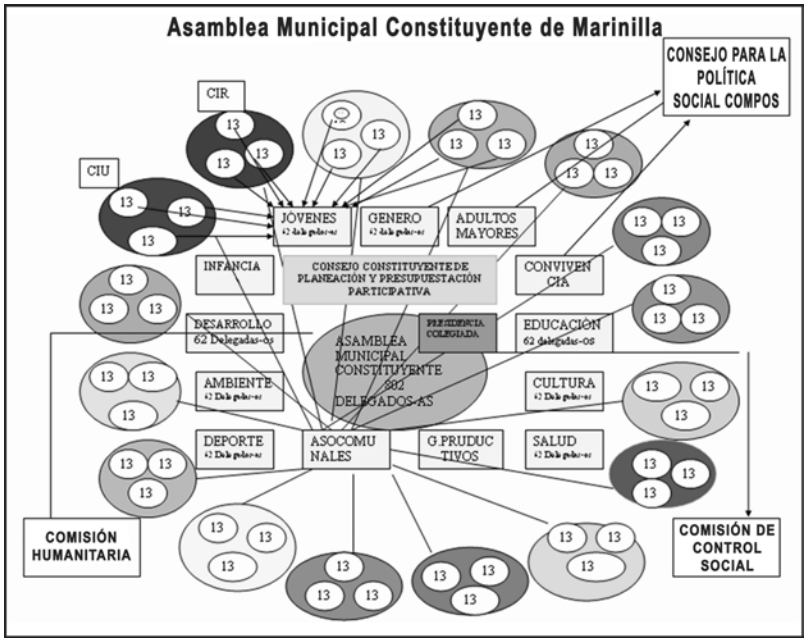
- Deficiente Cultura de los Derechos Constitucionales y Ciudadanos.
- Resistencia al cambio de algunos integrantes de grupos políticos tradicionales (Concejo Municipal).
- Carencia de recursos económicos para planes de desarrollo de largo alcance.
- Falta medios de comunicación (escritos y visuales).
- Conflicto armado

Asamblea Municipal Constituyente de Marinilla[2]

La Asamblea es un escenario de participación ciudadana en donde diferentes actores sociales deliberan y discuten sobre el plan de desarrollo, el presupuesto y las políticas públicas en temas como salud, educación, cultura y convivencia. Además, es un espacio de reflexión y movilización. Sus objetivos son: Generar mayor participación y liderazgo, Realizar propuestas para el desarrollo del municipio, Trabajar y deliberar el tema del conflicto armado.

En el tema de presupuesto participativo, la Asamblea trabajó sobre el 15%, del presupuesto y las organizaciones de base se constituyeron en ejecutoras de los proyectos priorizados.

Los principales logros de la Asamblea son: Fortalecimiento del proceso, incidencia en dos gobiernos municipales, afianzar la cultura de participación, constituirse en referente político, trabajo por los derechos humanos. Las dificultades están asociadas a: falta de empoderamiento por parte de la comunidad, falta afianzar la cultura de la participación, y más procesos de formación ciudadana, débil articulación entre comunidad y Estado.



[2] Corresponde al resumen de la presentación realizada por Fany Naranjo, Leonardo naranjo e Iván Zuluaga.

b. Modalidades de participación: las experiencia de las JAL de Bucaramanga, La Red de Planes Zonales de Medellín, La Escuela Municipal de Ciudadanía, red de mujeres artesanas de la comuna cuatro de Medellín.

Experiencia de las JAL de Bucaramanga en Planeación Participativa[3]
Mario Florez-COMPROMISO, Bucaramanga

Los primeros Comuneros se eligen básicamente por su espíritu comunitario, ajenos al quehacer político. En su gran mayoría los favorecidos por el voto fueron dirigentes de las Juntas de Acción comunal.

En 1991, con motivo de la expedición de la nueva Constitución Política, las Comunas y las Juntas Administradoras Locales adquieren mayor fuerza Constitucional, a través del Artículo 318 y, posteriormente, a través de la Ley 136 de 1994 se reglamenta el funcionamiento de los municipios y las JAL. El Concejo Municipal de Bucaramanga, en el ánimo de estar a tono con la nueva realidad política, aprueba el Acuerdo 087 en 1993 y crea la Comuna 15 (García Rovira) dividiendo la Comuna 13.

Con la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bucaramanga, por el Acuerdo No. 034 del 27 de septiembre de 2000, se crean dos nuevas Comunas, la 16 y 17, después de dividir las Comunas 7 y 12. Con este marco jurídico (Artículo 107 del POT) funcionan en Bucaramanga diecisiete (17) Comunas que incorporan barrios, asentamientos humanos y urbanizaciones; tres (3) corregimientos, que incluyen veredas y centros poblados, con siete (7) miembros por Junta Administradora Local. Así, cada cuatro años los ciudadanos eligen 140 comuneros.

Los miembros de las JAL en el escenario jurídico actual, tienen más incompatibilidades y prohibiciones que los miembros del Congreso de Colombia. No se sabe si se les prohíbe trabajar o se les exige ser adinerados para poder ejercer las responsabilidades del cargo de miembro de las JAL municipales. Las leyes 136 y 617 de 2000, determinan que "los miembros de las JAL no serán remunerados, ni podrán recibir directa o indirectamente pago o contraprestación alguna con cargo al tesoro público del municipio". Las incompatibilidades para los familiares de los miembros de las JAL establecidas por la Ley 617 fueron eliminadas por la Ley 1148 de 2007. El incumplimiento a las disposiciones señaladas es motivo para que se inicie un proceso disciplinario en contra del comunero con el riesgo de perder su investidura.

En estas condiciones, toda la gestión el comunero se hace gratis para el Estado Municipio, más no para el Comunero. Todo a cambio de nada. Él sí tiene que costearse la Seguridad Social, pagar los trasportes, la papelería, disponer del tiempo y, en la mayoría de los casos, de sus bienes personales (computador o máquina de escribir, papel, casa, entre otros) para cumplir con su responsabilidad pública.

En estos asuntos, la normatividad que rige para las JAL y los comuneros es INJUSTA, creemos que debe ser modificada. La democracia y la participación tienen un costo, una parte la pagan los miembros de las JAL, pero la otra sí debe estar a cargo del Estado. Una sociedad democrática se caracteriza por tener la capacidad de producir los recursos necesarios para financiarse. De otra manera, las JAL pueden llegar a ser inocuas en el escenario de la democracia urbana.

Competencias y recursos de las JAL

Las competencias funcionales de las JAL de Bucaramanga no van más allá de las establecidas por la Constitución Política y las reglamentadas en el Artículo 131 de la Ley 136 de 1994. No se hace necesario mencionarlas, por cuanto la mayoría de los participantes convocados a este primer encuentro de planeación y presupuesto participativo, las conoce a la perfección producto de su trabajo diario en los municipios.

Considero oportuno señalar que el Honorable Concejo de Bucaramanga se limitó a aprobar los Acuerdos que le dan vida a las Juntas Administradoras Locales, pero no se ha atrevido a dar un paso adelante para agregar funciones que se ajusten a la realidad práctica, a la participación, el funcionamiento y administración físico espacial y social del territorio de las Comunas y corregimientos.

En el mismo sentido, los alcaldes elegidos popularmente tampoco han interesado por hacer de las JAL unas instancias fortalecidas, introduciéndole

[3] Resumen de la ponencia presentada por Mario Florez de la Corporación COMPROMISO de Bucaramanga.

competencias que las reivindiquen como lo que son: la representación política de sectores de la ciudad.

A los comuneros de mi ciudad, se les desconoce la representación política implícita en la elección, y se les endosa desde el Ejecutivo local una delegación comunitaria que no le pertenece. En el partido político son un agregado marginal. Es así que la interlocución no se hace directamente con el Alcalde, ni con la Secretaría de Gobierno, sino con la Secretaría de Desarrollo Social. Sea esta la ocasión para dejar explícito que los miembros de las JAL son representantes políticos de un sector del municipio llamado comunas o corregimientos, elegidos el día electoral que se escoge el Alcalde y los Concejales de la ciudad. Por lo tanto, no es conveniente aceptar como procedente la supuesta representación comunal que no se acomoda a investidura que ostentan los miembros de una JAL.

Las JAL de Bucaramanga no cuentan con un reglamento interno unificado que les permita funcionar, que dinamice la participación de la ciudadanía en la discusión y toma de decisiones. Que defina los periodos de sesiones, los temas sobre los cuales pueda actuar, los alcances de sus obligaciones con la población y su relacionamiento con el Alcalde y los secretarios del despacho y el Concejo, las obligaciones del municipio, el método para estructurar la organización y su vida interna, la realización de cabildos locales, entre otros asuntos, como el deber que tiene el alcalde de presentarles, a las JAL, el proyecto de presupuesto antes de entregarlo al Concejo Municipal, que hasta hora esto ha sido más un simulacro para distraer a los comuneros, que en realidad permitirles incidir en las asignaciones de partidas presupuestales, teniendo como base el plan de desarrollo de la comuna o corregimiento.

Sabemos que a este evento asisten parlamentarios y autoridades muy importantes del orden nacional, a ellos nos sentimos obligados a acudir para solicitarles que escriban y consulten con las JAL los contenidos y trámites de un proyecto de ley relacionado con el reglamento interno de las JAL para los municipios. Tal como está establecido en la Ley 136, no sirve. Por cada JAL habrá un reglamento, esto genera anarquía en un organismo político de tanta importancia para las comunas y la ciudad.

En Síntesis: Las Juntas Administradoras Locales de Bucaramanga no tienen reglamento unificado, no administran absolutamente nada, no son tenidas en cuenta para la definición presupuestal y menos en la planeación central del municipio; no inciden en la definición de recursos y las iniciativas de proyectos de inversión no son de naturaleza colectiva. Pero, lo más grave del asunto, es que no tienen un lugar definido y permanente para sesionar. En oportunidades se reúnen en una escuela, después de realizar un trámite administrativo para que nos presten el local; otras veces en la casa del presiente de la JAL o en un salón comunal. De todas maneras, esto poco le a interesado al ejecutivo municipal, ni a su administración.

Por esta razón, las Juntas Administradoras Locales y los comuneros, ante la falta de respaldo institucional verdadero, quedan expuestas al vaivén de las circunstancias y a la voluntad del príncipe. Se convierten en "peones de briega" de la administración para respaldar los bandazos políticos y sus cambios de partido de última hora.

Resultados de gestión de las JAL

Una realización de las JAL para contar los planes de comuna

La idea de estructurar planes de desarrollo por comunas y corregimientos en el municipio de Bucaramanga, con la intervención directa de los ciudadanos organizados, es de la Asociación Municipal de Miembros de las Juntas Administradoras Locales y Corregimientos, ASOMIJALCO, que agrupa a los comuneros elegidos, propuesta que fue discutida y concertada con los Alcaldes, Néstor Iván Moreno Rojas y Honorio Galvis Aguilar, que apoyaron con recursos la formulación participativa de los planes y en el 2007 su actualización con la presencia activa de las organizaciones sociales de las comunas y corregimientos.

ASOMIJALCO y las JAL asumen como suyos, de manera cierta, los numerales 1 y 3 del Artículo 318 de la Constitución Política, que a la letra dicen: "Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social" y "formular las propuestas de inversión ante las autoridades …" y lo ordenado en el Artículo 131 numeral tres (3) y diez (10) de la Ley 136 de 1994, en el sentido de "promover la activa participación de las Juntas de Acción Comunal, JAC y los ciudadanos en los asuntos locales" y "presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción".

En esta dinámica las JAL, representadas por ASOMIJALCO; las JAC representadas en la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal, AMAC; la Alcaldía de Bucaramanga y la ONG Corporación Compromiso, se constituyen en las entidades concertantes para construir participativamente los planes de desarrollo por comunas y corregimientos y su posterior actualización diagnostica. En el entendido que es una nueva forma de hacer planeación desde abajo, que debe ser institucionalizada en el sistema municipal de planeación creado por la Ley 152 de 1994.

Lo trascendente de esta forma participativa de planeación es que los líderes y las organizaciones de las comunas asumieron el proceso para la elaboración del diagnóstico y formulación de los planes hasta el nivel de programas y proyectos para cada comuna y corregimiento, en asambleas ciudadanas y mesas de trabajo, convencidos que por esta vía se avanza en el fortalecimiento de la democracia local, y en el disfrute de la ciudad como espacio de vida, paz y bienestar para todos y todas, en la medida que incorpora la deliberación y la toma de decisiones sobre cómo, dónde en qué y el tiempo se deben invertir los recursos del presupuesto municipal con criterio de equidad social.

Después de todo el alistamiento, preparación y ejecución del diseño metodológico concertado con las organizaciones, se formularon los 20 planes de desarrollo de manera participativa. Se entregaron a la administración municipal y a la sociedad bumanguesa para que se incorporaran al Plan de Desarrollo de la nueva de Honorio Galvis Aguilar, que inició su gestión el 1º de enero de 2004 y termina el 31 de diciembre de 2007.

Seguidamente se gestionó ante el Concejo de Bucaramanga el Acuerdo 037 de diciembre de 2003 para que se adoptara el sistema de planeación y aprobación del plan de desarrollo económico y social para Bucaramanga, sus comunas y corregimientos y se estimule la participación ciudadana y el control social. El Acuerdo 037 faculta al Alcalde para que reglamente el sistema de planeación participativa por Decreto.

El Alcalde, mediante el Decreto 0275 del 29 de diciembre de 2003 reglamentó el Sistema de Planeación Participativa. En consecuencia, el Acuerdo No.010 del 11 de junio de 2004, que aprueba el Plan de Desarrollo "Bucaramanga Productiva y competitiva" del Alcalde Honorio Galvis Aguilar incorpora los planes de desarrollo de las comunas y corregimientos. Como resultado de este recorrido y en concordancia con el Decreto 0275, se constituyó el Consejo Ciudadano de Planeación Participativa, CCPPA. En esta dinámica los planes de comunas son asumidos nuevamente por el acuerdo 006 del 11 de junio de 2008 que aprueba el plan "Bucaramanga empresa de todos", del actual Alcalde Fernando Vargas Mendoza.

Hasta aquí, todo parecía ir bien, pero la correlación de fuerzas cambió y el poco interés de los nuevos gobernantes terminaron convirtiendo los planes por comunas y corregimientos en un montón de papel, en planes de gaveta, sólo buenas intenciones de los comuneros de las JAL, los comunales y de los líderes populares que intervinieron en su elaboración y formulación.

Los cuatro años de la Administración Galvis Aguilar han sido suficientes para saber que el municipio no valoró lo suficiente esta iniciativa de planeación y, a manera de disculpa, no expresada, terminó ofreciéndoles a los miembros de las JAL cincuenta millones de pesos ($ 50.000.000) para invertir en cada comuna. Lamentable, pero a esto, se ha reducido la participación en planeación por comunas

Se espera que la Administración de Fernando Vargas Mendoza, demuestre un amplio interés para animar desde el gobierno la asignación de partidas presupuestales para los programas y proyectos contemplados en los planes de comunas y corregimientos formulados para el periodo constitucional 2008-2011. y desde ASOMIJALCO la fortaleza para gestionar la asignación presupuestal para los planes, ya sea mediante cabildo ante el señor Alcalde o el Concejo Municipal, todo en aras de superar los particularismos, los pequeños deseos y las envidias propias de practicas políticas artesanales que desdibujan la democracia y la participación ciudadana.

Síntesis, en Bucaramanga las JAL tiene planes de desarrollo por comunas y corregimientos elaborados participativamente, una base legal municipal de la que hacen parte el acuerdo 037 y el Decreto 0275 de 2003, y los planes están incorporados al plan de ciudad "Bucaramanga Empresa de todos". Solo nos resta trabajar mancomunadamente para que del presupuesto municipal se asignen las partidas necesarias para ejecutar los proyectos contemplados en los planes de comunas.

Es necesario trabajar para superar las limitaciones de la norma que las crea las JAL y la fortalecer el liderazgo, de las JAL y ASOMIJALCO, para ganar la capacidad necesaria, la fuerza política y operativa para convocar la movilización local, en aras de ejercer concertar con la administración, para que se ejecuten los programas y proyectos de inversión contenidos en los planes en los respectivos territorios de las comunas y corregimientos.

Red de planes zonales de Medellín[4]

La Red esta conformada por actores y sujetos políticos en territorios comunales y corregimentales en donde participan organizaciones, procesos y ciudadanía con apuesta política en la movilización y exigibilidad por el derecho del desarrollo humano sostenible y sustentable. Se constituye en un espacio construido en la ciudad desde 1996, por diversas organizaciones y procesos que han acompañado la construcción de procesos de planeación participativa en diferentes niveles: en procesos de formulación de planes locales, zonales y corregimentales en la ciudad, en proceso de revisión y ajuste al POT, en la construcción de una propuesta sobre el modelo de ciudad y de la región para la discusión pública, destacando las tensiones entre lo rural y lo urbano y por último en el seguimiento al sistema municipal de planeación acuerdo 043 de 1996.

La Red esta conformada por 11 organizaciones:

- La Fundación SUMAPAZ (Plan de Desarrollo de la Comuna 3 Manrique)
- El Instituto Popular de Capacitación (Planes de Desarrollo de las Comunas 4 y 16, Aranjuez - Belén)
- La Corporación Picacho con Futuro (Plan Estratégico de Desarrollo de la comuna 6, 12 de Octubre)
- La corporación Simón Bolívar (Plan de Desarrollo de la Zona Noroccidental y acompañan el PED de la Comuna 6)
- La Corporación Región (Plan de Desarrollo de la Zona Centro Oriental y Plan Comuna 11)
- La Corporación Realizadores de Sueños (Es resultado del plan de desarrollo de la comuna trece)
- La Corporación Cedecis (Plan de Desarrollo del corregimiento de Altavista)
- La Corporación Penca de Sábila (Plan de Desarrollo del Limonar y el Plan de Desarrollo del corregimiento de San Cristóbal)
- La corporación Con-Vivamos (Planes de Desarrollo de las comunas uno y dos, Popular y Santa Cruz)
- La Corporación Nuevo Arco Iris (Plan de Desarrollo del corregimiento de Santa Elena)

Estas 11 organizaciones cuentan con cinco escenarios de actuación: Sistema Municipal de Planeación, Planeación y Presupuesto Participativo, Plan de Ordenamiento Territorial: POT, Planes de Desarrollo Comunales y Corregimentales y en Procesos de Formación Ciudadana.

De su actuación identifican los siguientes logros y dificultades:

Logros:

- Los planes locales han fortalecido la deliberación y toma de decisiones del presupuesto participativo mostrando las realidades de los territorios locales y algunas alternativas.
- Voluntad y apuesta política de la administración municipal para instalar el proceso de planeación local y Presupuesto Participativo en la ciudad; y un esfuerzo para sacar el proceso de lo político electoral.
- Existen escenarios de discusión del proceso de los diferentes actores.

Dificultades:

- En algunos territorios se considera que los planes locales limitan la autonomía del escenario, porque el instrumento delimita una ruta de desarrollo para la comuna y corregimiento.
- Los procesos pedagógicos y formativos no brindan elementos claros y oportunos del proceso para los liderazgos nuevos
- No existe una ruta clara de articulación de los procesos de planeación local y presupuesto participativo en lo administrativo, financiero, metodológico y político.
- Las comunidades reducen los escenarios

[4] Corresponde al resumen de la Presentación: Red de Planes Zonales de Medellín: SOCIEDAD CIVIL DEMANDANTE DE DERECHOS.

de gestión del desarrollo al presupuesto participativo.
• No es claro el nuevo papel de la Junta Administradora Local en los procesos de planeación local y presupuesto participativo

Por último, son retos de la Red en el marco de la participación:

• Los Planes Locales aportan insumos para la toma de decisiones en el presupuesto participativo, pero es necesario avanzar en un articulación real y que retroalimente la planeación local y el presupuesto participativo como un mismo proceso.
• Ampliar los espacios de concertación con la administración municipal para discutir sobre los procesos de Planeación local, del mismo acuerdo 043 y para la implementación del sistema en lo financiero, metodológico, político y administrativo.
• Promover escenarios de deliberación pública para revisar y ajustar el acuerdo 043 del 2007.
• Instancias de la planeación: El poder decisorio está en el Concejo Municipal, los espacios de participación de la comunidad son solamente consultivos
• Planeación para el desarrollo, criterios y escalas de planeación;. No debe estar sujeta a los programas de gobierno de las distintas administraciones; El otro criterio que se enfatiza es el de la articulación local y nacional.
• Se deben potencializar aspectos del Acuerdo 043 que son de gran importancia, como es la inversión de recursos para el desarrollo de los planes zonales y redefinir algunos escenarios que no son acordes al contexto de hoy.

La Escuela Municipal de Ciudadanía: Manizales[5]

Es un acuerdo social y programático de instituciones y ciudadanos y es el producto de un trabajo deliberativo y consensuado de una mesa interinstitucional que empezó su conformación durante el estudio, y construcción de la propuesta de plan de desarrollo del municipio de Manizales entre el 21 de junio y el 23 de noviembre de 2005.

En su quehacer, la escuela propone estrategias pedagógicas, políticas, comunicativas que fortalecen las relaciones y las interacciones continuas habituales y sistemáticas entre las instituciones y la sociedad civil y facilita el intercambio de saberes para la construcción de propuestas. Es una apuesta por la profundización de la democracia política y social. Busca generar acciones sociales que se nutren de la confianza, del dialogo y la deliberación publica, del sentido común el apoyo y manejo adecuado de la información. Para tomar las mejores decisiones para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado es claro para las instituciones y los ciudadanos participantes que la propuesta siendo de naturaleza política no es partidista, y que moviliza recursos y

esfuerzos para afrontar problemas comunes con el horizonte compartido de construir ciudadanía.

Los objetivos de la escuela son: politizar la sociedad civil. (ciudadanizar las instituciones y construir poder con los ciudadanos), fortalecer actores locales y promover actores sociales nuevos, construir el desarrollo local, construir una ciudad – región, fomentar la gestión de políticas publicas. La escuela como espacio abierto e incluyente funciona a partir de múltiples dinámicas estructuradas en tres estrategias: prácticas de escolarización, foro permanente institucionalizado y experiencias de formación en la movilización.

Red de Mujeres Artesanas de la Comuna Cuatro de Medellín

A comienzos del 2005 las liderezas participantes en el programa de Presupuesto Participativo de la Ciudad de Medellín priorizamos recursos para la formación de las mujeres en artes y oficios. Así empezamos un proceso de formación con la Secretaría de Cultura Ciudadana de manera que las mujeres lograran salir adelante.

Las mujeres artesanas de la comuna 4 carecen de recursos educativos, que les brinden la posibilidad de mejorar el desarrollo personal y la calidad de vida de ellas y sus familias, las cuales son susceptibles a presentar problemáticas de índole socioeconómico, lo que genera a su vez conflictos mayores para la comunidad, tales como: delincuencia juvenil, drogadicción, alcoholismo, abuso y explotación sexual infantil entre otros. Es así como se puede evidenciar el impacto negativo que ocasiona el limitado acceso a oportunidades de estudio y capacitación, lo cual ha generado que dichas mujeres desperdicien todo su potencial, al no tener a su servicio mecanismos que contribuyan a potencializar sus capacidades y talentos.

En medio de un contexto como este, surge la necesidad imperiosa de generar estrategias, a través de las cuales las mujeres puedan asociarse para lograr objetivos en común, los cuales si se tramitaran a nivel individual serian inalcanzables. Es por lo anterior que se quiere impulsar que un colectivo de mujeres artesanas de la comuna cuatro opten por la vía de la organización para acceder a un mercado más equitativo, garantizarse el trabajo y defender su producción artesanal. Proporcionando un espacio ocupacional que les brinde posibilidades de superación en el aprendizaje de técnicas de administración, que generen un mayor impacto en la comercialización de sus productos incrementando los ingresos económicos para ellas y para sus familias.

Este proyecto se enmarca en la línea que desde la Secretaria de Las Mujeres de la Alcaldía de Medellín ha buscado contribuir a la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, y a la disminución de prácticas discriminatorias que atenten contra el desarrollo político, social, económico y cultural de las mujeres del Municipio de Medellín. Para ello implementa 4 áreas estratégicas que son:

- Seguridad pública para las mujeres
- Participación política y social de las mujeres
- Cultura y medios de comunicación
- Y Autonomía económica para las mujeres,

donde se enmarca este proyecto, ejecutado a través de presupuesto participativo y viabilizado por la Secretaria de Las Mujeres

La acción de la Red, se centraría en acompañar a las mujeres en la construcción de planes de negocios que favorezcan la autonomía económica de las mujeres a través de actividades económicas y emprendimientos artesanales, en alimentos, y en prestación de servicios desde la perspectiva de géneros. Estos proyectos se ejecutan actualmente con dineros públicos priorizados por la ciudadanía de la comuna cuatro, a través del programa de Planeación, Presupuesto Participativo y La Secretaria de Las Mujeres de la ciudad de Medellín.

c. Participación y gestión del desarrollo: una mirada desde la Administración: Secretaría de Integración Social de Bogotá: Convenio de voluntad política para la Gestión Social Integral y la experiencia de presupuestos participativos en Sabaneta

Secretaría de Integración Social de Bogotá: Convenio de voluntad política para la Gestión Social Integral[6]

Con el objetivo de ajustar la acción tanto del Estado

[5] Corresponde al resumen de la Presentación realizado por MELISSA HERNANDEZ y JHON HENRY OROZCO.
[6] Corresponde la resumen de la Presentación realizada por Alba Luz Pinilla Pedraza Subsecretaria – SDIS.

como de las organizaciones sociales y comunitarias en torno a reconocimiento, la garantía y exigibilidad de los derechos se ha venido trabajando en la Construcción de un acuerdo colectivo, a fin de avanzar en la implementación y consolidación de la gestión social integral como la estrategia para la implementación de la política social en el distrito su articulación con la Política Pública de Participación ,el Sistema Distrital de Participación y el Fortalecimiento de las Organizaciones Sociales en el marco de las funciones y responsabilidades misionales de los diferentes Sectores de la Administración.

Se han identificado como actores estratégicos de este gran acuerdo a Gobiernos locales, actores, sectores y estructura y dinámica de trabajo colectivo, Agentes económicos a nivel local, Agentes políticos a nivel local, Organizaciones de la sociedad civil: organizacionessocialesycomunitarias,organizaciones no gubernamentales e internacionales.

Y finalmente el resultado final de este acuerdo es la propuesta: Construir un Pacto de voluntad política que materialice la Gestión Social Integral en los territorios

Presupuestos participativos en Sabaneta[7]

Sabaneta, es conocido como el Rincón Joven del Valle de Aburrá, se encuentra a 14 Km al sur de la ciudad de Medellín. Limita con los municipios de Envigado, Itagüí, Caldas y La Estrella.

El municipio está comprendido por 24 barrios y 6 veredas: María Auxiliadora, Las Lomitas, La Doctora, San José, Cañaveralejo y Pan de Azúcar. En 1967 la Asamblea Departamental de Antioquia dicta la Ordenanza No. 7 por la cual se erige como municipio, la que empieza a regir el 1° de enero de 1968. El municipio cuenta con una organización social de las siguientes características: Cerca de 400 organizaciones sociales y comunitarias, de las cuales aproximadamente 200 están activas, 23 Juntas de Acción Comunal y 6 Veedurías.

Los recursos que se destinan a Presupuesto Participativo son hasta el 10% de los recursos de libre destinación, que en su primer año se distribuyeron acorde con la división territorial 23 Zonas: 13 urbanas y 10 rurales y en 10 temas estratégicos: Salud, Educación, Cultura, Deporte y recreación, Discapacidad, Adulto mayor, Juventud, Familia, Equidad de Géneros y Turismo.

Los cuales se discutieron y priorizaron en escenarios: asambleas zonales y temáticas del presupuesto participativo y en comisiones temáticas

Los supuestos orientadores del proceso son:

- Enfoque pedagógico permanente.
- Diálogo y construcción colectiva de saberes.
- El PP como una herramienta para generar condiciones de cambio, pero no la única.
- No depende solo de la administración municipal o solo de la comunidad, las responsabilidades son compartidas.

La estructura del proceso fue la siguiente:

- Comunidad organizada y no organizada.
- Comité de Enlace y Unidades Ejecutoras.
- Equipo Facilitador y Secretaría de Gobierno y Desarrollo Ciudadano

Los retos identificados para afianzar el proceso se refieren a:

- Promover la organización ciudadana.
- Continuar con los procesos de formación.
- Formulación del Proyecto de Acuerdo Municipal que cree el Sistema Local de Planeación y de Presupuesto Participativo.
- Evaluación del proceso con la comunidad y Comité de Enlace.

[7] Corresponde al resumen de la Presentación Presupuestos Participativos en Sabaneta realizada por la Administración Municipal.

Logros y dificultades del proceso

Los logros identificados del proceso en su primer año fueron:	Las dificultades fueron las siguientes:
• La realización de 34 Asambleas de priorización de problemas e identificación de iniciativas de proyectos.	• Bajos niveles de organización ciudadana
• Realización de Comisiones Temáticas de concertación y elaboración de los proyectos.	• Desconocimiento del presupuesto municipal y plan de desarrollo
• Actividades de promoción del PP: 1er Foro Departamental de PP.	• Prevención y poca credibilidad en la administración municipal.
• Actividades pedagógicas de preparación de la comunidad organizada y no organizada de todo el municipio: talleres de formación y la primera Feria del Presupuesto "Sea Alcalde por un día".	• No existe un sistema de información georeferenciado, o al menos datos estadísticos actualizados.
• Participaron 1339 personas: 936 en Asambleas Zonales, 270 en Asambleas Temáticas y 200 en Asamblea de Ciudad	• No hubo espacio de socialización y concertación con la ciudadanía.
• $1.037'738.000 Mil treinta y siete millones setecientos treinta y ocho mil	
• Elección de 100 personas responsables de los proyectos.	

Conclusiones y recomendaciones

Esta comisión, abordó diversos aspectos de la planeación y presupuestación participativa los cuales se puede agrupar en tres temas principalmente: el primero de ellos relacionado con la importancia de devolver el poder de decisión al Constituyente primario en las decisiones de lo público democrático, el segundo las experiencias de participación desde la perspectiva de las organizaciones como las JAL, Redes de Mujeres, Organizaciones sociales etc.. y por último los escenarios de participación que se han diseñado para la construcción colectiva de política pública.

Las principales conclusiones de este abordaje se resumen en los avances, dificultades y recomendaciones identificados por la comisión

Los avances frente a los dos primeros temas:

- El Presupuesto participativo es una herramienta donde la ciudadanía vuelve a preguntarse por el Estado, luego de un proyecto paramilitar, se piensa en la posibilidad de concebir un nuevo modelo de desarrollo desde la ciudadanía.

- Dar a la comunidad a través de la participación, el poder de decidir sobre los asuntos públicos. La participación con decisión se constituye en escenario para recuperar y reconstruir el sentido de lo público, lo que en el largo plazo debe conllevar a la transformación de la antigua forma de hacer política generando cada vez más un clima de Confianza entre las comunidades y el Estado.

- Acercar las decisiones de la política pública a la comunidad, al haber realizado deliberaciones y acciones de presupuesto participativo directamente en las zonas o sectores donde habitan las comunidades.

- Haber adelantado procesos de sensibilización tanto de administraciones públicas como de la población y sociedad civil para el desarrollo del proceso a nivel local.

- La existencia de voluntad política y social, por parte de las administraciones y la comunidad, lo que ha derivado en acuerdos de voluntades entre ambas partes.

- Avances en los procesos de empoderamiento de las comunidades, quienes promueven espacios de participación.

- Surgimiento de nuevos liderazgos desde los procesos de mujeres, jóvenes, discapacitados, madres cabeza de hogar, tercera edad entre otros que dinamizan experiencias de participación local y regional.

- La existencia de escenarios y estructuras diferentes y propias a cada experiencia con mayores énfasis unos que otros, siendo los

principales escenarios de participación: Asambleas comunales, corregimentales, temáticas etc. Mesas temáticas de trabajo. En la mayoría de los casos la decisión se ubica en las asambleas.

Las dificultades

• Aunque existe un avance en cuanto a apropiación de los escenarios y apuestas políticas y de desarrollo de las comunidades aún falta fortalecer acciones para una participación real y efectiva de ellas.

• Resistencia al cambio de algunos integrantes de grupos políticos tradicionales lo que se manifiesta en la oposición de representantes tanto de la sociedad civil como de las administraciones publicas a los proceso de participación en los asuntos públicos, no permite el avance y la construcción colectiva entre los diferentes actores.

• Falta mayor cultura de participación y una mayor y mejor articulación entre las comunidades y el Estado

• Aunque se han desarrollado procesos formativos que fortalecen nuevos liderazgos y procesos ciudadanos, se hace necesario profundizar con metodologías acordes a las realidades de las comunidades.

• Existen actualmente bajos niveles de organización ciudadana, lo que conlleva a no generar impacto e incidencia en espacios de toma de decisiones.

• Existe en la comunidad desconocimiento del presupuesto municipal y plan de desarrollo.

• Carencia de recursos económicos para planes de desarrollo de largo alcance.

• Deficiente divulgación de los procesos por diferentes medios masivos de comunicación

• Presencia de actores armados que conllevan a la agudización del Conflicto y coarta la democracia participativa

• En algunos territorios se considera que los planes locales limitan la autonomía del escenario, porque el instrumento delimita una ruta de desarrollo para la comuna y corregimiento.

• No existe una ruta clara de articulación de los procesos de planeación local y presupuesto participativo en lo administrativo, financiaron, metodológico y político

• Las comunidades reducen los escenarios de gestión del desarrollo al presupuesto participativo.

• No es claro el nuevo papel de la Junta Administradora Locales y de los consejeros territoriales de planeación en los procesos de planeación local y presupuesto participativo

• Falta de continuidad de las instituciones en el proceso

• Cultivos de uso ilícito que alimentan la cultura del facilismo.

Recomendaciones y Propuestas

• Posicionar el presupuesto participativo como un nuevo modelo de desarrollo local, departamental y nacional.

• Dentro de la dinámica del proceso debe aprenderse a escuchar: comunidad -gobierno; gobierno - comunidad es lo que se denomina diálogo de saberes

• La ejecución debe ser desarrollada por la misma sociedad civil - Contratación social

• Dentro de los actores de los procesos de participación se debe incorporar también a la oposición de las administraciones públicas, pues la radicalización de la democracia supone acoger a todas las diversas expresiones que confluyen en una sociedad. De igual forma, estos procesos deben incluir a la academia (universidades públicas y privadas) como instituciones que fortalecen el proyecto de presupuesto participativo y la democratización ciudadana.

• Las administraciones deben impulsar

el desarrollo de procesos de Formación y capacitación sociopolítica, donde se proporcionenherramientaspedagógicasqueconlleven a una intervención real de la ciudadanía en espacios de decisión y a la movilización social y política.

• Se hace necesario trabajar una iniciativa legislativa (que incluya planes de desarrollo y presupuesto participativo) y un trabajo ciudadano que garantice la continuidad y profundización de la democracia participativa.

• En próximos encuentros, desarrollar una discusión entorno al papel de los gobiernos departamentales y nacionales en la descentralización del poder.

Comisión 3
Dinámicas de formulación y ejecución de presupuestos participativos

Esta comisión se centró en los aspectos relacionados con la ejecución de los proyectos derivados del Presupuestos Participativo: tiempo de ejecución, medios para su ejecución, a través de quién, con quién se ejecutan.

Para tal efecto se contó con las experiencias de Pasto, Medellín y Bogotá.

Presupuestos con participación en colegios oficiales de Bogotá[8]

Las experiencias a nivel latinoamericano en el tema de presupuestos participativos han demostrado resultados positivos, desde la perspectiva de la participación activa de las comunidades en la destinación de los recursos públicos para invertir en las necesidades más sentidas de sus municipalidades o localidades. Sin embargo, su aplicación concreta en un sector específico y estratégico como la educación no tiene antecedentes que se parezcan a lo que la Secretaría de Educación Distrital adelanta a través de la Subsecretaría de Planeación y Finanzas y la Unidad Coordinadora de CADEL.

El programa está concebido como una estrategia orientada a promover el fortalecimiento de los mecanismos, instancias y procesos de participación, que supere los escenarios y las visiones nominales de la participación, para acceder a espacios y prácticas incluyentes que vinculen efectivamente a los estamentos de los colegios y conduzcan las instituciones al logro de niveles de convivencia que faciliten la consecución de las metas de su PEI. En consecuencia, el Programa es una estrategia de la Secretaría de Educación para fortalecer los procesos de Planeación y Presupuestación Participativa en los colegios, de tal manera que estos orienten la gestión administrativa y financiera como soporte fundamental de la misión académica, para alcanzar un sistema de calidad integral en la educación.

Los Presupuestos con Participación (PcP) son el resultado de un ejercicio democrático de programación y control en el que la comunidad educativa prioriza las necesidades del colegio y con base en ello decide sobre las inversiones y gastos para el siguiente año y realiza el seguimiento para asegurar su correcta ejecución.

El ejercicio de construcción colectiva de los Presupuestos con Participación en los Colegios oficiales del Distrito Capital es una expresión de gestión pública que materializa el principio de la participación efectiva y hace realidad los propósitos democráticos de la política de calidad en educación que la actual administración promueve para el sector.

Las metas están orientadas fundamentalmente a:

• Construir y fortalecer ciudadanía, mediante la capacitación permanente en valores y principios constitucionales, las prácticas de trabajo en equipo, de tolerancia, inclusión, respeto por la diferencia, el control social, entre otros.

• El fortalecimiento institucional de la gestión de los colegios en los procesos de planeación y presupuestación participativa, incorporando especialmente algunos elementos de MECI e indicadores de gestión.

El programa se desarrolla en las cinco (5) fases siguientes:

[8] Resumen de la ponencia presentada por el Dr. José Miguel Villarreal Barón, Secretaría de Educación de Bogotá.

FASE I: Información y motivación
FASE II: Organización y capacitación de los CIPP
FASE III: Deliberación, formulacion y decisión
FASE IV: Ejecución del presupuesto
FASE V: Control de la gestion y rendicion de cuentas

La evolución del programa desde su origen en el año 2005 ha sido la que se refleja en el cuadro siguiente:

Años	Colegios incluidos anual	Personas Participantes CIPP	Acumulado	
			Colegios	Personas
2005	26	275	26	275
2006	41	882	67	1157
2007	53	1325	120	2482
2008	80	1718	200	4200

Los más importantes resultados del programa se resaltan a continuación:

- Las metas programadas para cada año se superaron ampliamente.
- Se identificaron, en colaboración con el Observatorio de política educativa del IDEP, una serie de situaciones que generan traumatismos en la gestión de los colegios que pueden solucionarse desde el programa.
- Se mejoró y precisó el conocimiento de los integrantes de los Consejos Directivos y CIPP sobre los procesos relacionados con la planeación, la presupuestación, el gasto y la inversión con recursos públicos.
- El proceso acercó a la comunidad educativa a un diagnóstico más real del colegio, se conocieron las necesidades y limitaciones para tomar decisiones más convenientes y oportunas.
- La convicción de la gran mayoría de los integrantes de los CIPP, para tener como referente de las decisiones: los PEI, el progreso integral de su institución y el mejoramiento de la calidad educativa.
- Se aclaró el rol de cada uno de los estamentos del colegio y en consecuencia se mejoró la comunicación y la convivencia.
- La neutralización de rumores sobre corrupción y abuso en el manejo de los dineros del colegio, al conocer su procedencia y aplicación con la consecuente reducción de las quejas ante los entes de control.
- Se identificaron necesidades de formación de los integrantes de los consejos directivos y de los CIPP.
- Se ha elevado significativamente el nivel de eficiencia en la gestión administrativa de los colegios participantes en el programa, en favor de los objetivos académicos y sociales.
- El gobierno escolar y la cultura democrática en el colegio se consolidad progresivamente.
- Una cultura de la planeación y la participación aparece y se consolida en los colegios oficiales a partir del conocimiento de los procesos de planeación y presupuestación y de los principios y prácticas democráticas.
- Esta experiencia de planeación y presupuestación participativa espera lograr una cobertura de la totalidad de los 370 colegios oficiales de Bogotá al finalizar el actual período de gobierno, respondiendo a los principios y objetivos estructurantes expresados en el Plan de Desarrollo "Bogota Positiva para Vivir Mejor" y el Plan Sectorial de Educación: "Educación de Calidad para una Bogotá Positiva"

Presupuestos Participativos en Medellín[9]

En Medellín, se ha establecido que el 5% del presupuesto global se destina a presupuesto participativo, el cual es definido como "una herramienta de gestión

[9] Resumen de la ponencia presentada por el Dr. Omar de Jesús Rendón Uribe de la Alcaldía de Medellín.

participativa de los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos que hacen parte del presupuesto anual del Municipio", se formula y aprueba a través de un procedimiento participativo que comprende varias fases desde la asignación del presupuesto a cada comuna y corregimiento de parte de la administración, pasando por las Asambleas Barriales y Veredales, los diferentes Consejos Comunales y corregimentales y la refrendación de la decisión de estos mediante resolución de la JAL para su posterior entrega al Departamento Administrativo de Planeación, quién al final se encarga de incluirlo en el preproyecto de acuerdo que entrega el Alcalde al Concejo Municipal para su aprobación final y posterior ejecución en el respectivo año fiscal. En este proceso, según el acuerdo 47 de 2007, participan en el proceso todos los miembros de la JAL por derecho propio, los delegados elegidos en las Asambleas barriales y veredales, delegados de las organizaciones sociales y comunitarias y solidarias y de los Consejos de grupos de poblaciones específicos o sectoriales reconocidos por la ley, con presencia en la comuna o corregimiento (CMJ, Cabildo Mayor, Mujeres, Negritudes, Minorías, desplazados, entre otros). Y, el Alcalde, los Equipos Zonales de la Administración y el Concejo Municipal sin derecho a voto.

Una vez priorizados los proyectos por comuna y corregimiento, se hace entrega, del plan de inversiones al Departamento Administrativo de Planeación el cual consolida la matriz de toda la ciudad y las incluye en el pre proyecto de Acuerdo con el POAI. Son encargados de facilitar la asesoría técnica en la ejecución de los proyectos aprobados el Comité de Enlace y Seguimiento del Presupuesto Participativo y los Equipos Zonales de Planeación Gestión y Presupuesto Participativo.

Algunos de los proyectos, son ejecutados por la misma comunidad de las respectivas comunas que participaron, aunque es muy difícil blindar los procesos de las influencias políticas, para la experiencia de Medellín, la comunidad misma se ha encargado de garantizar la transparencia en los procesos de contratación y ejecución de los proyectos para lo cual se contratan con organizaciones sociales de las comunidades, a las cuales se les da la preparación y capacitación necesaria para que contraten con el Estado.

Conclusiones y recomendaciones

Como es propio de la planeación y presupuestación participativa y acorde con uno de sus principios rectores, que los definen como no universal, en tanto su desarrollo e implementación debe atender a la realidad de cada territorio, localidad, municipio o región, su historia local, su cultura, a su nivel de desarrollo político e institucional, y al grado de organización y empoderamiento de su base social, de las experiencias presentadas se recopilan una serie de aspectos y dinámicas únicas para cada territorio y se hizo evidente que todos los procesos tienen diversas etapas definidas de diferente manera de tal manera que los tiempos, procedimientos, territorialización, escenarios de participación como asambleas, mesas de trabajo, mesas de concertación, formas de movilización de la comunidad son diferentes en cada experiencia. En este mismo sentido, son ricas los acumulados y aprendizajes de las diversas formas de iniciar procesos de P.P, dependiendo de donde provenga la iniciativa: de la comunidad o de la administración municipal

Sin embargo, y pese a estas diversidades en las dinámicas de los procesos de participación, en unas ciudades más que en otras, se ha hecho evidente que los procesos de participación han mejorado la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público, toda vez que se han venido fortaleciendo procesos de control social sobre lo público y se ha exigido más responsabilidad a los funcionarios públicos. De igual forma, se ha construido una mayor confianza entre los ciudadanos y el gobierno y se ha fortalecido la cultura democrática en la población y fortaleciendo el tejido social.

La participación ciudadana ha venido acelerando su proceso de contribución al desarrollo de las regiones y ciudades donde se ha implementado, no solo a partir de la gestación y realización de obras sino que los escenarios de participación (asambleas, mesas, comités) se ha convertido en medios para cambiar la actitud hacia una gestión democrática y compartida, al mismo tiempo que facilita la gobernabilidad y reduce el conflicto Estado-comunidad, cuyo mayor saldo pedagógico se relaciona con el cuidado de lo público.

Estos significativos avances, también se acompañan de diversos retos entre los cuales se destacan:

1. Construir y afianzar claridades en la definición de los roles de cada uno de los actores que participan de tal manera que se reduzcan amenazas del proceso como la

aún persistente resistencia al cambio frente a procesos democráticos y participativos sobre todo desde algunos funcionarios de las entidades públicas, el privilegio de la tecnocracia en procesos de construcción colectiva, el monopolio de los liderazgos y la cooptación de otros.

2. Avanzar en la delegación de responsabilidades en la ciudadanía. Aún persisten desconfianzas entre las autoridades municipales sobre las decisiones que pueda tomar la ciudadanía por lo que en algunas ciudades, la participación sigue siendo instrumental y pasiva.

3. De igual forma se debe avanzar en el país en lograr que la planeación y presupuestación participativa no sean instrumentos de gestión pública desprovistos de todo sentido democrático, político y social y por el contrario los procesos participativos deben constituirse como espacios transformación social que movilicen autoridades locales, fuerzas políticas y movimientos sociales

4. Establecer estrategias acorde a los diagnósticos que se realicen en cada una de las comunidades. El presupuesto y la construcción de políticas públicas debe hacerse con un fuerte carácter democrático y participativo que sea incluyente, equitativo, donde se articulen instituciones privadas, públicas y ciudadanía.

5. Resaltar que los presupuestos participativos tengan en cuenta sector poblacional y temático de acuerdo a la comunidad (por ejemplo salud, ambiente, desplazados, mujer, deporte, cultura, población vulnerable).

6. Lo técnico, lo comunitario y lo estatal deben ir de la mano en el pre diseño, ejecución, evaluación y seguimiento.

Comisión 4
Veeduría y control social

En el marco de ejercicios de planeación y presupuestación participativa la evaluación, seguimiento y control son parte del mismo proceso. El control social nació en Colombia como práctica a nivel municipal y como forma de participación ciudadana: Tres de cada cinco espacios de participación en el nivel municipal tienen funciones de vigilancia de la gestión pública. El control social es un escenario de interacción entre los actores de lo público que construye un acuerdo social de responsabilidad compartida y permite fortalecer la legitimidad democrática, el respeto por la legalidad la transparencia y los procesos de rendición de cuentas. Partiendo de esta premisa, la comisión se preocupó de los avances y dificultades de los procesos de veeduría y control social de la planeación y presupuestación participativa. Para tal efecto, se presentaron las experiencias de la Veeduría Distrital, Medellín y la experiencia de control social en Sabana de Torres. Las cuales fueron complementadas con los aportes de la localidad de los mártires en Bogotá, Ocaña y la veeduría ambiental de Barrancabermeja.

Un primer aspecto a resaltar, es que hoy día hay un sinnúmero de experiencias de control social a la gestión pública, que son diversas dadas las especificidades que se desarrollan, los temas de seguimiento, los actores y sus capacidades, y finalmente el impacto que generan sobre la gestión de lo público democrático. Sin embargo, las experiencias socializadas tienen un marcado énfasis en procesos de acompañamiento y vigilancia a la formulación y ejecución de planes de desarrollo; así como a veedurías ciudadanas a proyectos sectoriales más que a procesos de formulación de presupuestos participativos. De igual forma, la veeduría y control social son iniciativas ciudadanas que se apoyan en los entes de control legalmente establecidos. Así lo reflejan las experiencias de Medellín y Bogotá. La veeduría al Plan de desarrollo de Medellín, nace el 6 de diciembre de 1996, con el objetivo de hacer seguimiento al plan de desarrollo, en sus etapas de ejecución, presentación pública de resultados y elaboración de propuestas cuando haya lugar, esta veeduría es una plataforma conformada por diversas organizaciones de la sociedad civil de naturaleza social, comunitaria, empresarial y académica. En los 12 años de trabajo de la Veeduría, los temas en que ha trabajado son Productividad y Competitividad, Violencia y Desplazamiento Forzado, Juventud y Niñez, Deporte y Recreación, Descentralización, Desarrollo Rural, Servicios Públicos, Corrupción, Clientelismo y Transparencia y Cuidad Región. Por su parte, en Bogotá, la Veeduría Distrital funciona como un organismo de control de carácter preventivo y que genera condiciones institucionales y ciudadanas para la transparencia y la vigilancia de la ciudadanía.

Dado que los ejercicios de control social, en los procesos

de presupuesto participativo aún es muy incipiente, resulta imperante que los desarrollos de procesos de participación en los desarrollos de la planeación y presupuestación participativa debe sumárseles ejercicios de control social para avanzar en el ejercicio activo de la ciudadanía y para controlar escenarios donde se privilegien los intereses particulares. Sólo así podría constituirse en escenario propicio para el fortalecimiento de la democracia participativa. No obstante con lo avanzado desde 1991, los logros identificados en el proceso son:

- Se ha sensibilizado a la comunidad y a la administración sobre el papel de la participación y control social para la construcción de lo público.

- Los procesos de veeduría y control ciudadano han avanzado en la recuperación de la confianza en las instituciones del Estado y han derivado en mayores niveles de gobernabilidad.

- En Bogotá experiencias como las de la Veeduría Distrital, en Medellín la Veeduría al Plan de desarrollo, han permitido que se fomenten espacios de acompañamiento en el control social en diferentes escenarios de participación, en aras de que la administración sea más eficiente y transparente.

- Incremento de la deliberación sobre el municipio y sus políticas de desarrollo.

Las debilidades identificadas son:

Falta mayor apropiación de los mecanismos de participación y control social, a lo largo del proceso decae el interés, no hay una participación constante en los procesos de veeduría ciudadana y control social, lo cual esta estrechamente ligado a la insuficiente capacitación y fortalecimiento a las organizaciones sociales para adelantar procesos de veeduría ciudadana y control social.

El acceso por parte de la ciudadanía a la información es limitado. Falta de información clara, oportuna y confiable.

Carencia de instrumentos de recolección de información y de criterios comunes para el seguimiento a los planes de desarrollo.

La incidencia del conflicto armado y la persecución a los defensores de derechos humanos ha constituido un obstáculo para la construcción de espacios democráticos de participación ciudadana y control social.

Los alcaldes son apáticos a que se haga veeduría y lo toman como una perturbación política para obstaculizar sus intereses particulares

Falta de apoyo, recursos de transporte, dotación, dificultad de accesos a las nuevas tecnologías de la información, etc.

No hay criterios comunes sobre como adelantar veeduría ciudadana y control social.

Falta incorporar poblaciones en los escenarios de participación: discapacitados, propiedad horizontal etc..

Propuestas y/o recomendaciones

Las veedurías ciudadanas deben conservar su autonomía y concebirse como procesos participativos, de acompañamiento y formulación de propuestas, en aras de trascender la acción fiscalizadora.

Diferenciar entre control social (noción participativa, ejercicio preventivo a generar condiciones de transparencia y diálogo) y veeduría ciudadana (mecanismo de representación)

Formar a la ciudadanía y a las organizaciones sociales para generar conocimiento claro sobre objetivos y roles en los escenarios de veeduría y control social. Así como avanzar en experiencias de formación ciudadana y cultura política que vinculen el ejercicio de control social al ejercicio activo de la ciudadanía.

Generar espacios de movilización y de opinión pública como estrategias ciudadanas de control social, además de las formas tradicionales de vigilancia a través de recursos jurídicos como derechos de petición o denuncias.

Llevar a cabo acompañamiento a veedores ciudadanos, redes de control social, construir mesas de trabajo y hacer un ejercicio de pronunciamiento calificado, para formular recomendaciones.

A nivel local en los municipios se propone crear un rubro para que las comunidades menos favorecidas puedan gestionar los recursos que les permita realizar

tareas de control social o apuntar a la generación de condiciones e infraestructura para poder hacer seguimiento y control social.

Comisión 5
Cooperacion internacional, planeacion y presupuestacion participativa

En un contexto de globalización, entendida como proceso social en el que las restricciones de la geografía se desvanecen, en el escenario mundial se han gestado diversos cambios, que han resignificado muchos ámbitos de las sociedades desde lo cultural hasta lo político, dentro de ellos cabe destacar dos aspectos; el primero de ellos tienen que ver con la relación Estado-nación dándole a los entes subnacionales un papel protagónico en la gestión del desarrollo, en algunos países más que en otros se ha profundizado la descentralización y con ello los diferentes niveles locales adquieren mayor responsabilidad en la vida del territorio. Y el Segundo, la creciente relación de intercambio de bienes y servicios en el mercado mundial y los procesos de integración, han abierto los limites de las fronteras país para la gestión del desarrollo, donde lo local adquiere también un espacio en la escena mundial, que no necesariamente esta mediado por representaciones y acciones de orden nacional y que algunos autores denominan "glocalización"

Esto por supuesto tiene diversas implicaciones, pero para efectos del tema que aboca esta mesa sobresale la incidencia que estos cambios tienen sobre la cooperación internacional y el rol de las administraciones subnacionales y organizaciones sociales en la diplomacia internacional.

Sobre el tema, en particular la Unión Europea ha dado un papel activo de las ciudades en la Cooperación Internacional de tal manera que al interior de ella se ha adoptado por un nuevo enfoque denominado Cooperación descentralizada, que fue incorporada por la Unión Europea en la Convención de Lomé IV (1989) identificando como actores a los poderes públicos locales, las organizaciones no gubernamentales, las agrupaciones profesionales, los grupos de iniciativas locales, las cooperativas, los sindicatos, las organizaciones de mujeres o de jóvenes, las instituciones de enseñanza e investigación, las iglesias, todas las asociaciones no gubernamentales que puedan aportar su contribución al desarrollo. Derivado de allí se ha generado una nueva forma de relacionamiento de los agentes locales con las agencias internacionales que se ha denominado para-diplomacia: "En particular han proliferado instancias de cooperación inter-regional en muchos casos a través de las fronteras nacionales, con regiones contiguas o remotas. Esta situación, por lo demás, es parte de un fenómeno más amplio que hace a la creciente implicación de las autoridades subnacionales, y por ende de las regiones como actores colectivos, en la esfera 'internacional'. Este tipo de prácticas, que han venido siendo denominadas como paradiplomáticas, no presentan siempre carácter formalizado pero se han generalizado como parte de estrategias de promoción de intereses territoriales específicos en la nueva economía política mundial."[10]

Dentro de este contexto, la cooperación internacional ha dado cada vez un mayor impulso a procesos de participación en la gestión de lo público en el nivel local a la vez que incrementa su interés por el papel de las ciudades frente a los grandes temas mundiales. En este sentido, ha sido diverso el papel de la Cooperación Internacional sobre los procesos de planeación y presupuestación participativa, pero ha existido un componente fuerte de su incidencia en la gestación de este tipo de procesos sobre todo cuando han sido gestados "desde abajo" por organizaciones sociales, algunos casos sobresalen en Inglaterra, en el cual el proceso se originó a través de la cooperación internacional que apoyó a las organizaciones sociales como Community Pride, organizaciones eclesiásticas a intercambiar experiencias con Porto Allegre y Arrecife. Igual ha ocurrido en algunos países de América Latina como Chile e incluso Colombia, en esta última ha sido importante el apoyo de la Cooperación internacional en los procesos adelantados por iniciativa de la comunidad en Puerto Wilches, Sabana de Torres, San Pablo entre otros, de igual forma en Municipios de Quindío y Risaralda agencias de cooperación como la GTZ han sido importantes en la gestación de este tipo de procesos.

Con este contexto, esta comisión abordó el tema sobre el planteamiento de tres aspectos:

[10] Ferrero Mariano: La Globalización en acción: Regionalismo y Paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur Latinoamericano.

- Papel de la cooperación en el impulso de procesos de planeación y presupuestación participativa.
- Cooperación, democratización y poder político.
- Aprendizajes y retos de la cooperación en el impulso a iniciativas de procesos de planeación y presupuestación participativa.

Para tal efecto, se contó con las miradas de la GTZ , EL Foro Mundial de Autoridades Locales FAL y la constituyente de Betulia.

Papel de la cooperación en el impulso de procesos de planeación y presupuestación participativa.

Las experiencias expuestas, permiten ubicar el papel de la cooperación en dos esferas, la primera de ellas referida a la promoción en unos casos y al fortalecimiento en otros de procesos de planeación y presupuestación participativa mediante acciones pedagógicas, diseños metodológicos, acompañamiento a gobiernos locales o a organizaciones sociales, en particular la experiencia de la GTZ en Colombia y la visión que desde la constituyente de Betulia se tiene de la cooperación internacional. La segunda, que busca fortalecer los poderes locales y la planificación del desarrollo con participación de actores sociales y económicos, desde el escenario internacional, esta última en particular se refiere a la experiencia del Foro Mundial de Autoridades locales por la inclusión.

La experiencia de la GTZ en el apoyo de la cooperación internacional a este tipo de procesos en Colombia, ha consistido en asesorar y acompañar a gobiernos locales en particular de Risaralda y Quindío, con la característica de haber sido el producto también de la voluntad política los gobiernos locales. De hecho para la GTZ es una condición previa para acompañar procesos a nivel municipal, no sólo que exista una iniciativa de la base social, sino que esta debe corresponderse con la iniciativa bien sea de la gobernación o bien sea de la alcaldía para organizarse de manera voluntaria en aras de decidir junto con la ciudadanía el presupuesto municipal o departamental.

Desde la experiencia de la GTZ, se concluyeron algunos aspectos claves frente a los procesos de planeación y presupuestación participativa, los cuales se resumen a continuación:

- La clave de los procesos de planeación y presupuestación participativa es ceder y/o compartir el poder en la toma de decisiones sobre los recursos públicos, lo cual exige asegurar desde el principio la transparencia y en esta descentralización del ejercicio del poder se hace necesario establecer reglas del juego claras para todos los actores del proceso (sociedad civil organizada o ciudadanía individual, gobierno, cooperación, academia).

- El presupuesto participativo no necesariamente es democracia directa, siempre hay una gran asamblea, pero debe haber un momento en que se haya representación, es decir que en este proceso combina democracia directa y representativa

- Es importante avanzar en formación y prácticas de control social sobre la planeación y la presupuestación participativa.

- Todas las experiencias son diferentes y valiosas, se desenvuelven en contextos, poblaciones y territorios diferenciados, lo importante es no perder de vista los objetivos esenciales del proceso, profundización de la democracia, legitimación de las organizaciones, fortalecer gobernabilidad.

Por su parte, desde el Foro Mundial de Autoridades Locales- FAL- se desarrolla anualmente agendas que permitan construir otro mundo desde las ciudades y se ha venido fortaleciendo procesos de coordinación de agendas locales con perspectiva mundial, de allí que en 2002 se haya creado la Red de Autoridades Locales por la Inclusión Social, red que ha estado vinculada a la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU). La Red FAL se creo con el propósito de incentivar la cooperación descentralizada entre las ciudades que participan de este ámbito y fortalecer su papel internacional, asumiendo como postura política que la cooperación descentralizada tiene como reto la construcción de nuevas formas de cooperación que contribuyan a mejorar la calidad y eficacia de la ayuda al desarrollo y dentro de este contexto se le confiere la responsabilidad a los gobiernos locales junto con las organizaciones sociales, de contribuir a la transformación de las relaciones internacionales para que en efecto propendan por un desarrollo local humano sostenible inclusivo y democrático.

Cooperación, democratización y poder político

De las experiencias expuestas, se deduce que la Cooperación internacional ha venido rehaciendo su ámbito de actuación, favoreciendo la cooperación descentralizada, lo cual es coherente con los procesos de democratización que han venido profundizandose a nivel latinoamericano y que han posibilitado procesos de participación en la gestión de lo público democrático. En este sentido, por ejemplo, desde el Foro Mundial de Autoridades locales, ha promocionado el debate de agendas relacionadas con la dimensión cultural, la perspectiva de derechos, la participación y la gestión integral del desarrollo y recientemente se ha incorporado la creación de la plataforma mundial de los presupuestos participativos, por lo cual una parte importante de la agenda de la VIII asamblea de la FAL es compartir experiencias de nuevas formas de gestionar el desarrollo, dada la apertura a los ciudadanos en los procesos de planificación y gestión de la política pública, sobre la base que lo local juega un papel fundamental no solo para la transformación del quehacer en la gestión del desarrollo.

La Red FAL defiende que, con las luchas por la democracia y la justicia global, está naciendo un nuevo internacionalismo de solidaridad local-mundial. Este movimiento incluye cada vez más redes de municipios, ciudades y regiones de gobiernos democráticos, desarrollando acciones que no se limitan a los espacios institucionales o a esferas estatales. La Red FAL defiende una ética de solidaridad, una cultura internacionalista y una acción política global, de igual forma ubica a las ciudades y a los territorios locales como espacios de reinvención de democracia. Precisamos trabajar, a partir de lo local, en niveles nacionales e internacionales, pues ello permite articular la lucha por el cambio democrático y la transformación social, por un desarrollo sostenible, inclusivo y respetuoso con los derechos humanos en los territorios, por la integración de los pueblos y por un nuevo sistema mundial más justo y democrático.

En este sentido y reafirmando estos compromisos políticos los retos de la FAL giran en torno a contribuir colectivamente en la construcción de alternativas en el contexto de crisis global del capitalismo e impulsar un control democrático de la economía del Estado. Las propuestas implican la promoción de valores universales comunes, basados en los principios de justicia social, equidad y sostenibilidad ambiental. Con esta realidad, urgente de construir propuestas alternativas, cada vez mas se ha venido evidenciando la necesidad de incorporar a la FAL organizaciones de la sociedad civil y acercarla al Foro Social Mundial, toda vez que en las ciudades confluyen diversos actores y que en su trasegar la FAL les ha venido incorporando lo que la ha venido prefigurando como una red de redes: FAL de periferias, FAL de la Amazonia y Plataforma Mundial por los Presupuestos Participativos.

Es por ello, que otro gran reto de la FAL en aras de fortalecer sus procesos y fortalecer la organización mundial de ciudades es construir junto con los movimientos sociales escenarios comunes de trabajo y ampliar alianzas estratégicas entre unos y otros que le permitan asumir los desafíos de la cooperación descentralizada, las políticas medioambientales y justicia social.

Conclusiones y recomendaciones

La cooperación para la planeación y la presupuestación participativa no se debe entender solamente desde al ámbito internacional, sino que debe involucrar la instituciones y organizaciones del orden nacional y territorial a nivel de departamentos y municipios. La apuesta debe ser conjunta, esto quiere decir, que en la cooperación se deben fortalecer las instituciones y los acuerdos deben ser tripartitos.

El desarrollo y consolidación de los ejercicios de planeación y presupuestación participativa ha potenciado la transformación de la cultura política, ha logrado generar cohesión social y apropiación de lo público, de tal manera que en su sentido político estos procesos no dependan exclusivamente de los tiempos de gobierno, sino que su continuidad también estaría garantizada por la dinámica de la base social.

La cooperación internacional debe apoyar a las entidades territoriales y a los ciudadanos y ciudadanas en los insumos técnicos y la capacitación que se requiere: diagnósticos, talleres de formación, acompañamiento del proceso.

La asistencia técnica y la cooperación – nacional e internacional - debe propender para el fortalecimiento de capacidades al interior de las entidades y formar a la sociedad civil en lo ético, la comprensión de los derechos y deberes, consolidar organizaciones y fortalecer el tejido y el capital social, aportando al empoderamiento de las comunidades.

La cooperación internacional jugaría un papel muy importante en este proceso desde la generación de sinergias, contribuyendo a la intermediación entre gobierno y ciudadanía.

Es vital para el desarrollo de ejercicios de planeación y presupuestación participativa motivar y recuperar confianza, aumentar la vinculación de actores de la sociedad civil, posicionar el proceso como un proceso de buen gobierno, reconociendo instancias y experiencias anteriores, para que no se apropie de él una persona o un grupo político.

Las definiciones metodológicas y operativas del presupuesto participativo deben ser consensuadas con la ciudadanía.

En este sentido, son varios los retos que debe asumir en adelante la Cooperación Internacional y los beneficiarios de esta cooperación en el fortalecimiento de este tipo de procesos a nivel local, los cuales se resumen a continuación:

La cooperación internacional debe continuar adecuándose para que en efecto posibilite el fortalecimiento de la democracia en lo local, de esta manera resulta importante el impulso a la creación de redes que articulen agendas del nivel local y ubiquen en el escenario internacional a las ciudades en la gestión de desarrollo.

De igual forma, tanto los métodos, objetivos, resultados finales, convocantes y convocados a los procesos de Planeación y presupuestación participativa debe atender a las especificidades políticas, sociales, culturales, etc.. de los territorios.

La base social, no debe centrar sus preocupaciones exclusivamente en la distribución de los recursos del presupuesto, sino entender estos procesos en su sentido político y social.

Es necesario crear sinergias y aprendizajes entre experiencias, esto estaría ligado a la iniciativa de la red nacional de planeación y presupuesto participativo.

Se aplica directamente el proceso de presupuestación participativa sin hacer el recorrido desde la planeación participativa, es decir, que en la práctica planeación y presupuestación participativa se asumen como ejercicios separados o ausentes el uno del otro.

Comisión 6
Marco Jurídicos del Presupuesto Participativo

La trayectoria de implementación de los presupuestos participativos en Colombia, sugieren que a diferencia de los procesos de planeación participativa el diseño e implementación de Marcos jurídicos provienen luego de un cierto grado de trayectoria en su implementación. Esto es, mientras los procesos de planeación participativa tienen su referente jurídico inmediato en la Constitución política de Colombia, que la hacen explícita, no ocurre así con los procesos de presupuestación participativa toda vez que han sido iniciados, por vía experimental y con recursos limitados, luego de modo paulatino se van convirtiendo en desarrollos concretos que se expresan en el diseño de marcos jurídicos para su ejecución, como el Caso de Medellín que luego de varios años de aprendizaje logró el acuerdo 043 de 2007 que institucionaliza todo el proceso de planeación y presupuestación participativa. Justamente, este fue el tema abordado por la comisión sexta para lo cual contó con la presentación de las experiencias de Medellín y Sabaneta ambos municipios de Antioquia.

La Constitución Política de Colombia: el Marco Jurídico Global de los procesos de Planeación y presupuestación participativa

Un primer aspecto resaltado por los ponentes tiene que ver con que lo jurídico se debe entender como un proceso dinámico, en constante perfeccionamiento, que compete también a los movimientos sociales y ciudadanos, y no sólo a expertos legisladores. En tal sentido, lo jurídico corresponde tanto a dinámicas de carácter social e individual como los procesos de construcción de Estado y sociedad. El marco jurídico de la planeación y la presupuestación participativa es amplio y tiene origen en la demanda de los movimientos sociales, sin embargo, este no da total claridad a la realidad a la especificidad del deber ser de este proceso.

Atendiendo a lo anterior, el alcance de La constitución política de Colombia, la cual se considera como el gran marco jurídico para la participación, ha estado centrado en una participación consultiva y deliberativa pero su alcance es limitado en cuanto al efecto vinculante de dicha participación en las políticas públicas, sobre todo cuando se trata de procesos de presupuestación participativa. En este

sentido, pese a los avances normativos aún falta construir una apuesta nacional constitucional que haga realmente efectiva la democracia participativa, la descentralización y el control social dado que aunque en Colombia se promueve la descentralización a nivel normativo, la dinámica existente deja ver una marcada centralización en cuanto a la autonomía y la toma de decisiones, creando limitantes de orden institucional a los procesos de participación ciudadana y social.

Frente a esta realidad global y tendiendo en cuenta que el presupuesto participativo sigue dependiendo de la voluntad política y la organización y movilización comunitaria, el proceso participativo ha sido creativo frente al tema jurídico ha innovado sobre todo desde lo local al institucionalizar y crear vía acuerdos una cultura de planeación local y presupuestación participativa, de tal manera que el proceso participativo ha tenido capacidad de autorregulación, ha innovado en reglas procedimentales y esquemas de trabajo propios a cada territorio y realidad cultural.

Sin embargo se hace un llamado frente a que no es suficiente con la normatividad, también se requiere un movimiento social que dinamice la participación como una herramienta para la construcción de desarrollo, es decir se requieren movimientos sociales y ciudadanías activas que hagan realidad la nueva dinámica de las relaciones Sociedad-Estado, a partir de los procesos participativos. Debe se fortalecido con dinámicas permanentes de aprendizaje para deliberar, concertar y negociar, con la implicación de todos los actores es decir, las comunidades organizadas, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, que permitan la materialización del desarrollo municipal como expresión de acuerdos sociales. Los escenarios de participación deben ser promovidos por las comunidades y organizaciones sociales a nivel jurídico e incluso cuando se adolece de la voluntad política del mandatario de turno, puesto que las personas pasan pero la institución permanece.

El marco jurídico asociado a las diferentes etapas de los procesos de planeación y presupuestación participativa

Este marco legal es diferente en cada territorio e inexistente en otros, salvo por lo establecido en la Constitución Política de Colombia, en las leyes 152, 134, 136 y 388. En general el proceso participativo ha tenido capacidad de autorregulación, ha innovado en reglas procedimentales y esquemas de trabajo propios a cada territorio y realidad cultural, que se expresa en los diferentes acuerdos municipales, tal como el ejemplificado en Medellín, es decir el acuerdo 047 de 2007.

Sin embargo, dicha normatividad especifica para cada territorio aún falta por avanzar en temas como marco jurídico para la ejecución de las obras derivadas de Presupuesto Participativo, en el campo de la contratación en particular, los procesos y procedimientos que establecen las normas vigentes generan confusión en cuanto a la interpretación, dificultan la participación de las organizaciones sociales en la ejecución de la política pública, e incluso dificultan la participación ciudadana en las dinámicas de seguimiento y el control a la gestión pública.

Conclusiones y recomendaciones

El presupuesto participativo es un logro de las organizaciones sociales, en el marco de los pactos sociales que en algunos casos ha partido de procesos constituyentes, o de formulación planes locales, sectoriales, o de desarrollo municipal, pero siempre fortaleciendo la normatividad, la cultura de la legalidad y la institucionalidad democrática. Dejando claro que la normatividad existente ha sido en gran medida fruto de las demandas de los movimientos sociales.

En el país persiste una postura pasiva por parte de los legisladores en cuanto a la creación de un marco legal y constitucional que institucionalice la planeación y presupuestación participativa a nivel nacional.

Se deben potencializar todos los mecanismos de participación existentes, en aras de fortalecer los procesos planeación y presupuestación participativa, para dinamizar la capacidad de la comunidad en llevar a cabo la vigilancia y el control de los recursos públicos.

Se debe fortalecer y consolidar la normatividad jurídica necesaria que soporte la planeación y presupuestación participativa como una política nacional.

El marco jurídico se debe diseñar de manera colectiva y participativa, en aras de garantizar el acatamiento de las normas, dado que la gente no solo puede ser objeto de aplicación sino también de construcción.

Definir apuestas políticas y actores que permita establecer un cuerpo legal para constitucionalizar el presupuesto participativo como política de Estado.

En esa perspectiva, más allá de que las normativas nacionales puedan ser dispersas y aún contener diversas deficiencias conceptuales que limitan su aplicación práctica, los gobiernos locales y sus legisladores están mucho mejor posicionados para generar las condiciones y avanzar en el camino de formular marcos jurídicos coherentes y uniformes, desde el punto de vista legal, a procesos tales como los de los presupuestos participativos, merced a los cuales se pueden construir sociedades más democráticas desde el punto de vista político y más equitativas e incluyentes, desde el punto de vista social.

Este encuentro debe plantear una reflexión en torno a la normatividad nacional que se requiere, para repensar la democracia participativa y representativa. No quedarnos solo en el acuerdo o decreto municipal trasegar lo nacional.

Comisión 7
Modificaciones en la gestión de la política pública a partir del ejercicio del presupuesto participativo

En esta comisión se trabajó todo lo relacionado con la incidencia del presupuesto participativo en el diseño y trámite de la política pública y en los modelos de gestión. Para tal efecto se contó con la presentaciones de Medellín y Bogotá.

La presentación de Medellín, ejemplificó como los procesos de presupuestación participativa han cambiado la manera de gestionar la política educativa en la ciudad.

Con la puesta de gobierno de Sergio fajardo se proyecta a un municipio con una estrategia social e incluyente, ampliado la educación superior con calidad. En este contexto surge la propuesta de financiación de la educación superior con recursos de presupuesto participativo como iniciativa ciudadana generado una movilización social entorno al tema. En esta iniciativa los delegados de la comuna 1 sugieren a la secretaria de educación que se cree un fondo con recursos de Presupuesto participativo para la financiación de la educación superior; este fondo debe garantizar las disposición de recursos en vigencia futuras para que los beneficiarios culminen su programas de estudio.

A esta propuesta de la comuna 1 se suma la comuna 2 de Medellín y para el 2006, nueve comunas se suman a esta estrategias de priorización; en su desarrollo se institucionaliza reglamentos para la inscripción, selección y sistematización de población beneficiaria.

Créditos Condonables: Es una estrategia donde la población beneficiaria estudia y retribuye este beneficio en horas comunitarias en el territorio donde están viviendo. Estos recursos los administra un operador en este caso ICETEX. La población beneficiaria son estudiantes del estrato de 1,2 y 3 de las comunas y corregimientos de Medellín.

Los logros de este proceso son:

- Mayor fuerza en la sector de la educación superior ,1174 personas beneficiadas (2006 – 2008) en Medellín.

- Se establece el programa de financiación de la educación superior para el municipio de Medellín como una iniciativa del proceso de Planeación local y presupuesto participativo.

- La política pública de educación superior mejoro su cobertura y calidad a partir de la participación de la ciudadanía. Esta política promueve la corresponsabilidad entre el gobierno y los ciudadanos beneficiarios.

- El desarrollo de esta política promovió la interacción de diferentes actores: El gobierno, las comunidades, las universidades y el ICETEX.

Por su parte, en Bogotá hay 20 alcaldías menores y cada alcaldía elige un concejo de planeación local. En Bogotá no se desarrollaron asambleas barreales por la magnitud del municipio. El ejercicio que se maneja es a través de encuentros ciudadanos que son ejercicios fundamentalmente consultivos y no decisorios; donde la alcaldía apoya los procesos de formación y logística a la ciudadanía en la incidencia del Plan Operativo Anual de Inversiones para cada localidad.

Avances y aprendizajes

- En Bogotá se estructura un sistema de planeación participativa con enfoque territorial, inclusión social e identificación de grupos poblacionales.

- La alcaldía mayor de Bogotá adelanta convenios de cooperación en obras con

las juntas de acción comunal, realizando seguimiento evaluación a estas contrataciones fortaleciendo el tejido social y la gobernabilidad en el distrito.

Comisión 8
Gestión, planeación y desarrollo local

Esta comisión se preocupó por aspectos relacionados con la planeación participativa y la gestión del desarrollo, para lo cual contó con la presentación de la experiencia de Ocaña, Medellín y Bogotá. La primera de ellas que inicia procesos de Planeación participativa y presupuestos participativos, la segunda con una larga trayectoria en presupuestos participativos y la tercera con un marcado énfasis en planeación participativa

La experiencia de Ocaña

Este municipio tiene como característica, que el actual gobierno es el resultado de un cambio en las tradiciones políticas del municipio que dieron cabida a una propuesta nueva por fuera de los partidos tradicionales y que dio como resultado la elección de un Alcalde Joven, con propuestas de renovación en la gestión de lo público. De esta manera la actual administración del Municipio de Ocaña Norte de Santander en cabeza del Señor Alcalde Yebrail Haddad Linero, ha propuesto como pilar fundamental para la gestión del territorio los principios y postulados del Desarrollo a Escala Humana y en desarrollo de este, de cara a la construcción del Plan de Desarrollo 2008-2011: A Ocaña Decile Sí creó escenarios de deliberación con la ciudadanía ocañera para construir conjuntamente la visión de futuro del municipio y establecer los principales problemas de Ocaña. Para tal efecto, la administración asumió el reto de visionar al municipio hasta el 2020 en consenso con la comunidad, y desde los principios de la planeación estratégica situacional, y convocó a dichos escenarios a representantes de organizaciones políticas representativas de la región, de organismos públicos, de juntas de acción comunal, de juntas administradoras locales, de medios de comunicación y cuyo resultado fue la construcción colectiva de la visión de a 2020 del municipio: "Ocaña será en el 2020 el centro histórico, cultural, educativo y económico del oriente colombiano. Se caracterizará por ser un municipio competitivo y tecnológico, en armonía con la protección del ambiente y del territorio, donde la cultura ciudadana permitirá que los Ocañeros y Ocañeras cuenten con espacios para la inclusión, la convivencia, la justicia, la equidad y el respeto por los derechos humanos. "

Ambas cosas, los pilares del Desarrollo a escala humana y la participación de la ciudadanía en el plan de desarrollo se constituyen en aspectos fundamentales y determinantes para trascender las miradas tecnócratas del desarrollo y la gestión del mismo que le han ubicado en el ámbito de lo económico como esencia de la sociedad y han relegado la gestión de lo público únicamente a los técnicos especializados de las administraciones municipales. A su vez, es coherente con una cada vez mayor tendencia en los municipios por hacer efectivo el discurso de los derechos en la política pública, disminuir las causas de la exclusión y la desigualdad e incorporar a la ciudadanía en los asuntos del municipio como estrategia vertebral para transformar el quehacer del estado.

Este proceso adelantado en el municipio, ha significado algunos aprendizajes frente a la cogestión del desarrollo relacionados por un lado con los choques generados en la comunidad por la manera novedosa de construir el plan de desarrollo y la poca credibilidad frente al proceso porque las dificultades vividas por la comunidad con otras administraciones

De dicha experiencia se identificaron los siguientes logros y aprendizajes:

- Aunque no fue fácil se destaca la participación de la comunidad en los diferentes espacios abiertos por la administración, quienes no creían que algo nuevo se pudiese hacer y usan los espacios para desahogar toda su frustración con respecto a administraciones anteriores

- Una vez entendieron que era un nuevo proceso la comunidad comienza a hacer un ejercicio de participación llevando hasta planeación documentos hechos por ellos mismos las necesidades de los barrios y corregimientos.

- Acercamiento por parte de la administración a la comunidad para establecer un diálogo sobre los alcances y viabilidad de las propuestas construidas con la comunidad

La experiencia de Medellín

Esta experiencia surge desde las comunidades, en un contexto en el cual la violencia se generó procesos deliberatorios alrededor de alternativas de desarrollo y el papel de la comunidad en la gestión del desarrollo, el estado nunca se propuso escuchar a la gente, fue a través de los procesos sociales que se presionó para ser escuchado y a través de estrategias como foros y seminarios alternativo núcleos de vida y se logra consolidar en una norma el acuerdo 43/96, que fortalece la participación en Medellín

Desde entonces, los enfoques del desarrollo han variado, hoy día está centrado en el ser humano, pero aun sigue existiendo miseria, por lo cual un gran reto del proceso es aprender a vivir en medio de la diferencia. De este modo, el presupuesto participativo es un instrumento que moviliza, logra la participación de la comunidad generando dinámicas de participación tanto formales como informales, y propias a cada comunidad.

En este sentido, los principales logros en la relación participación, planeación y gestión del desarrollo identificados por los ponentes es:

- La creación de los consejos por comuna y corregimiento (creados por el acuerdo 43)

- La creación de planes de desarrollo por comuna y corregimiento, los cuales son apoyados con los procesos de presupuestación participativa. Sin embargo, estos planeas aunque apuntan a la construcción de desarrollo en las comunas y corregimientos, ésta aún no cuenta con una visión explícita de la perspectiva del goce efectivo de los derechos.

- Se identifican y viabilizan proyectos relacionados con infraestructura y de educación, estos últimos dan especial relevancia a la educación con relación al espacio público.

- Confluencia de diversos saberes sobre el territorio: la universidad, la comunidad y las ONG

- La participación como estrategia para romper el miedo a ser parte de lo público, lo que ha permitido la participación de aquellos lideres que tradicionalmente no lo hacían.

Retos:

- Apropiación por parte de los funcionarios de carrera de los cambios que han sucedido frente a la gestión de la política pública en un marco de corresponsabilidad con la comunidad

- Aprender a vivir en la diferencia en medio de la globalización. Esto significa viabilizar el diálogo de saberes entre la comunidad y los hacedores de política pública

- Ajustar el modelo de gestión al interior de la administración

La experiencia de Bogotá: IDPAC

Bogotá aun no ha implementado los presupuestos participativos, pero tiene un gran avance en el tema de planeación participativa, hoy día con la Administración Morena se está condicionando el aparato legislativo para implementarlos.

Desde al perspectiva de la planeación participativa, en Bogotá, en las últimas dos administraciones se ha venido promocionando la participación desde el énfoque de derechos y la participación además de los establecido constitucionalmente para los planes de desarrollo se ha venido promocionando a partir del proyecto Obras con participación ciudadana -OPC – este proyecto lleva 12 años mediante contratación directa con las organizaciones. De igual forma, Bogotá es una ciudad pionera en la realización de planes de desarrollo locales que complementan el plan de desarrollo de la ciudad.

La política pública construida en Bogotá relacionada con los procesos de participación se fundamenta en la profundización de la democracia (como se cede poder a la ciudadanía y con esta se gobierna, y el fortalecimiento de las organizaciones sociales del tejido social), la construcción de ciudadanía activa (el ciudadano es actor principal, transformador de su realidad) y en la ejecución de obras civiles con la comunidad: 264 obras, 114 fachadas, 150 obras duras, 77 JAC, involucrados, 935 ONG formadas, 1870 empleos directos, $35.330.000 millones. De igual forma, La participación se ha incrementado en los encuentros ciudadanos, participaron 116.000 personas (el 70% de las iniciativas ciudadanas se incluyen). La ganancia de Bogotá es haber logrado contratar directamente, con

las comunidades, ONG, después de un proceso de capacitación y garantía de cumplimiento frente a las normas estipuladas por el estado.

El camino recorrido y la normatividad creada que ha generado condiciones para que en el 2009 se inicien los preocesos de presupuestación participativa (reforma administrativa, acuerdo 257/06; plan de desarrollo, fondo de desarrollo local (apoya los planes de desarrollo local)

Comisión 9
Cultura Política

Participación y cultura política: el caso de Medellín[11]

La Constitución Política de Colombia es particularmente rica en espacios y mecanismos ara la participación comunitaria, social y política de los ciudadanos y ciudadanas colombianas. Ciertamente la ley promulgada por el Congreso para supuestamente concretar los mandatos constitucionales y estimular la participación (ley 134), hizo todo lo contrario. Buscó poner todo tipo de obstáculos, de procedimientos complejos, de requisitos para esa participación lo que frenó en alto grado ese interés de la Constitución por hacer de Colombia una democracia participativa.

En su estudio sobre la participación ciudadana en Colombia, Fabio Velásquez y Esperanza González, concluyen con una sentencia que se puede tomar de distintas maneras, en efecto, señalan que:

> *"¿Hemos avanzado o hemos retrocedido en materia de participación ciudadana? Es casi imposible dar respuestas a esa pregunta, pues no existe un punto de referencia, una línea de base, que permita la comparación con el pasado. Lo que demuestra este estudio es que hay avances y retrocesos, que el desarrollo de la participación no es lineal y que tendría tanta razón quien dice que el vaso está medio lleno como quien afirma que está medio vacío." (Velásquez, 2003, p387).*

Se puede decir, que esta no es una condición particular, excepcional de Colombia. Que este fenómeno de la baja participación social y política, o para ponerlo en términos de Boaventura de Sousa, la "baja intensidad" de la participación y la indiferencia creciente por los asuntos colectivos, públicos, es algo que ocurre, con pequeños matices, en buena parte del mundo contemporáneo. Esto es cierto, y puede ser un poco "consuelo de tontos". Pues, si es un fenómeno global, algo que ocurre en todas partes, no habría que preocuparse mucho, pues "al fin y al cabo, ese es el mundo de hoy". En nuestra opinión esto es cierto hasta cierto punto, pues hay cambios y procesos económicos, sociales, políticos y sobre todo culturales (cultura política) que han conducido a esta lamentable situación más o menos generalizada. Así las cosas poco habría por hacer.

Pero si seguimos pensando en sociedades más democráticas y observamos la crisis profunda de participación que registra específicamente la ciudad de Medellín, tendremos que seguir haciendo preguntas, analizando causas, obstáculos, potencialidades y oportunidades y sobre todo, promoviendo acciones de diverso carácter con el propósito de mejorar estos niveles de participación y de cultura política y por esta vía ampliar y profundizar la democracia.

¿Qué se puede decir de la democracia de una ciudad y un país, dónde más del ochenta por ciento de su población no participa de ninguno de los espacios y mecanismos de la llamada participación social y política? Sin lugar a dudas que es una democracia frágil, imperfecta, de baja intensidad. Y no es precisamente por que no haya oferta institucional pública y privada, en Medellín cada vez hay más oportunidades y convocatorias, pero son pocas las personas, los ciudadanos y ciudadanos que usan, que hacen parte de las mismas. ¿Por qué?

Veamos los resultados de algunas encuestas recientes, dónde el tema de la participación, de la organización, de la cultura política está presente.

"Medellín Cómo Vamos?": Encuesta de percepción ciudadana: 2008

Con una muestra de 1.516 encuestas realizadas en julio del 2008 en el casco urbano, se obtuvieron resultados como estos:

> "En el barrio dónde usted vive, ¿qué tan seguido se reúne con los otros para resolver un

[11] Intervención de Jorge Bernal Medina en la mesa de trabajo sobre cultura política y participación en el Encuentro Nacional de Presupuesto participativo.

problema de la comunidad? El 82% contesto que NUNCA se reúne para este fin. El 12 que lo hace con poca frecuencia y sólo el 1 con mucha frecuencia"

Mirada de forma global la encuesta muestra que el 89% de las personas encuestadas no pertenece a ninguna organización. Según las respuestas los principales motivos para este lamentable panorama, "son la falta de información, y la falta de tiempo" (que podría estar asociado a situación de pobreza en el caso de los pobres y muchas otras ocupaciones en estratos altos y medio-altos). "Las organizaciones más conocidas son las JAC y las juntas de padres de familia".

Encuesta sobre las percepciones de exclusión en Medellín

Encuesta organizada por el grupo sobre exclusión social conformado por Región, la Universidad de Antioquia y la Escuela Nacional Sindical. Con una muestra de 1300 encuestas en todos los estratos socioeconómicos y comunas del casco urbano realizada a mediados del 2008 se formularon algunas preguntas sobre la participación en diversos espacios existentes en la ciudad.

Un resultado, que no esta directamente asociado a espacios, pero si a participación y cultura y que resulta un poco alentador es el que tiene que ver con la participación en las elecciones del 2007. Según la encuesta, el 53% si voto para la elección de Alcalde. Esto coincide, más o menos con los datos de la Registraduría y además pone de presente cierto incremento frente a elecciones anteriores.

Pero en contraste, la baja participación en espacios y mecanismos de participación es aún mas notaria que en la encuesta de "Medellín como Vamos".

Más del 90% de las personas entrevistadas no participa de ninguna organización: ni sindicato, ni JAL, ni JAC, ni partido político, ni en grupos juveniles: 99% (se entrevisto personas de 15 años en adelante); ni en asociaciones de padres de familia: 98% no participa.

Al preguntarse por las razones de la exclusión social - ¿Porqué cree que la gente esta excluida? Se obtuvieron las siguientes respuestas Injusticia social: 65%; por la violencia: 76%; por ser desplazado: 63%; por ser negro o indígena: 55%; por ser alcohólico: 85%; por desempleado: 61%; por ser consumidor de drogas: 86% ; por falta de educación: 78%; por que vive en barrios pobres: 64%. Visto de otra manera a la gente "no la excluyen si tiene un buen trabajo: 84% y si tiene buena educación: 75%"

Curiosamente al preguntar si la persona se siente o no excluida se encuentra con que sólo el 14% se siente excluido, es decir, que 71% no se siente excluido. Esto puede tener que ver con la noción de exclusión que maneja la gente; porque no quiere admitir esa situación o no le gusta que la consideren excluida. Este es un resultado y una percepción similar a la pregunta (de otra encuesta) si se considera pobre: sólo un 10 -12% se consideran pobres, cuando todos los estudios sobre pobreza en Medellín (para la época del estudio) mostraban una línea de pobreza de 50% y más. Este es un asunto por estudiar en términos de las percepciones e interpretaciones ciudadanas.

El Latinobarómetro

Es bueno ver algunos resultados sobre Colombia en el 2007 según este estudio y comparar estos resultados con algunos promedios de América Latina y con los países que presentan mejores resultados.

Siguiendo con el tema de la participación en organizaciones sociales y políticas, este estudio habla de una participación social en Colombia del 23% y en lo político del 17%.

Costa Rica aparece con los datos más altos con el 32% y el 24% respectivamente.

Por su parte el promedio de la región es de 21% y 15%. Lo que indicaría que Colombia estaría por encima del promedio regional.

Apoyo a la democracia: En el caso de Colombia este apoyo es del 47 %; contra un 54% de toda América Latina y de un 77% en Uruguay que es el país donde se expresa un mayor apoyo.

Satisfacción con la democracia: En Colombia esta satisfacción se sitúa en un 32%. En América Latina el promedio es del 37% y en Uruguay, dónde vuelve a estar el punto más alto de satisfacción es del 66%.

Encuesta de cultura política –Dane

En el 2007 el Dane realizó una gran encuesta nacional sobre "Cultura Política de los colombianos".

Veamos algunos resultados nacionales (cabeceras municipales).

El resultado relacionado con la aceptación y/o satisfacción con la democracia como forma de gobierno es mucho más optimista en esta encuesta. El 87% considera que "es mejor que cualquier otra forma de gobierno".

Sin embargo, se matiza un poco esta visión, cuando sólo el 52% considera "que Colombia es un país democrático". Es decir, la gente prefiere la democracia en general frente a otras formas de gobierno. Pero al valorar ese sistema en Colombia se baja un 35%.

Esto se corrobora al preguntarse por "si en Colombia se protege efectivamente el derecho a participar: el 58%; el derecho a expresar y difundir el pensamiento: 41%." Y definitivamente se cae frente al respeto a los derechos humanos: sólo el 29% considera que si se protegen.

El 56% responde que siempre vota que hay elecciones. Este dato es superior a la realidad de la votación en muchas elecciones. Los que más votan están en el rango entre 34 y 49 años y viene aumentando el porcentaje de mujeres que votan: 41% contra 33% de los hombres en las últimas elecciones de 2007.

¿Qué tanto le interesa el tema político del país? El 24% manifiesta mucho interés; el 29% algo de interés. El 45% poco o ningún interés. Este es otro resultado optimista frente a otras encuestas y la propia realidad.

¿Por qué razones usted no ha votado? La mayoría: el 24% responde que por no haber inscrito la cédula.

Le sigue la falta de interés por el tema político: 21%

En tercer lugar esta la noción de corrupción en la política: 13%.

¿Razón principal por la cual usted vota? El 25% responde que por su deseo de que la situación del país mejore. El 24% por su deseo de ejercer su derecho al voto.

¿Simpatiza usted con algún partido político o movimiento? El 68% dice que no. El 31% que si.

¿Por qué simpatiza? El 37% por compartir las ideas políticas de la organización. El 34% por tradición familiar. El 2,5% por recibir beneficios.

¿Confía en los partidos políticos? El 44% no confía. El 44% confía parcialmente. El 9% confía plenamente.

Mecanismos y espacios de la participación ciudadana. De los cinco mecanismos consultados el más conocido es: El referendo con 66%. La consulta popular: con el 56%. Revocatoria del mandato: el 39%. El plebiscito: el 35%. La iniciativa popular legislativa el 20%.

Mecanismos a nivel local. El conocimiento. Las Juntas de Acción Comunal: el 84% las conoce. Comités de participación en salud: el 46% los conoce. Las audiencias públicas: el 43%. Las veedurías ciudadanas: el 38%. Los comités de control de servicios públicos: el 37%. El Cabildo Abierto: el 33%.

¿Ha participado en alguno de los anteriores espacios? Si el 18%. No el 82% ¿Ha participado en alguna movilización social? Si el 9%. No el 91%

Con los resultados de las encuestas anteriores es relativamente fácil concluir que el problema crucial en Colombia, y podríamos decir, que en Medellín, con base en las encuestas locales, es la acción colectiva, es la participación y la acción en mecanismos, espacios sociales, políticos y culturales. La inmensa mayoría de las personas no lo hace.

Se puede hablar de buenos ciudadanos en términos de acatar, respetar, cumplir la ley y las normas (aunque tendríamos dudas frente a la ley en varios aspectos en Medellín – pues se mantiene una cultura muy fuerte de la ilegalidad, de la trampa), pero aún aceptando esto; habría que decir, que son malos ciudadanos, o se podría hablar de un déficit de ciudadanía, cuando se trata de hacer parte de; de participar de; de agruparse para atender al beneficio colectivo y ejercer ese tipo de derechos. En la mayor parte de los casos no se hace.

Por lo tanto, si se quiere tener una ciudad más democrática y una ciudadanía de más alta intensidad es clave seguir trabajando por ampliar y enriquecer la cultura política de los habitantes de esta ciudad y lograr una mayor valoración de lo público democrático. Esta mayor cultura política tendría que reflejarse en la preocupación de los ciudadanos y ciudadanas por los diversos asuntos públicos, en una activa y masiva participación en los distintos espacios y escenarios sociales, políticos y culturales, en construcción y renovación de las formas organizativas, en el uso

intensivo del diálogo y la deliberación y en la solución pacífica de los conflictos que se presentan en toda comunidad humana.

Esto que debe ser trabajado con el conjunto de la población, podría tener un énfasis especial con las nuevas generaciones, con la gente joven de la ciudad, con la idea de poder tener una: "GENERACION DE LO PUBLICO". Esta nueva generación reúne buena parte de los cambios y transformaciones que vienen enfrentando las sociedades modernas, tiende a ser más indiferente frente a los temas políticos, públicos y globales tradicionales , o, si se lee de otra manera, tiene otras formas, otras claves de relacionarse con estos asuntos, que no son fáciles de apreciar y entender por los liderazgo adultos y tradicionales y por las organizaciones sociales, políticas y estatales; de otra parte, los jóvenes pueden estar un poco más libres de otras ataduras, lecturas y posturas de los discursos y prácticas tradicionales de la política y de la gestión pública. Esto bien interpretado y manejado puede ser una fortaleza en la perspectiva de contar con una generación más comprometida con los asuntos públicos que ayude a la formación de sujetos individuales o colectivos de corte democrático.

Algunas realidades de Medellín

Medellín, como buena parte de las ciudades colombianas, ha logrado avances importantes en dotaciones de servicios públicos: en coberturas de energía eléctrica, agua, alcantarillado y aún de teléfonos. Esta es una condición propia de la modernidad, básica para llevar una vida digna y para relacionarse con otros ciudadanos.

También las coberturas educativas siguen mejorando y en algunos niveles se está próximo a una cobertura total (educación básica). Algo similar se puede decir en materia de coberturas en salud. Igualmente Medellín ha registrado, en los últimos años, una mejora significativa en varios de los indicadores de violencia, muerte e inseguridad. La actual administración ha promovido la transparencia en la contratación pública y ha venido luchando contra la corrupción y elementos del clientelismo. Todos estos son logros y condiciones que mejoran la calidad de vida de los habitantes y pueden contribuir igualmente en una cultura un poco más democrática.

Sin embargo persisten problemas estructurales que obstaculizan un avance más consistente y efectivo en el camino hacia una vida digna y en la intención de formar reales ciudadanos y ciudadanas que tengan garantizados sus derechos pero que también los ejerzan y participen en la vida pública.

La pobreza, la inequidad y la desigualdad; la persistencia del analfabetismo total o funcional; la escasa información que maneja la mayoría de la gente sobre asuntos locales, nacionales e internacionales; la baja cultura de lectura; la limitación para acceder a medios modernos de comunicación; el poco interés y disposición para el diálogo, el debate público y en general los asuntos públicos; de otra parte, la persistencia de la violencia, el conflicto, la inseguridad, la intolerancia y los miedos que todo ello genera; la debilidad de la organización social y política y los cambios en las mentalidades y comportamientos ciudadanos de que habla Jesús Martín Barbero, de regresión a los particularismo y fundamentalismos más racistas y xenófobos que conllevan la negación del otro, de todos los otros (Barbero, 2002,3). Estos elementos y situaciones reflejan los profundos estados de marginalidad y exclusión en que permanecen amplios sectores de la sociedad de esta ciudad, no sólo de los estratos más bajos. Además no sobra señalar el fundamentalismo, el sectarismo y el mesianismo que viene promoviendo el actual presidente de la República y que crece aceleradamente en esta ciudad y en esta región.

Como reflejo de muchos de los problemas que persisten y que obstaculizan una mayor transformación cultural hay que dar una mirada particular a lo que se viene expresando como el "nuevo" analfabetismo en términos de conexión y acceso a redes informáticas y cibernéticas, en especial por parte de las amplias mayorías pobres y excluidas de la ciudad. Según la Encuesta de Calidad de Vida del 2005, el déficit de computadores en las comunas populares y en los corregimientos supera el 90 por ciento, con situaciones como las de El Popular de un déficit de 96,7% , o, Corregimientos como Altavista donde es el 100% o San Cristóbal que es del 97,7%, con lo cual el déficit de toda la ciudad es de 75,3%. Esta razón y los costos de conexión al Internet en los hogares son la cusa inmediata para que el promedio de conexión para todos los hogares de Medellín solo sea del 3%. Con Corregimientos y Comunas donde el déficit es del 100% o cerca de él. Esto se convierte en la actualidad en un gran obstáculo para tener ciudadanos más informados, más cultos y más interesados por esos asuntos públicos.

Conclusiones

No se trata de generalizar y asimilar todos un conceptos, sin embargo es necesario tener algunos elementos en común frente a lo que se entiende sobre cultura política.

1. Una mirada muy genérica: considera que cultura es todo lo que hacemos.

2. Otra visión más resumida, algunos la llaman más minimalista: esta más asociada a actividades de tipo estético, artístico.

3. Una tercera, que la concibe como creencias, valores y prácticas de una sociedad determinada, porque las prácticas sociales y políticas hacen cultura.

Desde la antigua Grecia se ha traducido polis como pueblo – ciudad pero en realidad lo que significa es desear lo mejor para el otro, lo cual se concretiza en un territorio y de ahí la derivación de pueblo. La política es el arte de servir y no de servirnos, por eso requiere principios, objetivos, metas y cambios profundos no en torno al dinero, sino en en torno a lo que somos; lo importante no es cambiar la forma de distribuir el dinero, sino nuestra forma de pensar en torno al bien común. Político es el que vive para la política y no el que vive de la política, de la misma manera, la política debe entenderse no como el poder saber, sino como el saber poder, y éste debe ser apropiado por los ciudadanos como constituyente primario que son.

¿Qué tanto estos nuevos procesos participativos afianzan nuevos liderazgos o refuerzan liderazgo perversos anclados en nuestros territorios?

En este sentido, se valora la experiencia presentada por Medellín que hace un esfuerzo de estrategia y de metodología para trabajar el proyecto presupuesto participativo joven; como un esfuerzo de formar a la juventud para que ésta se prepare con una mentalidad amplia, cualifique sus iniciativas y tenga argumentos para discutir en los concejos comunales y corregimentales las mismas. Otro ejemplo, son las escuelas de formación ciudadana, una de ellas liderada por la Universidad del Magdalena, la cual dentro de una de sus líneas (la liderazgo y formación política) forma a líderes con el fin de ganar aprendizajes que puedan derrotar el patrimonialismo, el clientelismo y la corrupción en los municipios de este departamento.

Superar la cultura clientelista requiere avanzar en la satisfacción de los derechos para que la gente no esté sometida a las dádivas del politiquero para sobrevivir, ya que un punto de encuentro en todas las experiencias de presupuesto participativo es el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos y sus territorios y el empoderamiento de la sociedad para concebirlo como derecho y no como favor.

La forma de generar cultura política, es volver a las personas ciudadanos, brindándoles unos mínimos de conocimientos políticos, y formación en los aspectos públicos. No se puede cambiar un referente político sin afectar las metodologías y las estrategias y convocar a nuevos sectores.

Logros y aprendizajes

- Se ha incidido políticamente en coaliciones de partidos, a través del presupuesto participativo lo que ha permitido que hoy hagan parte de los gobiernos locales.
- Se ha avanzado en procesos de formación específicos con jóvenes, mujeres y sectores étnicos buscando su empoderamiento y su inclusión en el proceso.
- Se ha avanzado en que los y las ciudadanas se acerquen a la municipalidad a negociar sus demandas como sujetos de derechos y no pedir favores.
- Los espacios de decisión ciudadana tienden a cualificarse con análisis críticos que revisan procesos anteriores
- Se identifica el presupuesto participativo como un escenario de proyección hacia el desarrollo local, en el cual se es consciente de la necesidad de cualificación del liderazgo para mejorar prácticas y argumentos y estar a la altura de los retos locales.
- Ubica lo territorial como el centro y obliga al ciudadano a reconocer su identidad y contexto territorial.
- Les arrebata recursos a los políticos tradicionales y los pone en un escenario de concertación que amplía la negociación dentro de las comunidades.
- Aumenta los niveles de relación y de conocimiento entre ciudadanía y Estado y contribuye a que el ciudadano se apropie y

preocupe por los problemas estatales.

• Los nuevos sectores contribuyen a garantizar que los recursos lleguen incluso a los sectores donde no hay participación.

• Brinda herramientas conceptuales y contextuales que les permiten a los ciudadanos, independientemente del mandatario, incidir en las decisiones del desarrollo local.

• El presupuesto participativo ha despertado la motivación de participar en personas que no pertenecen a organizaciones.

Debilidades del proceso

• El Presupuesto participativo empieza a estar amenazado por la cultura política clientelista y corrupta que se expresa en el neo clientelismo y en el corporativismo.

• Los grupos armados al margen de la ley son también una amenaza en la medida que infiltran a las organizaciones y a través de presiones armadas tienen aspiraciones de control político y contractual.

• Los mecanismos de participación en muchos casos se han venido distorsionando ejemplo: la ley general de educación, los Consejos Territoriales de Planeación, CTP, porque son cooptados por la cultura política tradicional.

• Servidores públicos insuficientemente capacitados en relación a la conflictividad y organización ciudadana, con poca vocación al respecto.

• Existe una tensión por privilegiar lo personal sobre lo colectivo

• Las debilidades comunicativas son muchas, desde las que tienen que ver con la difusión del proceso a la ciudadanía hasta el acceso oportuno a la información necesaria para decidir.

• La deliberación pública sigue siendo insuficientes y termina ganado lo instrumental sobre lo sustancial.

• Puede estar sucediendo, en algunas experiencias, que la figura del concejal este siendo reemplazado en lo local por el edil de las JAL, a quien se busca para traficar influencias y ser beneficiado tanto en los votos en las asambleas generales como en la contratación.

• En algunos casos, la poca asignación presupuestal para los PP resulta irrelevante lo que genera escepticismos frente a los alcances reales de la participación.

• Mientras existan listas de necesidades seremos presos del clientelismo.

• Manejo débil que tienen los lideres en los elementos técnicos particulares.

• Se valora como positiva la alta participación, pero esto genera una paradoja, puesto que entran al proceso personas sin formación que son fácilmente manipulables.

• Desde las mismas administraciones se fomenta el imaginario en la gente de que todos los problemas del municipio deben solucionarse por presupuesto participativo.

• En algunas partes, aún se presenta mucha deserción.

• Existe un impacto negativo de la contratación a última hora, ya que por la premura de la ejecución no se impacta ni genera proceso y solo se gasta por gastar.

• Poco acompañamiento y articulación de las dependencias en la ejecución y rendición de cuentas.

Propuestas y/o recomendaciones

Tener en cuenta que la presupuestación participativa no puede ir desligada de los conceptos de planeación

• Involucrar a los niños en la planeación local con sus propios imaginarios, generar escuelas de formación política contextualizada desde la infancia.

• Fortalecer los espacios de deliberación pública

• Ganar mayor coordinación entre las dependencias del Estado.

• Mejorar las estrategias y herramientas comunicativas

• Mejorar los tiempos, los esquemas de licitación y contratación

• Generar acompañamientos en la ges-tión y contratación para las pequeñas organizaciones

- Estimular los mecanismos de control y veeduría ciudadana
- Desarrollar programas sectoriales y generacionales que estimulen nuevos liderazgos
- Reforzar la institucionalización del proceso
- Fortalecer los planes de desarrollo local
- Respetar las decisiones de la comunidad
- Mayor organización en la forma como lleva a cabo el proceso, en especial en el tema de la ejecución. Debe existir un año de planeación y priorización y otro año de ejecución, con acompañamiento y seguimiento.
- Darle continuidad a los aspectos positivos del proceso de presupuesto participativo.
- Pasar de lista de necesidades a agendas públicas más amplias.

ANEXO 1
Número de Participantes inscritos
Según comisión temática

	Número de participantes	Participación (%)
Plenarias centrales	731	
Comisión 1	43	9,05
Comisión 2	62	13,05
Comisión 3	98	20,63
Comisión 4	80	16,84
Comisión 5	26	5,47
Comisión 6	21	4,42
Comisión 7	39	8,21
Comisión 8	59	12,42
Comisión 9	47	9,89
Total Participantes comisiones	475	100

ANEXO 2
Listado de Experiencias expuestas por Comisión Temática

Comisión	Experiencias
Grupo 1: Finanzas del Presupuesto Participativo	Indice de Transparencia -Gory Suárez Red de planes zonales de Medellín
Grupo 2: Participación Ciudadana e institu-cionalidad del Presupuesto Participativo	Marinilla, Nariño, Tarso, Bucaramanga
Grupo 3: Dinámicas formulación y ejecución de los proyectos del presupuesto participativo:	Pasto, Medellín
Grupo 4: Veeduría y Control Social	Sabana de Torres
Grupo 5 Cooperación, planeación local y presupuesto participativo	GTZ, Núcleo de pobladores de Betulia (que cuenten la experiencia como ha sido la coope-ración con ellos en el tema) FAL
Grupo 6: Marcos Jurídicos del Presupuesto Participativo: Sustento legal de los procesos	Sabaneta, Medellín
Grupo 7: Modificaciones en la gestión de la Política Pública	Medellín, Bogotá
Grupo 8: Gestión, planeación y desarrollo local: experiencias relevantes	Bogota, Ocaña, Medellín Secretaria de planeación
Grupo 9: Cultura política	Barrancabermeja, Metro Juventud

Capítulo VI

Conformación de la RED

Manifiesto

Los participantes del Primer Encuentro Nacional de Planeación y Presupuesto Participativo, Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática, reunidos en la ciudad de Barrancabermeja los días 12, 13 y 14 de noviembre de 2008, reconocemos:

La participación ciudadana como un valor demo-crático que expresa autonomía y libertad, desarrolla sentidos de civilidad, pertinencia, solidaridad, corresponsabilidad y contribuye al fortalecimiento del tejido social.

La participación ciudadana y el dialogo como expresiones fundamentales en la construcción de un nuevo orden social por encima de toda forma violenta y como escenario para el logro de la paz.

El valor de la participación en la construcción de lo público y en la generación de escenarios para la convivencia, la justicia, la equidad y el mejoramiento de la calidad de vida de ciudadanas y ciudadanos.

La planeación participativa como un proceso de negociación política y técnica, en el que la toma de decisiones colectivas genera reconocimiento social y por ende mayor legitimidad para el ejercicio de la gobernanza democrática en los territorios.

Los presupuestos participativos como ejercicio de socialización de lo político, expresión de maduración del proceso de planeación participativa, de poder popular y de autonomía local para la destinación de los recursos públicos.

Por ello expresamos como compromisos irreversibles:

- Construir y fortalecer ciudadanía activa para la construcción de lo público, el fortalecimiento del tejido social y la profundización de la democracia, mediante procesos de formación, diálogos de saberes y en definitiva la apertura de escenarios para la toma de decisiones colectivas.

- Fortalecer los procesos de participación y las diversas formas de organización de la sociedad con el propósito de avanzar en la toma de decisiones equitativas, legitimas e incluyentes y en el afianzamiento de la interlocución entre la ciudadanía y el Estado.

- El emprendimiento de las adecuaciones institucionales necesarias para que el ejercicio de presupuestación participativa sea posible y cobre mayores niveles de incidencia en nuestros territorios.

Propuesta de Red Nacional de Planeación y Presupuesto Participativo

"Por una Colombia al tamaño de nuestros sueños"

1. Conceptualización

La Red Nacional de Planeación y Presupuesto Participativo se entiende como un espacio abierto, horizontal, plural y participativo de trabajo colectivo para garantizar mayor eficiencia y eficacia en el logro de sus objetivos comunes propuestos como Red Nacional. Es una propuesta articuladora de iniciativas, ejercicios y prácticas democráticas a nivel nacional, como lo es el Presupuesto Participativo, la formación de la ciudadanía activa, la construcción de gobierno y sociedad democrática a partir del reconocimiento y retroalimentación de los procesos desarrollados en diferentes regiones del país, con el ánimo de construir metodologías y políticas que fomenten la democracia y el desarrollo social, equitativo y justo, desde el aporte de cada experiencia participante en la red.

Esta iniciativa surge en el marco de la preparación y organización del Primer Encuentro Nacional de experiencias de Planeación y Presupuesto Participativo a realizarse en la ciudad de Barrancabermeja los días 12, 13 y 14 de noviembre de 2008.

La red estará conformada por experiencias y procesos a nivel nacional que se identifiquen y converjan en apuestas comunes que se empiezan a tejer a partir de dicho encuentro y que buscan posicionar el Presupuesto Participativo como estrategia de democracia, planeación y gestión del desarrollo local. En este sentido, la red se visiona como un espacio nacional de incidencia en la construcción y definición de políticas públicas encaminadas al fortalecimiento de la democracia directa y las buenas prácticas de gobierno.

Elementos constitutivos de una red

Para que haya red se requiere...

1. Objetivos comunes: articular las organizaciones sociales, instituciones gubernamentales, la empresa privada y comunitarias en torno al problema que se trabaja.

2. Nodos: son los componentes entre los cuales se establece un vínculo. Puede ser: persona, actores sociales, grupos, organizaciones o instituciones.

3. Vínculos: relación o comunicación entre sus miembros. Lo central en la red es el sistema de vínculos. La red se constituye a través de un proceso de conversaciones que deben generar acuerdos.

4. Acuerdos: planes, ideologías, objetivos, estrategias, estructura organizacional, tareas, funciones, criterios de ingresos a la red, entre otros.

Ventajas del trabajo en red

• Permite lograr acuerdos en los objetivos de desarrollo social, económico, político, humano entre los actores; racionalidad y eficiencia en el uso de los recursos.

• Compartir y aprender de las experiencias de los otros.

• Crea nuevos valores y cultura de cooperación, mayor transparencia y responsabilidad pública de los actores.

• Permite la acción basada en la comunicación y confianza, reduce costos de transacción, disminuye la incertidumbre y crea confianza entre los actores.

• La principal función de la red es superar los conflictos del trabajo colectivo, restringiendo los comportamientos egoístas y oportunistas.

2. Justificación

En un contexto de tradicional ejercicio de la democracia representativa, caracterizada por el bipartidismo y la centralización de la administración pública, la Planeación y el Presupuesto Participativo se posiciona como una experiencia de gobernabilidad que reconoce actores, escenarios y poderes nuevos en el ejercicio de democracia directa que la Constitución Nacional de 1991 posibilita y promueve.

En este sentido, se propone la construcción de una red que, articulando las diferentes iniciativas, ejercicios y prácticas de gobierno caracterizadas por ofrecer y compartir un margen de gobernabilidad cada vez más significativo, reconoce en la ciudadanía un actor con el que cogobierna. Así, se propone que tal red comparta experiencias que permita fortalecer prácticas existentes, construya metodologías de trabajo, visibilice prácticas de buena gestión, potencie el desarrollo local, promueva políticas públicas que favorezcan el desarrollo y socialice los aprendizajes de nuevas experiencias en gestión local del desarrollo.

Además, que promueva los fundamentos de una democracia directa caracterizados por la descentralización del poder, el ejercicio directo del poder político de los ciudadanos tradicionalmente excluidos en los procesos de deliberación y decisión de los asuntos públicos y por supuesto, la gestión del desarrollo social de sus comunidades.

Para esto es importante dinamizar una red caracterizada por acciones que involucran a todos los actores en responsabilidad y compromiso, definición y conocimiento de las metas, construcción de un sistema de información, elaboración de un plan de trabajo con las acciones, construcción de criterios para la toma de decisiones y establecimiento de acuerdos que permitan, además, fortalecer vínculos en términos de reconocer la existencia de otros procesos incluyendo su estructura y funcionamiento, generar reciprocidad, cooperación y solidaridad.

Objetivos

• Generar un proceso de movilización social y ciudadana para la defensa y promoción de los procesos de Plantación participativa, como base para el desarrollo humano integral

• Intercambiar experiencias y articular los diferentes procesos participativos (cabildos, foros de formación, asambleas constituyentes, etc.) locales, regionales, nacionales e internaciones, para reconocer las potencialidades, debilidades y aprendizajes de cada proceso participante en la red de Planeación y Presupuesto Participativo

• Establecer alianzas estratégicas de cooperación y solidaridad entre los miembros de la red, que posibilite el fortalecimiento de cada proceso.

• Sistematizar las buenas prácticas en el tema de la Planeación y el Presupuesto Participativo.

• Posicionar y gestionar la Planeación y el Presupuesto Participativo en todos los municipios a nivel nacional, por acuerdos municipales.

• Gestionar desde lo local y regional y desde el movimiento social la política pública nacional para la gestión del desarrollo y la consolidación de la democracia

• Identificar las problemáticas y prioridades comunes de los integrantes de la red en lo que se refiere a la planeación, gestión y ejecución de proyectos locales y a las formas de implementación de prácticas de participación en las decisiones del poder público.

• Establecer un espacio de orientación jurídica en la red que asesore a los municipios y procesos en temas de PP.

• Seguimiento y participación activa en la construcción de las normas del PP (proyecto 074 2008, senado)

• Promocionar desde el nivel local municipal, departamental y nacional el establecimiento de políticas públicas de participación ciudadana

Recomendaciones

• Diseñar objetivos respondiendo al para qué, por qué y con quiénes
• Diferenciar objetivos a corto, mediano y largo plazo

3. Principios

• Solidaridad
• Autonomía
• Cooperación
• Participación
• Coordinación
• Confianza
• Interacción/ conectividad
• Dialogo e Intercambio de saberes
• Corresponsabilidad
• Concertación
• Respeto
• Tolerancia
• Transparencia
• Independencia
• Inclusión
• Trabajo en equipo
• Continuidad
• Democracia
• Convivencia
• Eficacia
• Equidad
• Compromiso

4. Ejes trasversales de la red

• Investigativa.
• Formativa.
• Informativa y comunicativa
• Movilizativa
• Concertativa y consensuada
• Estrategia comunicacional
• Sistematización experiencias

5. Actores y escenarios de la red

• Institucionales
• Alcaldías
• Gobernaciones.
• Concejos Municipales.
• Asambleas departamentales
• Senado
• Universidades.
• ESAP
• Juntas Administradoras Locales JAL.
• Consejos de Planeación Local
• Constituyentes municipales y departamentales
• Sindicatos
• Concejos de desarrollo rurales
• Etnias
• Mujeres
• Jóvenes
• Tercera edad
• Niños, niñas y adolescentes
• Consejos territoriales de planeación
• Iglesias
• Partidos políticos
• Sociedad civil
• Organizaciones sociales y comunitarias (Juntas de Acción Comunal JAC, ONG, entre otros.)
• Veedurías ciudadanas.
• Ciudadanos y ciudadanas.

6. Metodología

Para hacer de esta red un espacio posible y que funcione, se propone que desarrolle actividades concretas con objetivos puntuales, a través de estrategias virtuales y en algunos casos presenciales, teniendo en cuenta otras redes y sus experiencias.

Se propone una red por nodos territoriales, éstos son:

• Nodo Occidente (Cali).
• Nodo Centro (Bogotá).
• Nodo Eje Cafetero (Medellín).
• Nodo Costa Atlántica (Cartagena).
• Nodo magdalena medio (Barrancabermeja)
• Oriente (Ocaña)

Cada nodo está conformado por diferentes procesos de Presupuesto Participativo. Se propone que los radios de acción de los nodos sean territorialmente más pequeños para que sean más funcionales y que las sedes de los nodos sean rotativos.

Funcionamiento

Se propone una coordinación rotativa anualmente. La ciudad coordinadora de la Red será la responsable, a su vez, de la gestión y realización del Encuentro Nacional de Planeación y Presupuesto Participativo con el apoyo de los demás nodos participantes, en especial con el apoyo de la ciudad que realizó el encuentro el año anterior y la ciudad que le responsable de la realización del encuentro el año siguiente.

7. Algunas actividades para empezar

- Impulsar el tema del PP en municipios que no lo tienen
- Generación de la agenda publica para posicionar la red y el proceso
- Hacer banco de experiencias metodológicas.
- Sistematizar o documentar algunas experiencias del Presupuesto Participativo en el país.
- Elaboración de un plan estratégico (para que sea sostenible en el tiempo) y Plan de trabajo anual
- Preparación y realización de un encuentro anual de Presupuesto Participativo.
- Crear un link o portal Web asequible a todos los miembros de la red.
- Realización de tres (3) cursos o seminarios virtuales anualmente.
- Creación de un periódico o boletín de circulación bimensual, que también puede ser virtual.
- Generar grupos o chats por temas de interes.
- Realizar evaluación del proceso de red anualmente.
- Elaborar mapa de actores
- Base de datos a los asistentes al primer encuentro
- Promover veedurías del proceso de red
- Definir acciones concretas de convocatoria y eventos
- Establecer normas de funcionamiento

8. Estrategia comunicativa

- Encuentros: espacio para el encuentro de los diferentes actores de la red, en los que se generen reflexiones teóricas sobre el quehacer y se compartan experiencias retroalimentación – reflexividad - sinergias –proyección.
- Contactos frecuentes.
- Listas y grupos de interés.
- Sistema de monitoreo de acuerdos.
- Visión como producción grupal.
- Planificación estratégica y participativa.
- Liderazgo rotativo.
- Mapas de actores: estáticos y dinámicos.
- Publicaciones y materiales de difusión.
- Identificación de personas- clave.
- Promoción de factores de cohesión.
- Investigación.
- Plan de medios como estrategia de comunicación pública, incluyendo medios de comunicación comunitaria
- Realizar trabajo de lobby para avanzar en el campo legislativo del PP (que exista una estrategia jurídica en el trabajo de la red)

8.2 Política

Posicionamiento a nivel nacional del Presupuesto Participativo como política pública, herramienta metodológica de interacción Estado y comunidad y como estrategia participativa de desarrollo local.

8.3 Evaluativa

Realizar evaluación semestral y anual dando cuenta de los principales logros y dificultades.

8.4 Operativa

- Coordinación general rotativa (por ciudades) anualmente.
- Temáticas estratégicas.
- Campos de acción.

8.5 Financiación

- Gestión de recursos con cooperación internacional.

Es de resaltar tres (3) elementos importantes:

1. La voluntad y acogida de la propuesta por parte de los diferentes actores participantes del encuentro, tanto institucionales como a nivel institucional.
2. La variedad de actores y territorios de representados en la propuesta.
3. La propuesta de ser una red incluyente.