

**ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA
LOS MUNICIPIOS DE BOLÍVAR Y EL PEÑÓN, EN EL DEPARTAMENTO DE
SANTANDER Y SU APORTE AL EJERCICIO DE LA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

**YERY MILENA ROMERO ORDUZ
JOSÉ ALEJANDRO NAVARRO CLARO**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2010

**ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA
LOS MUNICIPIOS DE BOLÍVAR Y EL PEÑÓN, EN EL DEPARTAMENTO DE
SANTANDER Y SU APOORTE AL EJERCICIO DE LA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

**YERY MILENA ROMERO ORDUZ
JOSÉ ALEJANDRO NAVARRO CLARO**

Monografía para optar el título de Especialista en Gestión Pública

**Director
JORGE LUIS NAVARRO ESPAÑA
Economista
Magíster en Gestión y Políticas Públicas**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2010

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	11
JUSTIFICACIÓN	12
1. HACIA LA BÚSQUEDA POR LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA	13
1.1 DE LA DEFINICIÓN A LAS FINALIDADES	14
2. ASPECTOS METODOLÓGICOS Y ESTRATEGIAS PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	20
2.1 MOMENTOS EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	22
2.1.1 Diagnóstico Participativo	22
2.1.2 Deliberación y Presupuestación	22
2.1.3 Diseño y aprobación del proyecto de presupuesto participativo	23
2.1.4 Ejecución	24
2.1.5 Evaluación.	25
2.2 ESTRATEGIAS PARA TENER EN CUENTA DURANTE EL PROCESO	26
2.2.1 Sensibilización	26
2.2.2 Lobbying	27
2.2.3 Comunicación	28
2.2.4 Sistematización	30
3. ANÁLISIS DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS MUNICIPIOS DE EL PEÑÓN Y BOLÍVAR EN SANTANDER	32
3.1 ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE EL PEÑÓN Y BOLÍVAR	33
3.2 COMO SURGIÓ LA INICIATIVA	36
3.2.1 Propuesta metodológica.	38
3.3 DEL PROCESO AL IMPACTO	44
CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFIA	51

LISTA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Datos de interés	35
Cuadro 2. Listado de Actores Sociales	39
Cuadro 3. Fechas Sesiones de Sensibilización	40
Cuadro 4. Índice de Módulos de Capacitación	41

RESUMEN

TÍTULO

ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA LOS MUNICIPIOS DE BOLÍVAR Y EL PEÑÓN, EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER Y SU APORTE AL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA¹

AUTORES

ROMERO ORDUZ, Yery Milena
NAVARRO CLARO, José Alejandro^{**}

PALABRAS CLAVES

Presupuesto participativo, democracia, participación ciudadana, gobierno, ciudadanía, democracia participativa, gestión pública.

DESCRIPCIÓN

El presupuesto participativo surgió a partir de la iniciativa de los gobiernos progresistas locales de Brasil de establecer un nuevo contrato entre los ciudadanos y los gobiernos, que permitiera el acceso universal y legítimo de toda la población en las decisiones de la administración local y, consecuentemente, su transición de una democracia representativa a una democracia participativa. Lo anterior implica la transferencia parcial del poder a la ciudadanía y a sus organizaciones para que decidan de manera directa sobre parte del presupuesto público municipal o departamental.

El presupuesto participativo no es un modelo universal, cada experiencia es singular debido a las condiciones históricas, sociales y culturales de cada municipio. Para la implementación de un proceso de presupuesto participativo, es indispensable la acción colectiva, la participación activa y la corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno en la construcción y gestión de intereses colectivos.

El presente documento es fruto de la reflexión en dos procesos de presupuesto participativo implementados en los municipios de Bolívar y El Peñón en el departamento de Santander, quienes optaron por este instrumento de gestión pública para la construcción de futuro.

Para un mejor entendimiento, el documento contiene tres componentes. El primero, el marco referencial que soporta la estrategia de los presupuestos participativos a nivel teórico – legal. En el segundo componente, se describen las pautas universales para el proceso de presupuesto participativo; y por último, el tercer componente analiza si en estos dos municipios, se generó o no un impacto positivo en la participación directa con el gobierno local.

^{*} Monografía

^{**} Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía y Administración. Director: Jorge Luis Navarro España, Economista, Magíster en Gestión y Políticas Públicas

SUMMARY

TITLE

ANALYSIS OF PARTICIPATORY BUDGETING PROCESS FOR THE MUNICIPALITIES OF BOLIVAR AND EL PEÑÓN, IN THE DEPARTMENT OF SANTANDER AND THEIR CONTRIBUTION TO THE PARTICIPATORY DEMOCRACY

AUTHORS

ROMERO ORDUZ, Yery Milena
NAVARRO CLARO, José Alejandro **

KEY WORDS

Budgeting participatory, democracy, citizen participation, government, citizenship, participatory democracy, public gestion.

DESCRIPTION

Participatory budgeting emerged from the initiative of local progressive governments in Brazil to establish a new contract between citizens and governments, to allow universal access and legitimate of all people in the decisions of local government and, consequently, transition from representative democracy to participatory democracy. This implies a partial transfer of power to the people and their organizations to decide directly on the public budget of the municipal or departmental level.

Participatory budgeting is not a universal model; each experience is unique because of the historical, social and cultural needs of each municipality. To implement a participatory budgeting process, collective action is essential, active participation and shared responsibility between citizens and government in the construction and management of collective interests.

This document is the result of reflection on two participatory budget processes implemented in the municipalities of Bolivar and The Rock in the department of Santander, who chose this instrument of public gestion for future construction.

For better understanding, the document contains three components. The first, the reference framework that supports the strategy of participatory budgeting at the theoretical level - legal. The second component describes the universal guidelines for the participatory budgeting process, and finally, the third component examines whether in these two municipalities, it generated a positive impact or no direct participation in local government.

* Monograph

** Faculty of Humanities, School of Economics and Administration. Director: Jorge Luis Navarro Spain, Economist, Master in Public Policy and Management.

INTRODUCCION

Esta monografía es fruto de la reflexión en dos procesos de presupuesto participativo implementados en los municipios de Bolívar y El Peñón, quienes optaron por este instrumento para la construcción de futuro, a fin de otorgar un acceso universal y legítimo de toda la población en las decisiones de la administración local y, consecuentemente, su transición de una democracia representativa a una democracia participativa; la cual responde a los desafíos que surgen de una nueva gestión pública.

Los pocos entes territoriales que en Santander, durante las últimas décadas apostaron por esta propuesta metodológica para formular el presupuesto municipal, han contado con resultados disímiles: algunos les fue bien y otros no. Por tanto, distinguir los elementos que obstruyeron o aportaron para el resultado final, es el principal interés de este trabajo.

Es evidente, que no se puede perder de vista la evolución de la participación social que han tenido estos municipios, ya que es sobre esta base que se podrá realizar un análisis de la participación que tiene la sociedad civil en la toma de decisiones y la solución de sus problemas.

Para un mejor entendimiento, el documento que se presenta a continuación contiene tres componentes. El primero, el marco referencial que soporta la estrategia de los presupuestos participativos a nivel teórico – legal. En el segundo componente, se describen las pautas universales para el proceso de presupuesto participativo; y por último, el tercer componente analiza si en estos dos municipios, se generó o no un impacto positivo en la participación directa con el gobierno local.

JUSTIFICACIÓN

En Colombia se ha presentado un proceso de descentralización administrativa y fiscal como fundamento de la democracia representativa y participativa. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial da autonomía política y administrativa a los municipios para gobernarse por medio de autoridades propias. Esto permite a los entes territoriales, además, planear a nivel local teniendo en cuenta el sentir de sus habitantes.

En este sentido y de acuerdo a las herramientas teóricas dadas en el transcurso de la especialización, podemos encaminar el accionar profesional en afianzar la participación como factor de desarrollo local; que permita ejercer el derecho de la ciudadanía y de las organizaciones sociales a participar en la planificación, gestión y control de los asuntos públicos, promoviendo un proceso de planeación participativa.

Por eso, es de nuestro interés contribuir en la búsqueda de alternativas sensatas que puedan ser llevadas a cabo por los municipios de Santander. Dejando en claro que, no pretendemos de los entes territoriales que asuman al presupuesto participativo como única estrategia de hacer más eficaz y eficiente la gestión pública; sino, analizar a los municipios en sus aciertos y errores durante las experiencias de presupuesto participativo.

Y de esta manera, concluir si esta estrategia cuenta con las condiciones que aseguren la institucionalización de la participación ciudadana como elemento fundamental del desarrollo democrático y la gobernabilidad local, para los municipios de Santander.

1. HACIA LA BÚSQUEDA POR LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Según Norberto Bobbio, “etimológicamente la democracia significa "poder" (*krátos*) del "pueblo" (*démos*). Los griegos la distinguían de otras formas de gobierno: aquella en la que el poder pertenece a uno solo la llamaban "monarquía" en sentido positivo y "tiranía" en sentido negativo; y aquella en la que el poder pertenece a pocos la llamaban "aristocracia" en sentido positivo y "oligarquía" en sentido negativo”¹.

Hoy, se entiende por democracia la forma de gobierno en la que el pueblo es soberano. El preámbulo de la Constitución Política de Colombia de 1991 señala: “el pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, (...) decreta, sanciona y promulga”. Sin embargo, por varias décadas la democracia liberal -forma de gobierno dominante después de la segunda guerra mundial-, sustrajo de la decisión de los ciudadanos asuntos tan importantes como los impuestos y el gasto público.

Lo anterior, generó críticas que llevaron a plantear a los gobiernos progresistas del Brasil en el nivel local, la posibilidad de establecer un nuevo contrato entre los ciudadanos y los gobiernos. Este contrato consiste en la renuncia parcial de los alcaldes a disponer de los recursos públicos para ordenar el gasto municipal y en cambio transferir dicha iniciativa, dicho poder, a la ciudadanía y a sus organizaciones, dando origen de esta manera al concepto de presupuesto participativo. Este concepto fue aplicado por primera vez en Porto Alegre (Brasil), luego de las elecciones municipales de 1988, donde fue elegida una coalición de izquierda dominada por el Partido de los Trabajadores. Desde entonces esta práctica se ha difundido por América Latina y por todo el planeta, superando nuestra concepción occidental de democracia representativa, debido a que implica

¹ BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI. México. 2005. Pág. 347

la participación y la decisión de los habitantes en la elaboración del presupuesto municipal.

1.1 DE LA DEFINICIÓN A LAS FINALIDADES

No existe una definición universal sobre presupuesto participativo, existe una diversidad de interpretaciones correspondiente al número de experiencias de aplicación. No es un modelo universal, “cada experiencia es sui generis, tiene su propia impresión, su propia huella, dado que corresponde a la historia de cada municipio, a la naturaleza de sus organizaciones, a su entorno social y político”². Por ejemplo, en Colombia, Pedro Santana Rodríguez³, define presupuesto participativo como “un contrato político entre los alcaldes o gobernadores y la ciudadanía, por medio del cual, los primeros entregan una parte del presupuesto público municipal o departamental para que los ciudadanos decidan de manera directa sobre el mismo”.

En Brasil, origen de los presupuestos participativos, Ubiratan de Sousa, secretario de presupuesto y finanzas del gobierno del Estado de Río Grande do Sul, los define como:

“un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al ejecutivo o al parlamento sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El Presupuesto Participativo combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada”⁴.

² SANDOVAL, Martha Yaneth. El Presupuesto Participativo: más allá de la distribución de recursos. Ed. Corporación Viva la Ciudadanía. Bogotá, D.C. Diciembre 2007. Pág. 4

³ Presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía

⁴ SOUSA, Ubiratan. Presupuesto Participativo: la experiencia Rio Grande do Sul. Brasil. 2000

Como es notorio, existen diversidad de definiciones, sin embargo, hay unos consensos mínimos sobre el significado del presupuesto participativo, en particular a lo concerniente a la profundización de la democracia participativa, descentralización democrática, construcción de ciudadanía y a nuevas formas de relacionamiento entre el gobierno y la sociedad.

Además de las definiciones, es importante mencionar los principios que orientan al presupuesto participativo y las apuestas políticas que contiene:

El primer principio es la acción colectiva, “entendida 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, políticas, gremiales y los movimientos sociales, y el reto que supone superar las apuestas individuales en pro del beneficio colectivo”⁵.

El segundo principio es la participación vinculante en la construcción y gestión de políticas públicas. En 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”⁶.

Desde allí, la participación adquiere un carácter multidimensional que demarca diversos tipos, niveles, ámbitos y actores. Participar en los asuntos públicos o privados⁷ de una sociedad configura varios tipos de participación.

⁵ SANDOVAL, Martha Yaneth. El Presupuesto Participativo: más allá de la distribución de recursos. Ed. Corporación Viva la Ciudadanía. Bogotá, D.C. Diciembre 2007. Pág. 8

⁶ BETANCOURT G. Mauricio. Planeación y Participación. Construyendo la Democracia Local. ISMAC. Bogotá 2001. P 31.

⁷ Lo público se define como lo que es de interés común y lo que incumbe a todos (Bobbio Norbert 2001), por definición lo público es democrático, pero no se construye perse, requiere una democratización de la misma sociedad.

Por ejemplo, Esperanza González se refiere a la participación social y la participación comunitaria, si se busca 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 por el Estado o auto gestionadas 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 políticas de gobierno”⁸.

Autores como Finot, distinguen dos tipos de participación, la política y la social:

“La política si denota a las organizaciones del Estado integradas por órganos electos y partidos políticos. La social, caracterizada por la intervención de actores sociales para la gestión de soluciones y para la provisión de bienes públicos”⁹.

La participación implica exigir, incidir o simplemente tomar parte, lo cual significa que existen distintos objetivos y resultados, los cuales para quien o quienes deciden participar pueden ser: informarse, opinar, o incidir (con éxito o no). Estos diferentes niveles de participación, hacen que la participación sea creciente, siendo su nivel más bajo la información, a partir de allí la escala va incrementándose, alcanzando su nivel más alto cuando la participación es

⁸ GONZALEZ, Esperanza. Manual de participación y organización para la gestión local. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Cali 1995. P. 17-21.

⁹ FINOT, Iván. Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía. En Revista de la CEPAL N°78. P 139-149.

vinculante a los procesos; dicho de otra forma, cuando la participación incide sobre el proceso. Según los diversos autores, este nivel más alto se define como: Control Ciudadano (Arnstein), Control (Bradget y Specht), Atribución de poderes (IAP), Gestión (González), Participación Activa (OCDE).

Por último, de las diferentes interrelaciones entre los actores y de estos con los posibles resultados de la participación se da una participación pasiva o activa. Pasiva cuando no trasciende los objetivos relacionados con informar, consultar y exigir. Activa cuando los objetivos y resultados están ligados a la incidencia, lo que a su vez demanda una ciudadanía deliberante y propositiva.

El objetivo con las anteriores definiciones, 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.

Dentro de este contexto, en este documento se propone el segundo principio orientador del presupuesto participativo: “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”¹⁰.

El tercer principio es la Corresponsabilidad en la gestión de lo público democrático, el cual es “la relación vinculante que se establece entre todos los actores que intervienen en la construcción de lo público y reclaman en 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

¹⁰ SANDOVAL, Martha Yaneth. El Presupuesto Participativo: más allá de la distribución de recursos. Ed. Corporación Viva la Ciudadanía. Bogotá, D.C. Diciembre 2007. Pág. 11

corresponsabilidad tiene como supuesto la cooperación entre ciudadanía y gobierno en la construcción y gestión de intereses colectivos”¹¹.

“La corresponsabilidad requiere de la participación de la ciudadanía en aras de lograr una incidencia hasta el nivel más alto (co-gestión). Lo anterior, deriva en tres reconocimientos importantes: la corresponsabilidad que significa la reconfiguración de las relaciones Estado y Sociedad; por el otro, que 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”¹².

El presupuesto 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 construir ciudadanía.

La profundización de la democracia implica la combinación de elementos de la democracia representativa y la democracia participativa reconfigurando las relaciones Estado y sociedad.

Profundizar la democracia desde la construcción de un nuevo quehacer de lo público democrático, sobre la eliminación de esquemas clientelares y poco transparentes, y cuyos desarrollos han demostrado tener impactos positivos sobre la gestión del desarrollo local y sobre las finanzas públicas sobre criterios de eficiencia y transparencia.

¹¹ *Ibíd.* Pág. 12

¹² *Ibíd.*

En general, el presupuesto participativo aporta una esperanza de democracia. No es un modelo universal, cada experiencia es singular debido a las condiciones históricas, sociales y culturales de cada municipio. Para la implementación de un proceso de presupuesto participativo, es indispensable la acción colectiva, la participación activa y la corresponsabilidad, lo cual implica la actuación conjunta de la comunidad con miras a un mismo propósito, la demanda de una ciudadanía deliberante y propositiva, y la cooperación entre ciudadanía y gobierno en la construcción y gestión de intereses colectivos.

No podemos olvidar que el presupuesto participativo surgió a partir de la iniciativa de los gobiernos progresistas locales de Brasil de establecer un nuevo contrato entre los ciudadanos y los gobiernos, que permitiera el acceso universal y legítimo de toda la población en las decisiones de la administración local y, consecuentemente, su transición de una democracia representativa a una democracia participativa. Lo anterior implica la transferencia parcial del poder a la ciudadanía y a sus organizaciones para que decidan de manera directa sobre parte del presupuesto público municipal o departamental.

El presupuesto participativo se enfrenta, en cada municipio o localidad, al desafío del empoderamiento de la comunidad en el proceso, es decir, que la ciudadanía crea a fin de generar una cultura de participación. Para ello es necesario, la ejecución de las obras y proyectos propuestos sin clientelismo y corrupción, para dar transparencia a los fondos públicos y reorientar las políticas locales a favor de los pobres, afirmando al mismo tiempo los derechos de las clases populares, es decir, de todos los ciudadanos que toman en sus manos sus responsabilidades y su autonomía.

Reforzar los lazos sociales y la ciudadanía, promover la justicia social y el interés general, estas son las palabras clave al hablar de presupuesto participativo.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS Y ESTRATEGIAS PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Para muchos la elaboración de un presupuesto responde a un ejercicio técnico y económico en donde se sopesa la existencia de unos recursos o ingresos –en su mayoría escasos-, y una cantidad de gastos que casi siempre son mayores a los ingresos que se tienen. Es por ello necesario priorizar y decidir en torno a aquello que beneficie la mayoría, de tal forma que la decisión tomada genere el mayor impacto posible.

De este hecho, es necesario comprender que una experiencia de presupuesto participativo como fortalecimiento de la democracia debe ser fundamentalmente un proceso pedagógico, formativo y deliberativo entre las comunidades, sus gobernantes y sus representantes sobre el 100% de los recursos humanos, culturales, ambientales y financieros con los que cuenta el municipio, para alcanzar mejores índices de desarrollo humano.

Como proceso metodológico para su implementación se puede utilizar como dispositivo pedagógico la discusión sobre un monto de los ingresos del respectivo ente territorial, asignado por el gobierno, que amparados en los principios de la descentralización deberían ser crecientes en el tiempo y con mayores herramientas para decidir en torno a estos. Además, el presupuesto participativo es un instrumento que permite a la comunidad, a través de diferentes formas organizativas, participar en la priorización, elaboración y control en la ejecución del presupuesto público, desde una mirada más integral del desarrollo.

Así la metodología para aplicar en los presupuestos participativos, es más allá de la secuencia lógica y coherente de procedimientos, rutas y escenarios de participación, para desarrollar un proyecto, significa la concreción de sus apuestas políticas.

Vale la pena dejar en claro que, cada experiencia responde a un modelo propio, que depende en lo fundamental de dos aspectos:

- *Origen de la iniciativa:* proceso de abajo hacia arriba (liderados por la comunidad) o de arriba hacia abajo (liderados por la administración municipal), esta diferenciación supone matices distintos en las fases de aprestamiento, comunicación y lobbying principalmente¹³.

Es clave reiterar que sin importar de donde provenga la iniciativa, un primer condicionamiento para realizar este tipo de procesos tiene que ver con la existencia de una clara voluntad política de las autoridades municipales por un lado y de la ciudadanía por el otro. La diferencia, radica en que para procesos liderados de abajo hacia arriba las fases de sensibilización, lobbying y comunicación tiene su quehacer principal en ganar la voluntad de las autoridades municipales, mientras que en los procesos de arriba hacia abajo, su énfasis se encuentra en la ciudadanía.

- *De las realidades políticas, sociales e institucionales de cada municipio:* no existe un cambio único, éste se construye respondiendo a las posibilidades de cada comunidad, al reconocimiento que cada territorio tiene de su propia cultura política, realidad demográfica, social y económica, su propia historia participativa, sus propios niveles de organización y estructuras administrativas¹⁴.

No obstante, y teniendo en cuenta que una metodología no se puede trasladar de un lugar a otro sin tener en cuenta estas especificaciones, al analizar las múltiples experiencias se pueden esbozar unos momentos que son comunes entre las diferentes experiencias y que se constituyen como un modelo general de implementación.

¹³ SANDOVAL, Salazar Martha Yaneth... El presupuesto participativo: más allá de la distribución de recursos. Edición Corporación Viva La Ciudadanía. Bogotá 2007. P19.

¹⁴ *Ibid.* P 20.

2.1 MOMENTOS EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

2.1.1 Diagnóstico Participativo. Todo proceso de presupuesto participativo debe contemplar un momento para identificar las problemáticas que aquejan al conjunto de la población, allí los participantes pueden aplicar las técnicas o metodologías que deseen y que les permitan priorizar teniendo en cuenta criterios técnicos y legales¹⁵.

Lo ideal es que este proceso de priorización y de definición de la ruta por donde debe transitar la discusión de presupuesto participativo sea la parte general, o lo que muchos llaman comúnmente, plan de desarrollo, el cual contiene objetivos, políticas, estrategias, metas, etc.

Por esta razón el proceso de elaboración del componente general debe ser participativo y dar cuenta de las priorizaciones que hicieron los participantes de dicho momento.

“En caso de que este insumo no exista o no se tenga en cuenta, es preciso diseñar una metodología que permita identificar esas prioridades territoriales y sectoriales, y a la vez, promover un ejercicio de articulación de estas problemáticas con las de otros territorios de tal forma que se estimule una lectura mucho más compleja de las mismas, facilitando con ello tomar decisiones presupuestales que intenten tener un impacto de mayor dimensión en la ciudad¹⁶”.

2.1.2 Deliberación y Presupuestación. En este momento uno de los más cruciales en todo el proceso, si se tiene en cuenta que es durante el desarrollo del mismo en donde las comunidades y sus representantes transforman las problemáticas priorizadas en decisiones presupuestales.

¹⁵ AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. El presupuesto participativo, una propuesta para radicalizar la democracia. Unión Temporal de ONG's. Bogotá 2002. P 16.

¹⁶ Ibid. P 17.

“Igualmente, discuten y reflexionan sobre el estado financiero de su correspondiente ente territorial. Allí la administración municipal y los integrantes del Concejo Municipal, además de los que conforman el sistema municipal de presupuesto, socializan las dificultades financieras del municipio y las alternativas posibles para resolverlas de acuerdo a la ley y sus potencialidades en materia de recursos y riqueza existente¹⁷”.

Como insumos para la deliberación es preciso contar con material informativo sobre los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial en donde se ubique los principales recursos con los que cuenta el ente territorial, el debido plan de desarrollo, el estado de las finanzas públicas del municipio en torno a ingresos, allí debe especificarse los de libre inversión y aquellos que son de transferencias por regalías o sistema general de participaciones, gastos o inversiones estratégicas, gastos por deuda interna y sobre todo las causas que ha llevada a dicho endeudamiento.

También es necesario dar una visión integral sobre el tipo y montos de las inversiones que en el territorio específico se ha hecho en épocas pasadas, de tal forma que las comunidades puedan tomar decisiones que tengan como criterios la continuidad y la contribución con proyectos de carácter estratégico.

2.1.3 Diseño y aprobación del proyecto de presupuesto participativo.

“Definidas las alternativas de solución a las problemáticas con su respectiva partida presupuestal, la administración municipal debe elaborar un proyecto de acuerdo en donde se registre todo lo referido al presupuesto global, el cual tendrá que ser discutido en el seno de la corporación pública correspondiente (JAL, Concejo, Asamblea, Congreso)¹⁸”.

¹⁷ Ibid. P 18.

¹⁸ Ibid. P 19

Para este momento es importante tener acceso a insumos informativos como el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), que permitirá ver con claridad los programas, subprogramas y proyectos de inversión a ejecutar durante la vigencia fiscal de cada año, ya que establece los costos financieros de los programas y proyectos identificados teniendo en cuenta como base el banco de proyectos, así como todos los recursos de inversión.

En este orden de ideas, el Plan Financiero es un instrumento donde la comunidad puede consultar si sus sugerencias en esta materia se tuvieron en cuenta con el objeto de garantizar la financiación de sus iniciativas. Cabe recordar que los tiempos definidos para el diseño y aprobación del presupuesto está estipulado en las normas legales relacionadas con el tema.

2.1.4 Ejecución. El momento de ejecución del presupuesto participativo se refiere a la puesta en marcha de todos los procedimientos de contratación de los recursos públicos con las entidades privadas o del Estado para lograr los objetivos establecidos en cada uno de los proyectos pertenecientes a su vez a programas y sub proyectos del plan de desarrollo¹⁹.

Como insumos para participar de este momento es importante tener en cuenta el POAI, el presupuesto anual y el plan anual de caja – PAC-, porque allí se registran los ingresos y cada uno de los gastos de la administración municipal.

Conocer el proceso que tiene un proyecto dentro del banco de proyectos, es un instrumento eficaz para participar de la ejecución, allí el diligenciamiento adecuado de las fichas de la MGA²⁰ (Metodología General Ajustada) es clave para lograr que las iniciativas tengan un buen curso.

¹⁹ Ibid. P 20

²⁰ La MGA es la metodología obligatoria para la formulación de proyectos en los Entes Territoriales. Más información. [www.dnp.gov.co]

2.1.5 Evaluación. La evaluación del proceso de presupuesto participativo deberá hacerse desde el diseño del presupuesto (ex ante), hasta la terminación del mismo (ex post).

“La evaluación ex ante debe verificar que el diseño del proceso de presupuestación responda a los propósitos políticos planteados y a las normas establecidas en esta materia. La evaluación ex post, debe identificar el impacto social y político que el proceso ha generado en materia de democratización, inclusión social y lucha contra la corrupción; para ello es importante utilizar indicadores que den cuenta de ello, como el de Desarrollo Humano y sistemas de seguimiento a la gestión pública municipal²¹”.

El control ejercido por las comunidades o actores sociales durante todo el proceso debe contar con los insumos que ya tienen las instituciones que ejercen esta función en el área disciplinaria, penal y política.

El control disciplinario lo desarrolla la oficina de control interno de la administración pública y las personerías municipales, y en su defecto, la Procuraduría General de la Nación. Este control se refiere al cumplimiento de la ley por parte de los funcionarios públicos.

El control penal, lo realiza la Contraloría General y Departamental de la República y tiene por objeto garantizar que los servidores públicos hagan un uso adecuado y transparente de los bienes y recursos financieros del Estado.

El control político busca que los servidores públicos utilicen los recursos de acuerdo a los planteamientos del plan de desarrollo y el plan de gobierno de la administración municipal. Este control lo ejercen los integrantes de las corporaciones públicas, así

²¹ AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. El presupuesto participativo, una propuesta para radicalizar la democracia. Unión Temporal de ONG's. Bogotá 2002. P 21.

como también los voceros de las organizaciones partidistas, sociales y comunitarias. Así mismo, la ciudadanía puede organizarse en veedurías ciudadanas de tal forma que se garantice la transparencia y legitimidad del proceso.

2.2 ESTRATEGIAS PARA TENER EN CUENTA DURANTE EL PROCESO

2.2.1 Sensibilización. Buscando la difusión y deliberación con la sociedad de los temas, metodologías y aspectos inherentes al desarrollo del presupuesto participativo, tratando de generar conciencia crítica y promoviendo la movilización social.

Para ello se organizan jornadas públicas, con el objetivo de acercar estas preocupaciones al conjunto de la sociedad, así como sesiones dirigidas a sectores específicos. Estas jornadas de sensibilización además de movilizar para el proceso, permiten ir convocando no sólo a los liderazgos tradicionales, sino atraer liderazgos nuevos al proceso.

Hay que entender que esta estrategia ha de ser continua, y su fin último consiste en motivar, invitar, difundir las ventajas de movilizarse y participar en el proceso.

Para tener en claro lo que NO es un proceso de sensibilización, Sandoval lo ilustra de la siguiente manera:

- ✓ *“No es una jornada formativa, es informativa.*
- ✓ *No es una jornada decisiva. Se toman apuntes de las inquietudes de la comunidad, se le da trámite en los escenarios pertinentes pero no se llega a acuerdos definitivos sobre métodos, tiempos, etc.*
- ✓ *No es un escenario de contienda entre la propuesta de la administración y la propuesta de los sectores sociales²²”.*

²² SANDOVAL, Salazar Martha Yaneth... El presupuesto participativo: más allá de la distribución de recursos. Edición Corporación Viva La Ciudadanía. Bogotá 2007. P25.

En este orden de ideas, la sensibilización tiene dos públicos objetivos. Primero, sensibilizar a la comunidad y segundo, sensibilizar a los funcionarios de la administración pública.

Una apuesta de presupuesto participativo, entonces, requiere del conjunto de la comunidad pero también del conjunto de los funcionarios públicos, no es asunto exclusivo del equipo directamente comprometido con el presupuesto participativo, por el contrario como apuesta transformadora del quehacer de lo público requiere del concurso y motivación de toda la administración.

2.2.2 Lobbying. Esta estrategia se ocupa de las acciones de cabildeo necesarias para influir en las decisiones que fortalezcan el proceso democrático del presupuesto participativo. A modo ilustrativo se presentan algunas definiciones de lobbying²³.

Los principales teóricos de los grupos de presión, Joseph Schumpeter y Meynaud señalan:

- **“Grupos de presión:** *Se entiende como organizaciones o colectivos de personas cuyo objetivo es influir o promover sus ideas en un contexto económico y político determinado, incidiendo en las decisiones a través de su actuación sobre los poderes ejecutivo, legislativo y/o judicial.*
- **Lobby:** *Acciones para influir en el poder legislativo en defensa de unos intereses comunes.*
- **Cabildeo:** *Acciones para influir sobre el Congreso en cualquier asunto propuesto. Estas acciones, están generalmente amparadas constitucionalmente²⁴”.*

²³ Lobbying: antecedentes generales y experiencia extranjera. Documentos del Congreso nacional de Chile. 2002.

²⁴ SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo y Democracia. Londres 1943 Unwin University Books, p 35.

Desde estas definiciones, el lobbying se concibe como una actividad de un grupo particular, con el objetivo de incidir en leyes, políticas, etc., por lo que el lobbying se asume como un proceso de privatización de la política.

No obstante, el lobbying en los procesos de presupuesto participativo se inscribe en la apuesta derivada de los procesos de profundización de la democracia, dotada de diversos espacios e instrumentos de participación e incidencia en las instancias del poder.

Siguiendo a Cándido Grzybowski, “hacer lobbying en la perspectiva de la radicalización de la democracia es apostar por la posibilidad de influir en decisiones que fortalezcan el proceso democrático, que el juego ya contiene en sí mismo, pero que necesita un empujón adicional²⁵”

Entendiendo el presupuesto participativo como una apuesta por la radicalización de la democracia, el lobbying para este proceso consiste en todas aquellas acciones de incidencia que fortalezcan cada uno de los momentos del presupuesto participativo y garantice las voluntades y compromisos de los actores claves para el proceso.

Dentro de estos actores se incluyen a aquellos determinantes para el proceso que están convencidos para reafirmar su voluntad y compromiso. De igual forma, se incluyen a aquellos actores con capacidad de influir en el territorio y que muestran resistencia frente a los presupuestos participativos.

2.2.3 Comunicación. La comunicación, se asume como el instrumento que permite la construcción de los intereses públicos, la generación de la opinión pública y la movilización. La estrategia de comunicación trasciende el objetivo de informar para

²⁵ GRZYBOWSKI, Cándido. La democratización en América Latina: presión política, movilización social y lobbying. En Pobreza Urbana & Desarrollo, Año 8, número 18, FICONG, Buenos Aires, 1998. P 17

llevarlo al nivel de incidir sobre los comportamientos sociales, y se constituye en condición para la participación de los ciudadanos en la construcción de un espacio público democrático, a través del ejercicio de la presupuestación participativa.

Son tres, a nuestro juicio, los elementos centrales sobre los cuales se debería incidir en la estrategia de comunicación (una estrategia de comunicación ¿para qué?):

- Para informar. La información pre, durante y post presupuesto participativo, sobre los aspectos relacionados con el proceso, convocatorias, cronogramas y resultados de cada uno de los momentos, que deber accesible a toda la ciudadanía, oportuna, suficiente, pertinente y fácil de entender.

Al respecto, en Colombia, una de las limitantes a la participación, es justamente las dificultades de acceso a la información por parte de las comunidades, la escasa información en otros casos y la no pertenencia en otros, lo cual plantea retos a los gobiernos locales en aras de fortalecer sus estrategias de comunicación e información.

- Para convocar voluntades en aras del logro de un propósito común bajo una interpretación y un sentido compartido, para la movilización social. Para este efecto, la estrategia de comunicación ha de trabajar con dos grandes instrumentos:

Primero, los medios a través de los cuales se difunden y se hacen colectivos imaginarios y mensajes de convocatoria a las acciones de movilización social, buscando colocarlos en la agenda pública, y

Segundo, las redes de reedición: que logran la construcción social de los objetivos de la movilización social, a través de mediadores con público propio, que se encargan de hacer llegar los mensajes, difundir los imaginarios y convocar a sus audiencias para que se vinculen a la movilización social.

- Para influir en los modos de pensar, actuar, decidir e imaginar la realidad de los ciudadanos de los municipios, objeto de presupuesto participativo.

2.2.4 Sistematización. La sistematización trasciende el ordenamiento y la clasificación de datos e información dentro de unas categorías establecidas por los participantes. Aunque el ordenamiento es parte del proceso de sistematización, lo trasciende a una mirada sobre la base de la “sistematización de experiencias”, que posibilita hacer un análisis crítico del proceso de presupuesto participativo desde su significado histórico, social y político, dentro de un contexto social propio.

Esto, exige que la sistematización proporcione información que permita al lector de las experiencias, entender por qué se dio el proceso de presupuesto participativo, interpretar lo que aconteció durante, pero sobre todo después y hacer una mirada de las posibles transformaciones acaecidas en el municipio una vez desarrollado y dado continuidad a la presupuestación participativa.

En conclusión, el presupuesto participativo como instrumento de gestión pública para el fortalecimiento de la democracia debe ser fundamentalmente un proceso pedagógico, formativo y deliberativo entre las comunidades, sus gobernantes y sus representantes sobre el 100% de los recursos humanos, culturales, ambientales y financieros con los que cuenta el municipio, para alcanzar mejores índices de desarrollo humano. De esta manera, la ciudadanía puede a través de diferentes formas organizativas, participar en la priorización, elaboración y control en la ejecución del presupuesto público, desde una mirada más integral del desarrollo.

Debido a que cada territorio tiene de su propia cultura política, realidad demográfica, social y económica, su propia historia participativa, sus propios niveles de organización y estructuras administrativas, cada experiencia responde a un modelo propio. La metodología para la aplicación del presupuesto participativo,

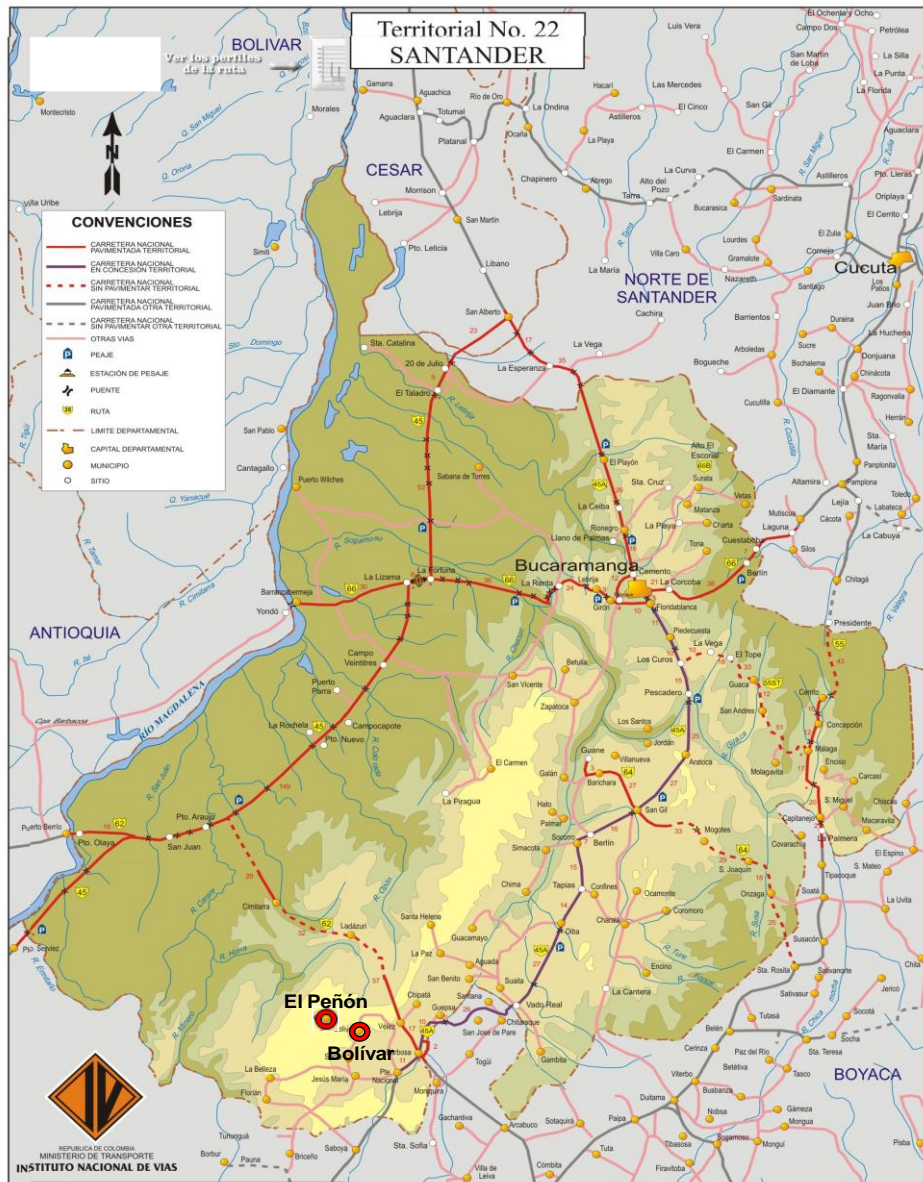
en realidad significa la concreción de sus apuestas políticas más allá de la secuencia lógica y coherente de procedimientos, rutas y escenarios de participación.

El modelo general de implementación de un proceso de presupuesto participativo, tendrá en cuenta momentos que son comunes entre las diferentes experiencias como lo son: un diagnóstico participativo para la identificación de problemáticas, un momento de deliberación y presupuestación en el cual se transforman las problemáticas priorizadas en decisiones presupuestales, el diseño y aprobación del proyecto de presupuesto participativo, y la ejecución y evaluación de los proyectos y obras propuestas por la ciudadanía.

Para el desarrollo eficaz del proceso de presupuesto participativo será necesario el uso de estrategias de sensibilización, lobbying, comunicación y sistematización que garanticen la generación de conciencia crítica, la movilización social y la cultura de participación con miras al fortalecimiento del proceso democrático.

3. ANÁLISIS DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS MUNICIPIOS DE EL PEÑÓN Y BOLÍVAR EN SANTANDER

Mapa 1. Ubicación Geográfica de los municipios de El Peñón y Bolívar en Santander



FUENTE. INVIAS. 2008

3.1 ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE EL PEÑON Y BOLÍVAR

Era común escuchar argumentos entre las comunidades, que los recursos con que disponen las administraciones municipales nunca son suficientes para realizar las obras, las funciones o las inversiones que se necesitan. Aunque esta afirmación no está lejos de la realidad, se convierte en una cortina de hierro que cubre y justifica la precaria situación de los servicios públicos, de las inversiones en infraestructura social y en fin de todos los aspectos relacionados con recursos públicos.

Teniendo presente que en efecto, estos municipios cuentan con un presupuesto limitado para ejercer sus funciones, resultaba muy perjudicial que sobre esos escasos recursos no se diera un manejo transparente, honesto y concertado con las comunidades, sino que por el contrario se tuviese un hermetismo casi total sobre la forma de ejecución de estos presupuestos. Esta situación favorecía la corrupción administrativa, y además creaba un concepto en las comunidades en donde es lo más común que las administraciones municipales y los políticos en general fuesen corruptos, creando desprestigio y a la vez aceptación de la corrupción.

En ese sentido, las administraciones y la clase política tradicional eran extremadamente recelosas en lo relacionado con los escenarios de participación ciudadana, constituyéndolos cuando es prácticamente obligatorio, pero sin brindar el apoyo real para que puedan ejercer el control y en este aspecto, claro está el presupuesto de los municipios era algo prácticamente intocable por los ciudadanos.

Adicionalmente, y como agravante de esta situación, los habitantes de los municipios, líderes comunitarios y hasta concejales municipales poseían un profundo desconocimiento de los aspectos mínimos de la legislación acerca de la

ejecución de esos presupuestos municipales, desconocimiento que muchas veces llegó también hasta los funcionarios de la administración municipal afectando a las finanzas públicas.

De esta manera, uno de los factores claves para que una propuesta de gestión participativa como la que se deseaba desarrollar en los municipios tuviese éxito, era la indagación sobre la historia, organización, identidad cultural y territorial, la idiosincrasia y en general las condiciones sociales de la población.

Lo anterior era necesario ya que en este proceso la sola forma metodológica no basta; se debe favorecer una aproximación crítica y reflexiva en torno a las circunstancias locales, en medio de las cuales, deben interactuar los distintos actores participantes y, de una u otra forma, van a incidir en el rumbo que pueda tomar el proceso.

Por esto, a continuación se describen algunos aspectos relevantes de los municipios, permitiendo una aproximación al contexto donde se llevó a cabo el proceso de presupuesto participativo.

Cuadro 1. Datos de interés

MUNICIPIO	COMPONENTE					
	POBLACIÓN (Habitantes)	CATEGORÍA	PRESUPUESTO (SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES EN MILES DE PESOS)	ACTIVIDAD ECONÓMICA	CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO	AMBIENTAL
BOLÍVAR	13.469	Sexta	3.719.087	Actividades agrícolas tradicionales	Presencia de guerrilla, cultivos ilícitos y desplazamiento	Aguas, Bosques: Hace parte de la Serranía la Cuchilla del Minero. Fauna: su situación actual es de aprovechamiento. Minerales: potencialmente la zona esta solicitada para explotar carbón
EL PEÑÓN	6.236	Sexta	3.266.722	Actividades agrícolas tradicionales	Presencia de guerrilla, cultivos ilícitos y desplazamiento. En el 2009 se realizó la declaratoria de desplazamiento por conflicto armado.	Aguas, Bosques: Hace parte de la Serranía la Cuchilla del Minero. Minerales: potencialmente la zona esta solicitada para explotar carbón

FUENTE: LOS AUTORES 2010

3.2 COMO SURGIÓ LA INICIATIVA

Para avanzar en la consolidación de la paz y del desarrollo de la región del Magdalena Medio resultaba ineludible plantear y revisar las posibilidades y expectativas que garantizaran la sostenibilidad de las comunidades en los esfuerzos planteados por los Espacios Humanitarios²⁶ y en general las dinámicas políticas y sociales planteadas por el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) por más de 10 años.

En este sentido, los análisis al respecto llevaron a concluir que se requería establecer mecanismos formales donde se lograra efectivamente la incidencia política a partir de la participación de las comunidades y de sus instituciones legalmente constituidas; teniendo una importancia relevante la interrelación entre la población civil y su administración municipal, su coherencia en el proceder, la recuperación de la confianza mutua, y los esfuerzos de ambas partes para la optimización en la inversión de los recursos.

Para lograr estos avances era preciso aumentar la capacidad de la población civil para participar en la coadministración de sus recursos, en destruir los vicios políticos que afectaban la participación democrática y que consumían el presupuesto municipal en pago de favores y clientelismo, y en términos generales, ganar en el concepto de política y bien público.

En tal sentido, el propósito de la iniciativa se centró en la consolidación de un proceso educativo en los temas políticos, administrativos, organizacionales en torno al tema del presupuesto participativo, a través de las asambleas constituyentes conformadas en los municipios de El Peñón y Bolívar; que apoyados en la estrategia comunitativa y en la ampliación de las capacitaciones veredales masificó los conocimientos y permitió generar

²⁶ Los Espacios Humanitarios se declaran en territorios que se caracterizan por un fuerte control de los grupos armados y en donde es necesario prevenir múltiples violaciones a los Derechos Humanos (DH) y al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Apoyada por Laboratorio de Paz. [online] [http://www.saliendodelcalleon.pnud.org.co/buenas_practicas.shtml?x=7053]

mecanismos de confrontación, decisión y reflexión sobre los diferentes aspectos.

Motivados por estos hechos que impedían el desarrollo colectivo de las capacidades, en estos dos municipios de la subregión de Vélez se venía gestando un proceso de formación e intervención en el tema del presupuesto municipal a partir de la participación ciudadana, como ente decisorio y dinamizador de los procesos locales y sus recursos.

Agrupados por un grupo de líderes en torno a los Núcleos de Pobladores²⁷ de los municipios de Bolívar y El Peñón, quienes inquietos por indagar acerca de procesos comunitarios de democracia participativa y apoyados por el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) – Subregión de Vélez, decidieron conocer la experiencia de Presupuesto Participativo adelantada en el municipio de Marinilla (Antioquia). Para lo cual se realizó una pasantía en el mes de mayo del 2006.

Como fruto de esta experiencia el Núcleo de Pobladores, la Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible (CORDIS), la Corporación Luna Itinerante, la Asociación de Juntas de Acción Comunal de Bolívar y El Peñón y el PDPMM decidieron conformar un equipo promotor del proceso de presupuesto participativo en estos municipios, lográndose involucrar a la administración municipal para que apoyara la iniciativa.

Entre los resultados del equipo promotor del proceso de presupuesto participativo, cabe destacar la conformación de un comité operativo (ente de carácter provisional) para el apoyo, evaluación y seguimiento al proceso. Este grupo organizador logró dar mayor fuerza a la vinculación con las alcaldías municipales y las demás organizaciones sociales, aunando esfuerzos en la realización de dos foros multitudinarios con el fin de dar los primeros pasos en la sensibilización sobre el tema de presupuesto participativo.

²⁷ Núcleo de pobladores: líderes que participan activamente con el PDPMM

Es de destacar la participación directa de la Defensoría del Pueblo Nacional en estos primeros pasos de sensibilización y capacitación en los municipios que comprende la Subregión.

De estas primeras reuniones se logró conformar la Asamblea Municipal del Presupuesto Participativo a partir de la representación de todas las veredas y barrios, cuyo objetivo en ese momento se concentró en el reconocimiento de las realidades presupuestarias de los municipios y en el aprendizaje pedagógico de los temas relevantes al ejercicio de la democracia participativa.

Considerando lo anterior, el proceso de presupuesto participativo tuvo como derrotero la visión, que:

“En el Magdalena Medio se ha conformado un sujeto social, expresión de una red de organizaciones, de iniciativas sociales y comunitarias, comprometido con la cultura de la vida, la promoción y protección de los derechos humanos, la superación de la violencia, el desarrollo institucional y la consolidación de la democracia y se han fortalecido gobiernos e instituciones locales en el diseño, formulación y ejecución de políticas públicas²⁸”.

3.2.1 Propuesta metodológica. Para contribuir al cumplimiento de dicha visión, se planteó la siguiente metodología dividida en tres momentos:

- **ALISTAMIENTO:** dentro de este momento se llevo a cabo la elaboración del directorio de actores sociales locales y la relación de oferta y demanda institucional.

En el año 2006, se inició un proceso de identificación de actores sociales a convocar en los momentos de sensibilización y concertación. Esta actividad, además de proporcionar la información necesaria para la realización de la

²⁸ Objetivo General Proyecto: Desarrollo Integral un Ejercicio desde el Ejercicio de la Democracia Participativa. 2008. Alcaldía de El Peñón, PDPMM y Unión Europea.

convocatoria en la construcción participativa de la iniciativa, se convirtió en el momento inicial del proceso de construcción del *mapa de actores sociales*. Se recolectó y organizó la información básica existente sobre las organizaciones sociales de los municipios, como: nombre de la organización y/o líder comunitario, dirección, teléfono, cargo o función y vereda a la que pertenece. Dichas organizaciones y/o comprenden desde Juntas de Acción Comunal hasta fundaciones que hacen presencia en los municipios.

Cuadro 2. Listado de Actores Sociales

MUNICIPIO	ORGANIZACIONES EXTERNAS QUE HACEN PRESENCIA EN LA ZONA	LISTADO DE ACTORES SOCIALES DE LA ZONA ²⁹
Bolívar	Defensoría del Pueblo, Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, Acción Social, Agencias de Cooperación internacional, CICR. Cinep	Núcleo de Pobladores, JAC (en 49 veredas y el casco urbano), Escuela Campesina, Asocañibol, Morelia, Corporación el Picacho, Red de Jóvenes
El Peñón	Defensoría del Pueblo, ACNUR, Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, Acción Social, Agencias de Cooperación internacional, CICR. Cinep	Núcleo de Pobladores, JAC (en 32 veredas y el casco urbano), Frutipeñón, la Otovaleña, Red De Jóvenes

FUENTE

E: LOS AUTORES. 2010

La oferta institucional se determinó por parte de las administraciones municipales, de acuerdo a los programas y proyectos que actualmente se venían ejecutando, y que hacían parte de los Planes de Desarrollo Municipal. Una vez, recolectada y sistematizada la información sobre la presencia organizacional y la oferta institucional, se vació en una matriz denominada “Plan de Desarrollo para la subregión Vélez³⁰”.

²⁹ Los nombres de los líderes sociales, quedan en reserva.

³⁰ DIRIGIDO POR EL PROGRAMA DE DESARROLLO Y PAZ DEL MAGDALENA MEDIO. 2007

Es importante tener presente, que esta matriz se estaba actualizando constantemente para facilitar el seguimiento a los programas y proyectos que se llevaban a cabo. Se indagó sobre las respuestas de las administraciones municipales habían dado hasta ese momento a las necesidades o demandas que tenían las comunidades.

Los siguientes momentos de sensibilización y concertación del proceso, de los cuales se hablará más adelante, fueron fundamentales para actualizar y verificar dichas demandas, ya que fueron la base de los talleres de concertación llevados a cabo.

- **SENSIBILIZACIÓN.** En el 2006 se dio a conocer los Planes de Desarrollo mostrando la importancia del proceso como una herramienta de planeación participativa, que facilita y hace eficaz y eficiente la gestión municipal, dando respuesta a las necesidades o demandas de la comunidad.

Se realizaron dos tipos de sesiones: una dirigida a los funcionarios, consejos municipales (planeación y cultura), mesa con las organizaciones sociales externas y educadores; con el fin que asumieran el rol de multiplicadores y otras, con los actores sociales de la zona y representantes de los corregimientos y veredas. Para esto se realizaron doce (12) sesiones.

Cuadro 3. Fechas Sesiones de Sensibilización

ACTOR	FECHA
Funcionarios Alcaldía El Peñón	5 de Agosto
Funcionarios Alcaldía Bolívar	8 de Agosto
Mesa con organizaciones sociales externas	16 de Agosto
Consejos de cultura y Planeación Municipal	17 de Agosto
Líderes casco urbano Bolívar	18 de Agosto
Líderes Centros poblados: Santa Rosa, Flórez, Explanación- Cruce de Nutrias, San Marcos.	19 de Agosto
Líderes Caseríos: Trapal, San Roque, La Melona, Hermitaño, Gallegos, Puerto Guevara.	20 de Agosto
Líderes corregimientos Berbeo y la Hermosura.	21 de Agosto
Líderes casco urbano El Peñón	22 de Agosto
Líderes Corregimiento Río Blanco	23 de Agosto

Líderes zona Fría	24 de Agosto
Mesa con organizaciones sociales externas	25 de Agosto

FUENTE. LOS AUTORES. 2010

En las sesiones de sensibilización se socializaron las apuestas y propuestas generales del plan de desarrollo de la subregión. Se informó sobre los avances de los Planes de Desarrollo en cada municipio, es decir, sobre el estado de la ejecución y el número de beneficiados hasta el momento, de los distintos programas y proyectos contemplados en los Planes.

Así mismo, se presentó la oferta institucional en cada municipio y la respuesta que hasta el momento se había dado a las demandas o necesidades de la comunidad y se entregaron los insumos resultados de la fase de alistamiento: Directorio de actores, relación de oferta y demanda de la comunidad, información relevante para el momento de concertación.

- **CAPACITACIÓN:** Producto del momento de sensibilización, se pudo elaborar un programa de capacitación para ser ejecutado en los años 2007 junto a la Defensoría del Pueblo, a través de su proyecto: “Implementación de Estrategias Participativas para el Desarrollo y Ordenamiento del territorio Municipal Colombia, Terra Incógnita³¹”. Algunos de los módulos que se desarrollaron fueron:

Cuadro 4. Índice de Módulos de Capacitación

Temática	Organización encargada
Reconstrucción histórica del municipio	Defensoría del Pueblo
Recolección de relatos a las víctimas del conflicto armado	Embajada de Japón
Mapeo Político del municipio	Defensoría del Pueblo. PDPMM. Alcaldes Municipales.
Elaboración del Diagnóstico Municipal	PDPMM.Cordis
Ordenamiento Territorial	Defensoría del Pueblo
Planes de Desarrollo	Defensoría del Pueblo
Mecanismos de Exigibilidad de los Derechos	Defensoría del pueblo
Mecanismos de Participación Ciudadana	Defensoría del pueblo
Desplazamiento	ACNUR

³¹ El proyecto se funda en un proceso de trabajo sobre temas de: Consejos territoriales de Planeación, Presupuestos Participativos, ordenamiento territorial, el marco normativo e institucional de la participación ciudadana en Colombia y la educación en derechos humanos con enfoque territorial.

Finanzas Públicas	Defensoría del Pueblo.
Presupuesto Participativo	Defensoría del Pueblo
Rendición de Cuentas	Defensoría del Pueblo

FUENTE. LOS AUTORES 2010

Para el desarrollo de los módulos, se propuso el montaje y funcionamiento en los dos municipios de la estrategia de comunicación para garantizar la multiplicación conceptual.

Este montaje se enfocó en dos esferas que se trabajaron de forma simultánea y complementaria, en el plano educativo y otra en la parte informativa. En el primero se planteó la posibilidad de trabajar un modelo similar al de bachillerato por radio. Y de otra parte, todo el proceso se vio beneficiado con aportes de tipo informativo como publicaciones, videos, afiches, programas y cuñas radiales de promoción.

De esta manera, los líderes comunitarios podrían estar organizados en núcleos de formación y con conocimientos básicos en política pública, presupuesto municipal, participativo, liderazgo, etc. A esta organización se denominó Escuela de Formación Ciudadana (EFC). Para el municipio de El Peñón estuvo conformada por 50 miembros de los cuales eran presidentes de las JAC, y líderes de organizaciones sociales y productivas; y en el municipio de Bolívar por 70 miembros.

La difusión, sensibilización y acompañamiento veredal que realizó la EFC, junto a la estrategia de comunicación, pudo apoyar la labor de los delegados municipales, con respecto a la multiplicación de los conceptos aprendidos en la escuela de capacitación.

En este proceso los delegados de la EFC estuvieron difundiendo estos conocimientos de manera zonal. Agrupando a los líderes municipales, representantes de todas las veredas, en seis (6) núcleos de capacitación para cada municipio, lo que dio la posibilidad para atender mensualmente cada núcleo.

Este proceso de formación directa se apoyó de forma regular con los productos de la estrategia de comunicación, es decir, a través de cartillas que fueron entregadas a los líderes municipales para que las repartieran en su vereda, las cuales eran guías permanentes para los temas presentados a través de las emisoras, que finalmente colaboran al proceso de multiplicación conceptual.

- *CONCERTACIÓN.* Una vez finalizados los módulos de la Escuela de Formación Ciudadana, en el 2008 y presentada la propuesta a los actores sociales participantes del proceso y actualizada la información sobre las demandas, se buscó llegar a acuerdos colectivos entre las administraciones municipales y los líderes de las organizaciones sociales y comunitarias de los municipios con respecto a la prioridad de intervención que se debiese dar a las demandas de cada una de estas entidades territoriales, teniendo en cuenta la viabilidad financiera, técnica, jurídica y los recursos y compromisos y potencialidades de las comunidades.

Vale la pena resaltar, que en este momento, asistían no solo los miembros de la EFC, sino la comunidad en general.

En los talleres, se dividió el trabajo por sectores:

- a. Salud
- b. Educación
- c. Convivencia y seguridad; en el cual se incluyó cultura y recreación
- d. Desarrollo Social, lo relacionado a lo económico y productivo
- e. Infraestructura, que incluyó los temas de transporte, planeación, ambiental, saneamiento básico y vivienda.

En total se realizaron 12 talleres de concertación, uno por cada tema y cada municipio. La dinámica de trabajo en estos talleres estaba dividida así:

- *Momento individual.* Una vez expuestas las carteleras en las que se consignaron diferentes demandas de cada municipio. Cada asistente seleccionó la demanda que según su criterio era la más sentida por el sector. La demanda

elegida se escribía en un formato de priorización individual. En total cada asistente elegía y diligenciaba su formato; este se pegaba en las carteleras.

- *Momento Grupal.* Después de la selección individual, se conformaban mesas de trabajo grupal, de a 20 personas en cada mesa. Estas eran integradas además por un funcionario público que hacía de relator. Luego de contar el número de formatos priorizados individualmente, se daba puntaje a cada demanda, haciéndose una primera depuración, teniendo en cuenta que en la discusión de grupo se permitía la modificación de la primera selección. Así se establecía con los integrantes de cada mesa tres (3) necesidades del sector.
- Por último, se procedía a *la plenaria*, donde cada mesa presentaba al auditorio las prioridades acordadas para el sector, para que el resto de los asistentes, pudiesen opinar al respecto. Finalmente, funcionarios de las administraciones municipales comentaban sobre las necesidades expuestas por la comunidad. En cada sector se priorizaba en promedio 25 necesidades.

3.3 DEL PROCESO AL IMPACTO

Al finalizar el 2007, se dio inicio a la fase del proceso, de seguimiento y control, con la que se pretendía mantener la dinámica, alcanzar y afianzar el logro del objetivo planteado desde el inicio del proceso de presupuesto participativo. En general, se realizó un trabajo con secretarios y funcionarios de cada dependencia de las administraciones y entes descentralizados, para estudiar la respuesta de cada una de las demandas priorizadas. El fruto de este trabajo de viabilización se encuentra plasmado en los planes de desarrollo 2008-2011 de El Peñón y Bolívar. Tal como lo demuestra las evidencias:

En Bolívar, el Plan de Desarrollo “Unidad y Desarrollo por Bolívar” contempla:

“Se cuenta con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio con el Proceso empoderamiento y participación ciudadana denominado “Presupuesto Participativo”, que cuenta con aproximadamente 150 personas que asisten a los talleres y

40 personas que terminaron el proceso “escuela de formación para la participación”, de igual forma se adelantó un proceso de formación en Derechos Humanos y actualmente se adelantan los planes de acción comunitarios en Derechos Humanos³²”.

Y para el municipio de El Peñón, el Plan de Desarrollo estipula:

“El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM). Adelanta proyectos tendientes a lograr un desarrollo sostenible y la convivencia social, mediante estrategias como el presupuesto participativo, con recursos del programa de naciones unidas para el desarrollo, gobierno japonés y de Gran Bretaña, fondo de naciones unidas para la población, manos unidas de España y recursos de crédito del banco mundial³³”.

De esas primeras reuniones se logró conformar la Asamblea Municipal del presupuesto participativo a partir de la representación de todas las veredas y barrios, en el Peñón y Bolívar, cuyo objetivo en estos momentos se concentra en el reconocimiento de las realidades presupuestarias de los municipios y en el aprendizaje pedagógico de los temas relevantes al ejercicio de la democracia participativa.

Para finalizar la primera fase se contó con más de 58 delegados, para cada municipio, formalmente elegidos en cada una de las veredas los cuales, con reuniones por Asamblea por lo menos una vez al mes. Estas reuniones, permitieron el reconocimiento de las capacidades organizativas de las veredas, la iniciación del proceso de capacitación en temas pertinentes para el proceso de presupuesto participativo y la reflexión sobre los recursos municipales y la ejecución durante la presente administración.

³² PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL BOLVAR. 2008-2011. P48.

³³ PLAN DE DESARROLLO. EL PEÑÓN “POR LA SALVACIÓN DEL MUNICIPIO” P 73.

Para este fin, se intenta continuar con los aprendizajes sobre las temáticas de liderazgo, presupuesto municipal, mecanismos de participación ciudadana, políticas públicas, etc, con el fin de garantizar la adecuada intervención en la toma de decisiones sobre cómo, en dónde, en qué tiempo y con qué estrategia invertir los recursos públicos, a su vez se busca que la comunidad conozca la reglamentación para la inversión de los recursos y de igual forma tengan la oportunidad de “ponerse en la situación” de los administradores municipales y comprender qué cosas se pueden hacer con los recursos disponibles y rodearla solidariamente para recuperar el prestigio y credibilidad que debe tener esta entidad.

Adicional, al tener un acercamiento sobre el manejo y limitaciones del presupuesto municipal se puede comprender el daño que causaba al desarrollo de los municipios los vicios políticos, la corrupción administrativa, las campañas políticas costosas y en fin todas aquellas acciones y actividades que afecta una inversión honesta, transparente y concertada, y que en muchas ocasiones son también favorecidas o exigidas por el mismo elector.

Finalmente, es indispensable mencionar que el objetivo principal se centró en la consolidación de una plataforma educativa donde se formen a los líderes en la participación democrática, para que en el corto plazo intervengan efectivamente sobre los lineamientos administrativos de los municipios.

CONCLUSIONES

El presupuesto participativo es un instrumento de la planeación participativa que contribuye a la profundización de la democracia a través de la combinación de elementos de la democracia representativa y la democracia participativa replanteando las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Además de los beneficios que se le han reconocido al presupuesto participativo, esta figura representa una herramienta valiosa para la gestión del desarrollo, ya que no sólo favorece la modernización y transparencia de la gestión pública, además de permitir el control y fiscalización social de los recursos públicos y de las ejecuciones del presupuesto, sino que constituye un mecanismo de apoyo a los gobiernos locales, en la instrumentación de los planes y programas para el desarrollo, promoviendo así la mejora de la calidad de vida de la población.

El 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 y empoderamiento de su sociedad civil.

Con la ejecución del presupuesto participativo en El Peñón y Bolívar se intentó fortalecer la participación ciudadana dentro de un espacio formal de toma de decisiones, ampliando el acceso de oportunidades para las comunidades en ejercicio de sus derechos como ciudadanos, convirtiéndose en una alternativa frente a la escasa representación social dentro de la institucionalidad pública.

Con la construcción y formulación participativa de esta iniciativa en los municipios de El Peñón y Bolívar, se refuerza la idea de trabajar conjuntamente en la superación de los problemas existentes en los municipios, poniendo en práctica una gestión compartida y de corresponsabilidad, donde la administración municipal y la ciudadanía llegaron a acuerdos que promoverán

el mejoramiento de vida colectivo; utilizando eficientemente los recursos y ejecutando programas y proyectos que dejen beneficios reales a la población.

No obstante, la implementación del presupuesto participativo en estos municipios implicó mucho más que la puesta en práctica de una actividad o un proyecto. Fue y es una apuesta a la formación ciudadana; un proyecto que, independientemente de los frutos inmediatos y visibles, como lo son las obras y actividades que se han venido ejecutando a partir de la decisión de las comunidades, significó la posibilidad de cambiar sustancialmente la manera de pensar la participación ciudadana y de cambiar el concepto de gestión que había venido prevalecido en sus habitantes.

El presupuesto participativo en estos municipios implicó además, que los participantes comprendieran la realidad en la que ellos viven. Y que se comprometieran con esta situación y, fundamentalmente, implicó el deseo y la motivación de modificarla a través de la participación.

El mayor desafío que se tuvo durante el proceso fue aprender a participar participando. Es decir aprender en la acción misma, a través de la experiencia lúdica, de la construcción de un diagnóstico común y la posibilidad de realizar propuestas ante este estado de situación, reivindicando el espacio de elección responsable, del respeto por las opiniones, y la búsqueda de objetivos compartidos.

La puesta en práctica de esta iniciativa mostró de manera sorprendente un proceso de apropiación por parte de los habitantes que participaron y siguen participando, de las herramientas que el presupuesto participativo brinda, permitiendo hacerlos protagonistas en los procesos de toma de decisiones en la gestión del territorio, en la construcción de ciudadanía.

En el caso de los municipios analizados, el presupuesto participativo representa además, un instrumento clave para el logro de una gestión local

democrática, en donde las relaciones gobierno-sociedad dejen de ser verticales, al crearse una cultura de participación que disminuya la apatía existente.

Además, el espacio permitió realizar el salto de la enumeración de problemas a la realización de propuestas concretas y viables que cuentan con el aval de las administraciones municipales para su ejecución. Quedando expresado también allí el rol de las comunidades y la importancia de la participación en las decisiones de su propio municipio.

La capacitación durante el proceso de presupuesto participativo fue fundamental para: fortalecer la cultura ciudadana de participación, la adopción del presupuesto participativo por los ciudadanos, y familiarizar a estos en aspectos referidos a temas de liderazgo, finanzas públicas entre otros.

Sobre este último punto, los ciudadanos en El Peñón y Bolívar son conscientes de lo que se podría y no hacer, de los lineamientos administrativos aplicables a su municipio, por ejemplo, y contar con la adquisición de herramientas necesarias para deliberar más efectivamente, plantear propuestas viables, y fiscalizar los proyectos surgidos del proceso.

Una de las claves para la aplicación efectiva del presupuesto participativo, fue la disposición de las administraciones municipales en evaluar el proceso y la actuación de las dependencias involucradas, con el objetivo de retroalimentar el ejercicio y mejorarlo año con año. Para esta evaluación, resulta de singular importancia el uso de indicadores de gestión.

Dado estos avances en las comunidades de Bolívar y El Peñón es necesario continuar con los procesos de formación y de identificación de estrategias y proyectos, aprovechando el alto grado de motivación y la voluntad política de las actuales administraciones municipales. Por esta razón es necesario abordar el proceso de presupuesto participativo constantemente, cubriendo, sino todo,

si la gran mayoría de la población de los municipios.

Para evitar prácticas de corporativismo y clientelismo en esta tarea, se sugiere contar con la presencia de ONG's, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales, para velar por el cumplimiento de la imparcialidad de las decisiones en las respectivas reuniones. La presencia de estos "observadores", se debería considerar como un criterio de deliberación que aporta al proceso de toma de decisiones.

BIBLIOGRAFIA

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. El presupuesto participativo, una propuesta para radicalizar la democracia. Unión Temporal de ONG's. Bogotá 2002.

ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador. La gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial. Editorial Siglo XXI. Primera edición. 1993.

BETANCOURT G. Mauricio. Planeación y Participación. Construyendo la Democracia Local. ISMAC. Bogotá 2001.

BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI. México. 2005. Pág. 347

CARUSO, A Marcelo. Estado del Arte de los Presupuestos Participativos. Defensoría del Pueblo-Asdi. Colombia, 2004.

CASTELAZO, José R. El valor democrático de la gestión pública. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002.

CORTINA, Adela. Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía Madrid, Alianza Editorial, 1997.

FINOT, Iván. Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía. En Revista de la CEPAL N°78.

GONZALEZ, Esperanza. Manual de participación y organización para la gestión local. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Cali 1995.

GRZYBOWSKI, Cándido. La democratización en América Latina: presión política, movilización social y lobbying. En Pobreza Urbana & Desarrollo, Año 8, número 18, FICONG, Buenos Aires, 1998. P 17

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, DIRECCIÓN NACIONAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO. Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo. Año Fiscal 2007. Lima, Marzo de 2006.

Plan de Desarrollo Departamental de Santander 2008 – 2011

SANDOVAL, Salazar Martha Yaneth. El presupuesto participativo: más allá de la distribución de recursos. Edición Corporación Viva La Ciudadanía. Bogotá 2007.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo y Democracia. Londres 1943 Unwin University Books, p 35.

Documentos Electrónicos

ALCALDIA MUNICIPAL DE BOLÍVAR. [online] Disponible en internet: <http://www.bolivarsantander.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=m111--&m=f>

ALCALDIA MUNICIPAL DE EL PEÑÓN. [online]. Disponible en internet: <http://elpenon-santander.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=m1d1--&m=f>

BERKOWITZ, Peter (2006): El desafío de la democracia. Diálogos de democracia. [online] <<http://usinfo.state.gov>>

RICO CALVANO, Florentino. Hacia una gestión pública. [online]. Disponible en internet: <http://www.unisimonbolivar.edu.co/revistas/aplicaciones/doc/195.pdf>. P. 7

Universidad Nacional de Rio Cuarto. Teoría General de la Administración Pública Capítulo 1 [online]. Disponible en internet: <http://www.elprisma.com/apuntes/curso.asp?id=10926>. p. 6