

Estado del arte de los presupuestos participativos

Marcelo Caruso A.
Consultor Presupuestos Participativos
Defensoría del Pueblo-Asdi

Marzo 2004

Conocer que se ha realizado en el mundo y en Colombia alrededor del tema de los presupuestos participativos, es fundamental, dado que siendo una experiencia vinculada a las ciencias sociales, permanentemente está siendo revisada, aplicada en contextos y realidades diversos, sistematizada y teorizada desde distintos ángulos.

Experiencias de gobiernos locales se han desarrollado en los últimos 15 años, con gobiernos que en forma alternativa centran su gestión en la participación directa y sin intermediaciones, de ciudadanos, ciudadanas y organizaciones sociales, en aras de profundizar la democratización de la vida del municipio y la gobernación. Desde los más diversos enfoques se viene buscando el fortalecimiento de la acción ciudadana y el tejido social, para aportar a su empoderamiento como ciudadano-sujeto y al mismo tiempo mejorar y transformar las costumbres políticas en la gestión municipal.

La experiencia matriz, la más antigua y trascendente de un amplio abanico de experiencias que recorren el mundo, ha sido la que se viene realizando en la Prefectura de Porto Alegre, en Brasil. En esta última el Partido de los Trabajadores, el del actual presidente de Brasil Luis Ignacio Da Silva, Lula, adelanta desde 1989 una estrategia de democratización del proceso de toma de decisiones con relación al presupuesto local, mediante la participación de las comunidades en la

concepción y formulación de una propuesta autónoma de presupuesto, la cual es luego presentada a la administración para su aprobación.

Esta experiencia es considerada como modelo para municipios de todo el mundo, ya que su intento de democratizar el presupuesto al permitir la intervención de los pobladores organizados en la definición de dónde y cómo invertir los dineros públicos, ha sido un proceso de constante realimentación y cualificación tanto de los funcionarios públicos como de los pobladores. Con su dinámica ha contribuido al fortalecimiento tanto de las organizaciones sociales como de los liderazgos comunitarios y asimismo de la administración local, en la medida que ha logrado legitimarse y ganar en la población credibilidad en la gestión.

Pero no todo es homogéneo, ya que una propuesta surgida desde partidos alternativos frente a los tradicionales, como el Partido de los Trabajadores de Brasil, pasa a ser apropiada por los más diversos sectores políticos y hasta por entidades multilaterales como el Banco Mundial, lo cual va planteando distintas posibilidades de comprenderla e implementarla, así como diversos objetivos a perseguir, de acuerdo a las visiones políticas y político administrativas de quienes las implementan. Si bien esta utilización tan amplia de su metodología no hace más que legitimarla, se agrega un debate sobre la concepción utilizada y los objetivos por alcanzar, lo que va presentando diversos caminos que pueden llegar a oscilar entre la verdadera de la falsa participación. Como no pueden ni deben existir "tribunales" que definan cuál es la concepción y metodología que se adecua a las condiciones de cada país y ente territorial concreto, la tarea de los investigadores sociales es de presentarlas y describirlas en la forma más objetiva y profunda posible, para que sea la comunidad organizada tanto social como políticamente, la que apropiándose de experiencias y conocimientos diversos, defina la forma de construir su propia opción participativa.

De esta manera no se repetirán tan fácilmente los errores de intentar desarrollarlas copiando lo que se consideraba una simple metodología. Los resultados fueron desiguales y con un número importante de frustraciones en las expectativas ciudadanas, que poco o nada tienen que ver con la

concepción originaria. Junto con quienes se lanzan con pasión democrática a implementarlas concientes de las dificultades que encontrarán, otros la consideran como una propuesta a la que le pueden sacar réditos inmediatos en la simple contienda político electoral. Y no faltan los que presionados por la decisión gubernamental de incluir los presupuestos participativos como condición a llenar en los Acuerdos de Transparencia, buscan llenar las formas sin preocuparse de su proyección y contenido.

El caso colombiano

En Colombia, un país que hasta 1986 elegía sus alcaldes y gobernadores desde el poder ejecutivo, la exigencia y la promoción de la participación ciudadana ha sido un tema de primer orden. Hasta se puede decir que fue uno de los nexos vinculantes con el origen del conflicto armado. Características socioeconómicas, políticas e históricas, determinaron un bajo índice de participación de la ciudadanía en la cosa pública, con la consecuencia agravante y asociada de una abstención electoral creciente.

Como parte de buscar respuestas a las demandas y adecuar al país para un nuevo orden mundial en desarrollo, se comienza un proceso de descentralización en el marco de la transformación de la estructura Estatal y la búsqueda de una legitimación de las instituciones. Posteriormente, con la Constitución de 1991, se abre un proceso donde las presiones sociales por profundizar la democracia y construir un Estado Social de Derecho y la instalación de lo que se ha llamado el modelo neoliberal, marcan una época contradictoria que oscila entre la inclusión cooptada y la exclusión económico-social. En este contexto el Ministerio de Interior creó un Fondo para la Participación y se formuló la Ley 134 de 1994 que reglamenta los mecanismos de participación. Igualmente las Organizaciones Sociales y las No Gubernamentales fueron jugando un importante papel en la promoción de experiencias diversas de participación comunitaria en torno a diferentes ejes.

Sin embargo, el problema de la participación no ha sido resuelto en estos procesos, y aun las experiencias más avanzadas han encontrado dificultades. Atraídos por el concepto de la participación, algunos gobiernos locales interesados en transformar las situaciones socioeconómicas de sus municipios y las formas clientelistas tradicionales del ejercicio de la política, han intentado desarrollar nuevas formas de relación entre la Administración y las comunidades. Una diversidad de normatividades se ha instalado en el universo de las instancias de consulta y participación, control y fiscalización, pero siguen siendo pocas y aisladas las experiencias exitosas de planeación y presupuestación participativa.

Así como se demuestra necesario cambiar las mentalidades de los pobladores frente a las políticas públicas, también hay que contar con la necesidad de cambiar las prevenciones y visiones de los funcionarios políticos o de planta frente a la participación ciudadana con poder decisorio. En ambos casos se requiere que conciben los procesos participativos como complejos y diversos, frente a los cuales se requiere una actitud investigativa y educativa, junto con la apertura a aprender de la retroalimentación de experiencias. Con ello se logra mantener el impulso inicial de todo proceso de participación comunitaria, hasta comenzar a vislumbrar los resultados medidos en conciencia ciudadana, los cuales van mucho más allá de los simples indicadores cualitativos con que generalmente se presentan los resultados de estos procesos. Pasamos entonces describir lo más importante de algunas experiencias externas y nacionales, con la reiterada advertencia de que las copias no alimentan la creatividad ni la continuidad de los procesos sociales.

Experiencias Internacionales

Porto Alegre, Brasil

Las experiencias de Brasil fueron pioneras en todo el mundo en la sistemática construcción de un proceso de decisión participativa sobre los presupuestos municipales. A favor del éxito de estas experiencias jugó un papel muy importante el carácter federativo de su Constitución Nacional de

ese país, que otorga la potestad fiscal a los entes territoriales. Si bien se realizó y realiza en diversos municipios y ciudades capitales, debemos destacar en particular la de Porto Alegre, capital del Departamento (Estado) de Rio Grande do Sul, comenzada hace 16 años, y la más reciente de Belem de Para.

Se inician en un momento de superación de una dictadura militar y tienen como eje inicial la recuperación de la ciudadanía y la profundización de la democracia.. Para ellos “el presupuesto participativo constituye una esfera pública, no estatal, por medio de la cual la sociedad puede ejercer su derecho a controlar al Estado, a decidir sobre sus políticas públicas y gestionar su aplicación”. Se trata de construir un proceso de participación, donde “los intereses particulares se coloquen en el escenario de lo público”, y desde allí confrontarlos con otros intereses particulares, pero también con intereses de sentido universal. A través de la formación, consulta, poder de decisión y control que hacen parte de la participación ciudadana, los intereses del Estado se van despojando de su carácter de mandato inapelable, para tener que expresar y representar los intereses generales de la comunidad. El burocratismo, la tecnocracia o el autoritarismo, son confrontados desde la democracia de la sociedad civil. Gradualmente se va impulsando la transparencia de las elaboraciones y decisiones colectivas, y relegitimando la democracia participativa.

El eje de su experiencia es el concepto de **esfera pública no estatal**. Si bien hoy se asume que lo público puede ser gestionado por empresas privadas, la idea originaria se dirige a mostrar la posibilidad de que sea la propia sociedad, que creó y sostiene la legitimidad del Estado, la que pase a controlarlo, influya en sus decisiones, pero también pueda decidir sin perder su autonomía e independencia programática. Es la población la que en el propio ejercicio de la participación establece las formas y reglas de funcionamiento del Presupuesto Participativo, escoge en un Comité Temático sus prioridades en la aplicación del gasto, y elige al Consejo de Presupuesto Participativo. Un nuevo tipo de institucionalidad con sus propias reglas de juego, que incluye en su

desarrollo funciones de cogestión sobre las políticas públicas, se va creando desde la autonomía participativa de la sociedad.

Obviamente que este concepto de lo “público no estatal”, no funciona de la misma manera si pensamos en áreas públicas gestionadas por empresas privadas. En estos casos que hoy ya observamos en las empresas de servicios públicos pero que puede extenderse a otros sectores, corresponderá al Estado garantizar que la comunidad pueda participar y decidir en los contratos, tarifas y calidad de los servicios prestados

En la experiencia de Belem de Pará sus impulsores extienden la parte de la gestión hacia los espacios políticos y sociales del gobierno, superando los espacios de la planeación y el presupuesto y pasando a debatir y decidir sobre otros temas políticos y sociales. Es un búsqueda de completar y ampliar una experiencia como la de Porto alegre que, dada su alto y cualificado desarrollo participativo, tanto por parte de la administración como de los ciudadanos y movimientos sociales, se vislumbra una tendencia a la institucionalización como a la mirada cada vez más técnica de los organismos de participación, que pueda cortar la frescura creativa y la movilización autónoma de los movimientos sociales, algo que preocupa a sus propios impulsores. Es que en más de 16 años de ejercicio, es tan alto el grado de perfección que ha tomado ese proceso, el nivel de capacitación y comprensión y apropiación por parte de los consejeros elegidos por la comunidad, que peligra de pasar de la riqueza de los momentos constituyentes, a la rutina de los ya constituidos. La forma de superarlo puede ser la que se intenta en Belem, como la que ellos ya han comenzado, intentando la extensión de la experiencia a niveles departamentales, y por qué no, a niveles del gobierno nacional, el que han asumido como Partido de los Trabajadores, PT. Lo que va quedando es la síntesis multiplicadora entre la democracia directa realizada por la población en el proceso de Planeación y Presupuesto Participativo y la democracia representativa. Una democracia que tiende al menos a igualar su carácter participativo con el representativo.

“El proceso nunca se considera una obra acabada, ni una verdad indiscutible, lo cual sería sinónimo de autoritarismo y de negación del proceso dialéctico de constante cambio y superación de lo nuevo sobre lo viejo, que caracteriza a los procesos sociales”.¹

Es por eso que al fin de cada período se reúnen las autoridades locales con los delegados surgidos del proceso participativo para revisar las metodologías, los ritmos y plazos, la evolución del proceso, y se concertan los cambios que se consideren necesarios, sin tener que esperar que legisle el Congreso o el Concejo. Pero es la estructura ciudadana la que termina aprobando o desaprobandos esos cambios en forma autónoma. Esta autonomía se expresa en que tanto las administraciones municipales y departamentales, como los concejales y ediles, sólo participan como observadores en los organismos de participación ciudadana. Son estos organismos de la comunidad los que determinan los criterios generales para la distribución de recursos a las regiones en que se ha subdividido el territorio.

Todo intento de instalar una normatividad jurídica desde el Estado, se considera atentatorio sobre la autonomía y creatividad del proceso. Lo cual es muy importante de tener en cuenta en esta fase inicial en Colombia, ya que en aras de obtener resultados se puede estar dictando la condena sobre un proceso lleno de posibilidades.

Habría que reseñar que en el desarrollo de su experiencia, allí no existen los Planes de Desarrollo, fueron dándole más importancia al área temática, como un momento necesario de planeación y priorización. Aprovechan que la estructura municipal concentra en una sola secretaría las subsecretarías de planeación y la financiera, logrando una gran articulación institucional, también participativa, entre esos dos momentos determinantes.

Elaborando la fase temática del presupuesto

¹ De documento sobre los Presupuestos Participativos de la Alcaldía de Porto Alegre.

La elaboración de los planes de inversiones que integran el rubro de Gastos de Inversión del presupuesto municipal, es realizada a partir de discusiones y diagnósticos técnico/políticos donde participan la población urbana y rural, las organizaciones sociales y el gobierno. La comunidad comienza su participación **presentando sus necesidades y escogiendo prioridades temáticas** al mismo tiempo que eligen delegados por área temática, que continúan funcionando entre ellos en un Comité Temática, al mismo tiempo que van informando y recibiendo mandatos de las asambleas temáticas.

Los temas en que la comunidad ha dividido el presupuesto y que pasa a priorizar son: *deportes y recreación, áreas de recreación, educación, salud, cultura, saneamiento básico, política habitacional, asistencia social, pavimentación, alumbrado público, circulación y transporte, saneamiento ambiental y desarrollo económico*. Es tarea del Comité Temático organizar la jerarquización democrática de los grandes proyectos por cada uno de los temas seleccionados. Es decir, que se comienza analizando las necesidades de la totalidad del municipio, lo cual amplía la visión y prepara para decisiones solidarias.

Al tener que comenzar las plenarios hablando sobre temas generales que afectan diferenciadamente a cada sector y subregión, se busca superar las visiones cortoplacistas, cerradas, corporativas, que demandan justicia social del Estado, pero no les interesa comprender las políticas globales, comenzando por las nacionales y pasando a las internacionales, y no tienen capacidad para aportar soluciones que mejoren las relaciones de equidad.

En la fase temática **se estimula la participación de organizaciones sociales, empresariales, culturales y ecológicas**, sin excluir a los ciudadanos en general. De esta forma se busca que los participantes tengan conocimientos generales y específicos sobre los temas a tratar. Son eventos que llevan al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y a que se escuchen entre sí. Pero también es fundamental el aporte que en información y asesoría realicen el gabinete de gobierno, los concejales y los ediles, quienes en Porto Alegre acompañan desde el inicio a los

espacios de la participación. Su aporte en experiencia es importante, pero más lo es su función de articulación entre lo que decida la comunidad y los espacios institucionales de decisión.

Este momento culmina con la votación sobre cuáles son los temas prioritarios y qué partidas generales deberían adjudicarse a cada uno de ellos.

Continuando con la fase territorial

Una vez ordenados y priorizados los grandes temas del presupuesto, se procede a presentarlos en asambleas territoriales **de carácter universal**. Comienzan a proponerse los proyectos que en cada uno de esos temas la ciudadanía considera más necesarios para su contexto concreto. En la misma asamblea se eligen delegados por cada subregión, que serán quienes continuarán funcionando para constituir lo que en Porto Alegre han llamado el Consejo de Presupuestos Participativos.

Realizadas las asambleas subregionales se reúnen todos los delegados elegidos en la fase temática, en el número que se haya decidido, y se incorporan a este funcionamiento un delegado o dos por cada área temática. Se contempla que en la conformación de lo que llaman el Concejo Temático, existan cupos adicionales para delegados de comunidades étnicas, sindicatos municipales y otras organizaciones sociales o empresariales representativas en el municipio. Este Concejo será el que en su funcionamiento autogestionado y en constante interrelación con las asambleas que los designaron, elaborará el proyecto final de presupuesto que será presentado al Alcalde. El funcionario lo que hará será presentarlo al Concejo sin ninguna modificación y el Concejo sólo le realiza pequeños cambios de forma, ya que ha participado con derecho a voz en todas sus fases.

En Porto Alegre el Presupuesto Participativo es un importante instrumento de gestión y una razón decisiva para la existencia de un control sobre la solidez financiera, al mismo tiempo que a través

del control que ejerce sobre las obras y servicios aprobados, exige que su realización cumpla con los requisitos técnicos y los controles administrativos. La corrupción se redujo drásticamente y las obras mejoraron en eficiencia y calidad.

Sao Paulo- Brasil

Es una experiencia en una ciudad de 10.000.000 de habitantes, con fuertes y polarizadas desigualdades sociales. Se hizo un primer intento a principios de los años 90 que fue interrumpida cuando el PT perdió el gobierno de la ciudad. El no poder asegurar la continuidad, si bien no era una consecuencia directa de las dificultades para llevar adelante el proceso de participación ciudadana, tiene mucho que ver con las voluntades políticas que frente a la misma tuvo la autoridad elegida para encabezar la experiencia.

La experiencia se retoma en el año 2001 al reganar el gobierno el PT, pero la discusión pública del presupuesto solamente se abre inicialmente en dos áreas, salud y educación. Al año siguiente se ofrece la posibilidad de optar por un tercer tema, el cual debía ser seleccionado entre Cultura, Programas sociales y de Asistencia Social, Vivienda, Abastecimiento y Transporte, Obras Públicas y Programas de mejoras del Barrio. En el 2003 ya la población pasó a decidir sobre todas estas áreas mencionadas. Es decir que asistimos a un proceso temáticamente gradual de implementación de la propuesta

Se basa en 7 principios guías:

- 1) La democracia es participativa en tanto son los ciudadanos los que toman las decisiones en los temas que les afectan. Apunta a la apropiación del conocimiento, al control y fiscalización, y a las lecturas críticas de la gestión pública. Considera que “el potencial movilizador y conscientizador de la democracia participativa, le permite a los ciudadanos

desarrollar el Estado, administrarlo y establecer nuevos parámetros de acción política democrática”.

- 2) Crea un nuevo concepto de la esfera pública, no estatal, que coloca a los protagonistas en la esfera política y generando una red social que funciona en forma horizontal.
- 3) Un fuerte carácter formativo, educativo, dirigido a crear espacios de discusiones y análisis, junto con la práctica de la reflexión sobre la ciudad.
- 4) Trabaja priorizando lo que llaman los “segmentos sociales vulnerables”, que muchas veces “siendo mayorías no logran hacerse escuchar en algunas instancias políticas”. Lo hacen partiendo del análisis sociocultural y apuntando a una mayor representación de estos segmentos dentro de las estructuras de participación.
- 5) Supera el principio consultivo y asume el principio de que la población delibera y realmente toma las decisiones. Esto permite que éstas se convierten en instrumentos y políticas para la planeación y presupuestación de la ciudad.
- 6) Son los consejeros del presupuesto participativo los que anualmente revisan en conjunto con la administración los reglamentos y el funcionamiento del proceso participativo, pero quedando el derecho al voto a la hora de los cambios, en manos de los representantes de la comunidad.
- 7) Concibe la la ciudadanía “como el estado pleno de autonomía, que quiere decir, saber elegir, poder elegir y hacer cumplir sus elecciones”. Lo que requiere de “un ciudadano pleno, consciente y activo de sus derechos, tanto individuales como colectivos”

En su metodología se observa una flexibilidad para definir las áreas territoriales, si bien tiende a aprovechar las divisiones territoriales existentes. Construye un gran Foro de Delegados surgido desde lo que aquí llamaríamos las Alcaldías locales, el cual está conformado por delegados temáticos, territoriales y por segmento vulnerable. Del funcionamiento particular de cada uno de estos sectores y dando mayor representatividad a los de segmento, el Foro elige un Concejo de Presupuesto Participativo más reducido pero que abarca a toda la ciudad, el que será el encargado de afinar la propuesta de presupuesto en conjunto con la administración.

Anualmente se realizan cursos de formación de los consejeros, de acuerdo a las necesidades que va marcando el proceso. También se realiza una permanente revisión técnica de los criterios que determinan la asignación de recursos, buscando “afirmar su carácter redistributivo sobre la base de considerar las desigualdades socioeconómicas”.

Cuquio, México: aprendiendo juntos

El desarrollo de la experiencia de gestión democrática y participativa en el Ayuntamiento Democrático del Municipio de Cuquio, durante 1992-1995, se ubica en una perspectiva de generar procesos de autonomía territorial y desarrollo local con una intencionalidad de cambio político, a través de la construcción de una nueva ética del poder².

En 1992, la Ayuntamiento de Cuquio es ganado por una alianza electoral, en cabeza del Partido Revolucionario Democrático -PRD, como parte de la demanda de cambios políticos. Su propuesta de gobierno contemplaba como objetivos la transparencia en el manejo de los recursos público y su distribución, y el establecimiento de una relación diferente con los ciudadanos.

En esta primera fase los principales elementos giraron entorno a:

- la participación organizada
- el pasar de la consulta a la toma de decisiones por nivel
- el construir instancias de representación reconocidas y electas democráticamente en forma directa
- incorporar la planeación comunitaria;

² Se entiende por “nueva ética del poder”, la democratización y transparencia en el ejercicio de gobierno, en el uso de los recursos y en la intencionalidad política, con la orientación de los principios de: libertad de acción y defensa de proyectos e intereses en torno al bien común, honestidad, equidad, respeto, tolerancia y apertura.

- la zonificación del municipio
- determinar responsabilidades, mecanismos y procedimientos claros para canalizar demandas
- inversión de recursos públicos para la concreción de la tarea
- capacitación
- construir un órgano técnico para atender concierta metodología las necesidades, y a la vez, ir implementando el proceso de planeación del desarrollo.

Como resultado de este taller afloraron los aspectos que el equipo de gobierno estableció para desarrollar en su gestión:

- a) Participación comunitaria/Sistema local de participación.
- b) Planeación participativa/Plan de desarrollo integral.
- c) Comunicación social/Estrategia y formas comunicativas.
- d) Transformación administrativa / Fortalecimiento Institucional.
- e) Integración del equipo de gobierno.

Posteriormente y en correspondencia con las conclusiones obtenidas, se llevó a cabo un Taller de Planeación Participativa con delegados sociales y funcionarios, que procedió a recolectar información en torno planes estatales y municipales de desarrollo, plataforma de gobierno junto con elaborar y analizar los listados de organizaciones existentes en el municipio, de líderes de opinión y ciudadanos claves con su ubicación social y política concreta.

Esta parte diagnóstica se completará con reflexiones acerca de la generación de un sistema de planeación alternativa. Comenzando por pensar un proceso de construcción de una red de organizaciones sociales, pero también analizando problemas de la planeación estratégica como las instancias necesarias para el proceso de planeación (carácter, ubicación, papel y atribuciones), junto con los elementos básicos para una metodología de planeación participativa.

Se debatieron también criterios para revisar la regionalización inicial e así integrar la organización territorial y las instancias de representación, algo que pocas veces se realiza pero que es fundamental para el éxito del proceso

A través de talleres de diagnóstico y priorización con la comunidad de las necesidades a nivel zonal, interzonal y municipal, con base en una serie de criterios³, que significó para los pobladores un acercamiento a su realidad ya no sólo desde la perspectiva de su propia comunidad, sino desde la compleja realidad de una zona y del municipio en su conjunto. Va quedando claro que priorizar significa renunciar al propio interés inmediato y directo, a favor de la propuesta solidaria de solución urgente de otra comunidad hermana más necesitada. La ruptura al propio interés de resolver primero "mis problemas", significó en la práctica un complejo proceso educativo con enormes alcances.

Se crea el Consejo Democrático Municipal de Cuquío -CODEMUC, unas de cuyas atribuciones más importantes eran: influir en la definición de prioridades en los programas y proyectos del gobierno municipal; regular la acción del gobierno a través de propuestas que beneficiaran a la mayoría de la población; conocer, recomendar y evaluar lo concerniente a dichos programas y proyectos; participar en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de desarrollo municipal; promover la participación, organización y conciencia ciudadana en los habitantes del municipio, etc.

Este organismo cuenta con una estructura apoyada en la realización periódica de asambleas comunitarias de base, las que se concentran en Consejos Zonales. Mensualmente realizan estas asambleas por vereda y zona, o por barrio y zona, con lo cual se asegura un flujo permanente de comunicación ciudadana entre sí y con el gobierno municipal y los concejales. En los diez Consejos Zonales fueron electos por votación directa, secreta y universal los tres Consejeros titulares y

³ Necesidad concreta, tipo de necesidad, tipo de beneficio, impacto social, viabilidad económica y viabilidad política.

suplentes que se integraron al CODEMUC. En las Asambleas de los Consejos Zonales se hace un análisis de las necesidades de la zona en su conjunto, procurando descubrir de entre las necesidades más apremiantes de las comunidades, aquéllas que tienen una prioridad zonal por su urgencia, por su rezago o potencial multiplicador.

Las Asambleas del CODEMUC se realizan cada dos meses en la cabecera municipal y participan los 60 elegidos. Discuten los acuerdos zonales y se adoptan políticas de solución a la problemática municipal en su conjunto así como los planteamientos a llevar ante el Ayuntamiento.

Para garantizar el funcionamiento, organización y representación permanente del CODEMUC, se elige un Comité Permanente formado por un coordinador y tres secretarios. Cada secretario representa a su vez una interzona, la cual queda conformada por tres o cuatro zonas colindantes y más o menos afines dentro del territorio municipal”.

Esta instancia, que realizó en 1994 la priorización de obras interzonas para la programación presupuestal de 1995, ha sido considerada fundamental en la democratización de la vida municipal. Sin embargo, sus limitaciones radican en la subvaloración de la capacidad de liderazgo de los consejeros, la creación de un poder personalizado en el coordinador y la escasa tradición de participación ciudadana en la gestión local y las presiones políticas.

El eje central y conductor de ésta experiencia ha sido la idea de construcción de poder local, en el sentido de generar autonomía, autogestión y cogobierno. Lo conciben como un proceso permanente de creación y desarrollo que implica la transferencia de poder con la mediación de la participación, apuntando hacia la toma de decisiones.

Orientada por el principio de la corresponsabilidad ciudadana en la transformación del municipio, dirige los esfuerzos a hacia la apertura de nuevos ámbitos de participación, como base para la fundación de una nueva ciudadanía, la cual pasa por la democratización de las relaciones sociales

y por lo tanto por la disputa estratégica del desarrollo y de las políticas públicas, bajo el supuesto de la articulación de los diversos actores sociales en torno a un proyecto común, sobre un mínimo consensual, que busque revertir la tradición de exclusión política y segregación social.

Sucre, Bolivia: hacer con nuestras propias manos⁴

En 1988, la alcaldía de la ciudad de Sucre en Chuquisaca, Bolivia, comienza una experiencia de planeación participativa. La problemática prevaleciente en esta ciudad, algo que hoy está generalizado, se caracteriza por una gran escasez de recursos para acometer las obras básicas fundamentalmente en las áreas urbanas más deprimidas. Esto planteó la búsqueda de formas tanto para la consecución de los recursos como para su uso racional, y llevó a sumir políticamente la decisión de orientar la intervención de la municipalidad hacia los sectores menos favorecidos.

La democratización del poder, era otra de las preocupaciones centrales de la alcaldía municipal, la idea fue entonces incorporar a la comunidad, sobre todo a los estratos socioeconómicos inferiores, en la toma de decisiones y en las ejecuciones de las obras, fortaleciendo las organizaciones sociales y ampliando la capacidad de ejecución de la Administración Local.

La estructura municipal fue transformada a través de medidas descentralizadoras del poder local, en los niveles de decisión, planificación, diseño, ejecución, fiscalización y mantenimiento de las obras. En consecuencia se implementaron mecanismos de administración descentralizados tales como: los Talleres de Planificación Popular, el Consejo Zonal y la Asamblea Popular.

Para hacerlo aprovecharon la existencia de las Juntas Vecinales, que son una organización de carácter barrial, análogas a las Juntas de Acción Comunal en Colombia, pero que cuentan con alta

⁴ DARQUEA SEVILLA, Gonzalo. Estudio de caso : “Los talleres de Planificación popular” Honorable Alcaldía Municipal de Chuquisaca Sucre-Bolivia. En : Desarrollo Local : Cuadernos del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. No. 11. Quito : IULA-CELCADEL (Marzo, 1993) p. 239

legitimidad. En la zona que cubre el taller se conforma, con los representantes de las Juntas, un Concejo Zonal que recepciona y prioriza los problemas comunitarios. Los talleres rotativos, tienen como funciones la elaboración de los proyectos prioritarios que serán presentados a la unidad técnica de obras públicas, para aprobar su ejecución y financiamiento-. También determinan las formas de coparticipación con el municipio en la ejecución y mantenimiento de las obras.

Las Juntas Vecinales son la base de la organización local, gracias su la capacidad de gestión y de eficacia en la solución de los problemas comunitarios. Este factor ha sido determinante en el proceso de planificación participativa, pues ha aumentado tanto la confianza de los pobladores como los niveles de participación. Su convergencia en los Consejos Zonales, ha fortalecido esta instancia, la cual a pesar de no estar legalmente constituida, ha cumplido una función importante en la promoción, gestión, decisión y ejecución de los proyectos, y en consecuencia en la descentralización del poder local. Además de los talleres y de los Consejos Zonales, se ha creado otra instancia en la cual se identifican las prioridades locales, con base en los criterios de disponibilidad presupuestal, nivel de desatención y población beneficiaria. Igualmente se diseña el Plan Operativo anual, conservando la facultad de hacer los ajustes necesarios durante la vigencia del mismo.

Estamos frente a un proceso que aprovecha las fortalezas existentes pero que no logra construir una estructura centralizada de la participación, lo cual tiene el riesgo de que las instancias locales y zonales sean sometidas a liderazgos preexistentes o la conducción única de las autoridades

Córdoba- España

Córdoba ha tomado la experiencia de Porto Alegre y la está aplicando con un alto grado técnico y político de participación. Tal vez su aporte más importante ha sido la creación de un Centro de Investigaciones sobre los procesos de Presupuestos Participativos, el cual promueve encuentros

internacionales, intercambios y hermanamientos, pero al mismo tiempo sistematiza la información sobre el tema.

Marie de Bobigny, Paris, Francia

Siendo una localidad de la ciudad de Paris, su apuesta es a generar la participación ciudadana, en particular de organizaciones sociales y profesionales, dirigida a que el mantenimiento y desarrollo de la localidad recoja las iniciativas creativas de la población. Su lema es comprender para participar. Estamos frente a una ciudad desarrollada, con un cubrimiento pleno en la prestación de los servicios, donde la administración de las políticas públicas se ha vuelto rutinaria. Pero eso no esconde los nuevos problemas que debe afrontar, como la migración y sus núcleos de pobreza, la creciente inseguridad, el mantenimiento de su patrimonio y el manejo del turismo.

Experiencias en Colombia

Los ecos de la experiencia de Porto Alegre llegan a Colombia y la primera experiencia comienza a pensarse y ensayar con la naciente Alcaldía del Movimiento Ciudadano de Barranquilla, (1991-1994), pero es recién en su segundo mandato, concretamente entre 1995/96 que se logra instalar una experiencia urbana metódica que busca aprender de la de Porto Alegre y con la cual se logran valiosos intercambios⁵. Paralelamente ha comenzado en Pasto la experiencia de los Cabildos, mayoritariamente rurales, impulsada por el nuevo Alcalde, Antonio Navarro W.

La experiencia de Barranquilla no soporta la división política en el seno del movimiento político que la sustentaba, y no es continuada, si bien hoy se plantea retomarla con la nueva Alcaldía del Movimiento Ciudadano en cabeza de Guillermo Honninberg. Algo parecido sucede en la Alcaldía de

⁵ “Barranquilla, participar para transformar”, proyecto de la corporación CINCCO, coordinado por Marcelo E. Caruso y ejecutado por Vilma L. Franco junto con la Secretaria de Participación Ciudadana, dirigida por Alfredo Correa D.

Pasto, iniciada bajo la Alcaldía de Antonio Navarro W (1995-1998) con Cabildos prioritariamente rurales,, que al siguiente mandato no encuentra el claro compromiso del nuevo Alcalde y queda congelada, pero que en este caso logra ser retomada durante el mandato del Alcalde Eduardo Alvarado Santander (2001-2003), bajo la conducción específica de Raúl Delgado, Secretario de Planeación, quien luego hace de ella la principal bandera que le permite ganar las elecciones municipales y comenzar a profundizarla en el 2004

Siendo estos los dos casos más conocidos, al calor de los mismos, de visiones étnicas y departamentales, y de la experiencia internacional, se desarrollan importantes intentos en municipios de mayoría indígena, como Toribío y en los departamentos de Risaralda y Tolima.

Veamos algunas de ellas.

Caso Barranquilla⁶

La experiencia se caracteriza por su propuesta de implementación gradual en lo territorial, lo cual la hace funcional para ser aplicada en grandes ciudades. Sobre la base de experiencias parciales que combinan altos desarrollos organizativos de la comunidad, con un gran porcentaje de necesidades básicas insatisfechas. Se logra así una muestra representativa de los desafíos que plantea el proceso.

Tiene como peculiaridad la conformación de una Secretaria de participación ciudadana, la cual pone toda su infraestructura en función de la implementación de los presupuestos participativos y comienza la nada fácil tarea de articula al interior de la administración a las distintas dependencias y a sus áreas específicas de participación.

⁶ Ver. Caruso A., Marcelo E. "Estado del Arte de los Presupuestos Participativos", Proyecto Terra Incógnita, Defensoría del Pueblo-Asdi, en pag. Web...

Se avanza en la presentación del borrador de presupuesto por parte de la Alcaldía y en la priorización temática y regionalización del proceso. Los renovados ediles, (comuneros) y los líderes sociales, motivados por una administración que rompe con el bipartidismo tradicional se apropian de la propuesta y se genera una dinámica muy rica de asambleas y talleres que atrae a la comunidad. Cuando el proceso se encuentra en su fase más álgida, listo para comenzar a elegir delegados a instancias permanentes, se produce la ruptura política en el seno del Movimiento político que lo conduce, lo cual fragmenta la administración y al propio movimiento social que la apoya. Esto lleva a que los acumulados participativos que autónomamente se venían construyendo, se consideren como una tajada política en disputa, lo cual lleva al retiro de quienes lo implementaban y que su continuidad sea un remedo que se concluye en nuevas formas de clientelismo.

Caso Toribio

Nos encontramos frente a un encuentro de dos visiones culturales acerca lo público, lo colectivo, y su gestión. La democracia representativa, la participativa y la cultura colectiva de los cabildos indígenas, se funden en un apasionante y singular proceso que se reconoce como proyecto NASA. Es en el año 1980 que la comunidad decide unificar su plan de desarrollo y su presupuesto participativos, todo como un Plan de Vida. Pero es desde 1995 que asumen la administración municipal eligiendo un alcalde propio

Lo centran en los siguientes objetivos:

1) *Lograr una Comunidad Nueva*

La caracterizan como *unida y organizada, trabajadora, alegre, honrada y sin vicios, educada y tecnificada, sana, sin politiquería, segura, cristiana católica y desmilitarizada.*

Dentro de esta nueva comunidad ubican la dimensión espiritual, la dimensión social, la dimensión política y la dimensión cultural

2)El método

Proponen los siguientes pasos:

- 1)Ver la realidad con conciencia crítica
- 2)Reflexionar sobre la realidad con conciencia ética
- 3)Programar, actuar-evaluar con conciencia política

Los tres pasos van dirigidos a

- Despertar la conciencia crítica, ética, religiosa y política
- Promover la participación de la comunidad
- Convertir las esperanzas en programas y proyectos

3)El espíritu

Se proyecta hacia un espíritu propio organizado alrededor de 4 núcleos

- El espíritu NASA o indígena
- El espíritu comunitario
- El espíritu integral
- El espíritu liberador

4)Asambleas de elaboración del Plan de Desarrollo

Más de 3.000 personas en asambleas de 3 días, cada 3 meses y durante 3 años van elaborando el Plan de Desarrollo como Plan de Vida. Consideran al Alcalde como un servidor, un administrador, pero no un dueño y es la comunidad la que evalúa públicamente a los funcionarios y su gestión, al mismo tiempo que hace un seguimiento y control sobre la ejecución del presupuesto.

Marsella- Departamento de Risaralda

Es un proceso desarrollado por la administración municipal del alcalde Alberto Rivera C. (2001-2003) con la novedad importante de la participación de la gobernación como potenciador de la iniciativa y con el apoyo de la cooperación alemana, GTZ, y la asesoría de Profin. La gobernación decide que una parte de su presupuesto de libre inversión, el 60%, sea distribuido entre los municipios del departamento, asignándolo en proporción a la suma que cada municipio aporte.

En el caso de Marsella se inició con un proceso de rendición de cuentas, la división del municipio y la priorización de necesidades. A nivel urbano y rural trabajaron la afiliación al SISBEN como un componente de la relación con la comunidad, lo cual es nuevo en este tipo de procesos

En lo urbano definieron las áreas temáticas de:

- 1) Construcción y mantenimiento de vías
- 2) Educación
- 3) Medio ambiente, agua potable y saneamiento básico
- 4) Cultura, recreación y deportes
- 5) Otras inversiones

En lo rural agregaron un área de lo agropecuario, con énfasis en la Asistencia y Seguridad alimentaria

Dividieron el Municipio en 7 regiones rurales y 1 urbana. Eligieron 42 delegados y delegadas en todos ellos (8 mujeres). La comunidad votó por sus prioridades y los delegados trabajaron en la identificación, selección y elección de los proyectos de los sectores sometidos a la concertación y que luego fueron incluidos en el presupuesto del 2003.

La administración municipal trabajó en estrecha relación con la gobernación, lo que le permitió por la vía de la cofinanciación pasar de 160 a 480 millones de inversión en las áreas de lo Agropecuario y Medio ambiente, Agua Potable y Saneamiento Básico

Según las conclusiones de su Alcalde, “la participación no es sólo a nivel de toma de decisiones en inversión, sino también en la recuperación de la capacidad de la inversión municipal al atender con mayor interés sus responsabilidades tributarias.” A esta valoración de lo fiscal se agrega la conclusión de que estos procesos sirven para relegitimar y estrechar las relaciones de gobernabilidad, “para que la gente vuelva a querer a sus gobiernos”.

Luego de las elecciones de octubre de 2003, los cambios políticos producidos a nivel departamental y municipal, han puesto en duda la continuidad de las experiencias y su legitimidad construida estará puesta a prueba, como siempre sucede en estas situaciones.