



GOBERNACIÓN DE RISARALDA
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DEPARTAMENTAL

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO:

**DEFENDIENDO LO PÚBLICO Y
CONSTRUYENDO CIUDADANÍA.**

La experiencia del departamento de
Risaralda. Colombia.

JAHIR RODRIGUEZ RODRIGUEZ



**EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO:
Defendiendo lo público y construyendo
ciudadanía.
La experiencia del departamento de Risaralda.
Colombia.**

“...Las innovaciones institucionales no tienen lugar en las sociedades, aunque sus elites políticas sean capaces de llevarlas a cabo, si no encuentran resonancia y apoyo entre una ciudadanía que previamente ha modificado sus orientaciones valorativas. Por lo tanto, los primeros destinatarios de un proyecto así no son los gobiernos, sino la ciudadanía, los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales, es decir, los miembros activos de una sociedad civil que trasciende las fronteras nacionales...”

JÜRGEN JABERMAS

JAHÍR RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ¹

**Pereira, julio de 2003
Colombia**

¹ Magíster en Ciencias Políticas; Magíster en Educación; Planificador urbano. Educador popular. Coordinador del proceso de sistematización de la experiencia de presupuesto participativo en el departamento de Risaralda. Director de la Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio; Coordinador del Grupo de Investigación: Ciudad y Desarrollo Regional, Universidad Autónoma de Manizales. Colombia.
jahirr@telesat.com.co

CONVENIO ÍTER ADMINISTRATIVO

Universidad Tecnológica de Pereira
Gobernación de Risaralda
Cooperación Alemana de Desarrollo.
GTZ

Rector. LUIS ENRIQUE ARANGO JIMÉNEZ
Gobernadora. ELSA GLADYS CIFUENTES A.
Directora de Planeación Departamental. CLAUDIA MARÍA GARCÍA MUÑOZ.
Coordinador General de Presupuesto Participativo. OSCAR DIEGO ACEVEDO R.
Cooperación Alemana de Desarrollo. GTZ. Sabine Markert
Asesora: María Nubia Leal Carrillo

EQUIPO CO-INVESTIGADOR.

DIEGO ALEJANDRO CASTAÑO MONTOYA.
SANTIAGO RODRÍGUEZ RAMÍREZ.
GINA MARCELA ARIAS RODRÍGUEZ.

INTERVENTOR.

GERMÁN TORO ZULUAGA.
Universidad Tecnológica de Pereira.

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN.

1. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. Una reflexión política.

- 1.1. La dialéctica entre democracia participativa y democracia representativa.
- 1.2. Mediación política y esfera pública.
- 1.3. Los riesgos del proceso.

2. CONTEXTO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

- 2.1. La experiencia de Porto Alegre. Una lectura política.
- 2.2. Las ideas centrales.
- 2.3. El Estado de Río Grande do Sul.
- 2.4. Otras experiencias internacionales.
- 2.5. Cooperación técnica nacional e internacional.

3. CONTEXTOS DE UNA INTERVENCIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA.

- 3.1. La democracia.
- 3.2. Lo público.
- 3.3. La participación ciudadana.
- 3.4. La gobernabilidad.
- 3.5. La construcción de ciudadanía.
- 3.6. Lo constitucional y legal.
- 3.7. La descentralización.
- 3.8. Resultados del proceso.

4. LOS ASPECTOS METODOLOGICOS DEL PROCESO.

- 4.1. Elementos de plantación participativa.
- 4.2. Concepto de presupuesto participativo.
 - 4.2.1. Objetivos del presupuesto participativo de Risaralda.
 - 4.2.2. Elementos técnicos y metodológicos.
 - 4.2.3. Componentes.
- 4.3. Ciclo del presupuesto participativo.

5. CONSIDERACIONES FINALES. Lecciones aprendidas.

- La construcción de una opinión pública independiente.
- La consolidación de la democracia.
- La crítica práctica de la libertad.
- La implantación y sus dificultades.
- El proceso municipal.
- El papel de los líderes de las comunidades.
- El proceso y sus conflictos.

- La dimensión técnica.
- La dimensión política.
- La dimensión de la representatividad.

EPILOGO.

LECTURAS RECOMENDADAS.

- Globalización y democracia. Boaventura de Souza Santos.
- Principios básicos de la democracia. José Bernardo Toro.
- Una nota sobre la construcción de lo público. Jorge Garay S.

BIBLIOGRAFIA.

ANEXO.

Programas del Plan de Desarrollo Departamental.

PRESENTACIÓN.

“Llamemos democracia al derecho del individuo; a diferir, a pensar y a vivir distinto, en síntesis, al derecho a la diferencia. Democracia es un derecho a ser distinto, a desarrollar esa diferencia, a pelear por esa diferencia, contra la idea de que la mayoría, porque simplemente ganó, puede acallar a la minoría o al diferente, la democracia no es el derecho de la mayoría, es el derecho del otro a diferir.”

ESTANISLAO ZULETA

Notas iniciales. Uno de los rasgos característicos de las democracias modernas es la tendencia a dar preponderancia a la participación ciudadana como elemento que eficientiza y enriquece la acción de gobierno.

El avance de la democracia participativa debe verse como una forma de complemento y no de oposición a la democracia representativa, aunque mucho del crecimiento de la primera se adjudique a la crisis de la segunda.

La tendencia a la descentralización y transferencia de competencias de los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales también favorece la participación, porque acerca las decisiones cada vez más a sus destinatarios. En efecto, los gobiernos nacionales tienden actualmente a delegar competencias en los gobiernos locales y éstos, a su vez, tienen un contacto más cercano con los ciudadanos.

Dentro de esta tendencia de abrir el juego de la participación, aparece el presupuesto participativo con el fin de que las decisiones de los gobiernos sean avaladas, convalidadas y legitimadas por los ciudadanos, y que éstos ejerzan un control de gestión mayor sobre las políticas públicas. Esto a su vez, hace más transparentes los actos de gobierno, y evita o disminuye situaciones de corrupción.

El presupuesto participativo es básicamente un sistema de formulación y seguimiento del presupuesto mediante el cual la población determina, a través de debates y consultas, dónde serán hechas las inversiones, cuáles son las prioridades, obras y acciones a ser desarrolladas por el gobierno. Es, desde otro punto de vista, una valiosa herramienta de planificación presupuestaria.

Sin embargo, debe comprenderse que la participación ciudadana no puede establecerse por decreto. Es la resultante de un proceso cultural lento, donde las leyes pueden ayudar a sugerir conductas pero no pueden imponerlas. Es preciso que tanto el gobierno como los ciudadanos pierdan desconfianzas mutuas y preparen el terreno para poder trabajar juntos en políticas que logren una mejor calidad de vida para la comunidad.

Resulta necesario que el gobierno local estimule la participación a través de dos maneras, básicamente. En primer término, brindando información a la comunidad ya que sin información la gente no puede participar. Esta información comprende no sólo ilustrar respecto de qué es el presupuesto, y en particular qué es el presupuesto participativo, sino también hacer saber a los ciudadanos cuál es la acción de gobierno realizada, en que se han gastado los dineros públicos (rendición de cuentas), cuáles son los compromisos asumidos y en qué se proyecta gastar en los próximos ejercicios.

En segundo lugar se deben institucionalizar espacios de participación para que este proceso se consolide. Esto requiere un trabajo constante y continuo, en el que no puede estar ausente la capacitación tanto de la comunidad como de los propios funcionarios de gobierno. Ello es necesario para determinar las necesidades, planificar soluciones y crear mecanismos de información y consultas permanentes que resulten confiables.

En este orden de ideas, la vocación y la función de las iniciativas sociales se dirigen al intento de consolidarse como mediadores sociales, una expresión de ello lo constituye el proceso de formulación, concertación y aplicación del presupuesto participativo en el departamento de Risaralda, para lo que se precisó de una compleja y múltiple estrategia relacional que vinculó y puso en interacción recíproca a muy diferentes y diversos agentes y actores sociales que intervienen en el medio físico y social en el que se inscribe esta iniciativa.

El desarrollo de la potencialidad de las relaciones entre la base social ciudadana, la optimización de los vínculos entre las asociaciones de todo tipo, las empresas, las instituciones y administraciones públicas, en nuestro caso, gobernación y alcaldías municipales, sólo será posible con un tejido asociativo potente, dispuesto y conciente de su papel mediador y con un sentido profundamente democrático de la sociedad, donde la democracia y la eficacia social pueden hacerse más que compatibles.

Somos conscientes que sólo avanzando en la corresponsabilidad, en el principio de subsidiariedad y en la participación social es posible la vertebración de una sociedad que siendo consciente de sí misma y de sus necesidades y potencialidades sea capaz de procurarse altas cotas de calidad de vida.

En este orden de ideas, como lo ha señalado la Gobernación de Risaralda la participación ciudadana directa en la gestión pública promueve la democratización del Estado y el control social en las acciones del Gobierno, asegurando mayor transparencia en la inversión de los recursos, dirigidos hacia las diferentes necesidades de la población.

El presupuesto participativo es una potente herramienta de relación permanente del Gobierno con la población, un modelo de gestión pública democrática, donde

la ciudadanía participa de forma directa, voluntaria y universal. En éste, la comunidad prioriza programas, formula perfiles de proyectos y propone la distribución de los recursos de inversión. Además hace el control social a respectiva ejecución.

De modo que el presupuesto participativo es una herramienta para que la población proponga en que invertir los recursos públicos.²

Desde esta perspectiva y teniendo como guía metodológica el esquema *Ciclo del proceso*,³ instrumento que en permanente ajuste ha servido como guía del proceso, el trabajo de sistematización en el departamento de Risaralda y que se presenta tiene como norte los siguientes elementos:

1. Metodología. Como proceso abierto y en construcción se trabajo la metodología de *diálogo de saberes*, donde se promovió el aprendizaje, la construcción de conocimiento y la participación como acción dialógica y participativa; donde los conocimientos o saberes son construidos de manera colectiva, pero que sobre todo reconoce el carácter político, de los procesos de formación y capacitación.

La propuesta metodológica del *diálogo de saberes* que se instrumentó para la sistematización puede resumirse en siete momentos, los cuales siempre estuvieron presentes a lo largo del proceso, tanto en las entrevistas como en los diálogos que se sostuvieron con funcionarios, delegados de la comunidad, expertos y ciudadanos del común; dichos momentos o pasos son:

1. *Rescate del saber de las comunidades*, sobre el tema que se trabajo o con relación a su historia, etc.
2. *Sistematización* o resumen del saber de las comunidades.
3. *Aporte de otros conocimientos y saberes*.
4. Resumen o sistematización de los nuevos conocimientos.
5. *Diálogo de saberes*: Comparación entre el resumen del saber de las comunidades con el resumen del nuevo conocimiento, esta es la contrastación para construir conocimiento colectivo.
6. *Las acciones a realizar* en función de metas comunes.
7. Acuerdos sobre *un proyecto colectivo y político*, que busque ampliar los espacios de participación y movilización social.

El ejercicio que se desarrolló, además de registrar los procesos desatados y los resultados obtenidos, busca realizar una reflexión sobre el alcance y la naturaleza de la intervención. Ésta es un nivel de reflexión superior a la evaluación aunque se

² Cfr. GOBERNACION DE RISARALDA. *Proceso de presupuesto participativo. La ruta para hacer del presupuesto público, un proceso participativo*. Pereira, 2002.

³ Cfr. GOBERNACIÓN DE RISARALDA. *Metodología y resultados del proceso participativo 2002. Departamento del Risaralda*. Pereira. 2003. Cd. Interactivo.

apoya en ésta, es de más largo plazo que la evaluación misma. Esta reflexión fue adelantada desde los postulados de la Investigación-acción-participación, buscando se convierta en un elemento de la Educación Popular.

La Educación Popular, como una práctica esencialmente política que contribuye al desarrollo de la capacidad de transformación y decisión de la sociedad, es una estrategia que permite, de diferentes maneras y modalidades, articular una coherencia entre el proyecto educativo y el proceso de construcción del sujeto popular, y en cuyo ámbito colectivo se posiciona como el continente de lo individual y no como su diluyente.

En consecuencia, la educación popular es una estrategia caracterizada por la coherencia entre el proyecto académico, los procesos cotidianos y organizativos que garantizan la participación ciudadana. Es pues, el ámbito específicamente productor de contenidos culturales simbólicos, en el marco del proceso de construcción político y cultural.

En otras palabras, es una práctica que se mueve, esencialmente, en el plano del conocimiento y la acción, o sea, en el plano en el cual los grupos, los colectivos, y las personas asumen el proceso de aprendizaje, como el proceso de dar cuenta de la realidad, con el fin de plantearse desde allí como sujetos transformadores de esta.⁴

Se trata de construir un escenario que nos permita entender y dar sentido a los procesos e interacciones que se desarrollan como producto de una experiencia; se dirige a explicitar los supuestos que fundamentan y organizan la propuesta de la acción; se trata de analizar el conjunto de mediaciones que van desde el nacimiento de las propuestas a la materialidad de su puesta en ejecución; en otros términos, busca construir teoría de la acción a partir de la sistematización de los elementos constitutivos de la práctica.

La reflexión permanente sobre este conjunto de interacciones en distintos niveles nos permite desarrollar un acompañamiento de la experiencia, trascendiendo el ámbito de una simple descripción y logrando profundizar en un análisis teórico y crítico, que permite enriquecer la acción y aportar en una conjunción estratégica entre praxis y teoría, a la transformación de la realidad en la cual estamos inmersos.

“Se intenta así contribuir a la producción de un nuevo saber que permita a los sujetos incrementar el poder sobre dimensiones y procesos que condicionan su existencia. Esta construcción de conocimientos y de nuevas interpretaciones de la realidad se entiende como un proceso de diálogo mediatizado por la práctica.

⁴ Cfr. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Jahir. *Los retos de la investigación, acción, participación*. Manizales 1991. Universidad de Manizales.

La mayoría de estas experiencias pueden ser entendidas como una serie de procesos que a lo largo de su trabajo intentan conocer los problemas y las causas de acuerdo a la interpretación de los propios sujetos, aportar nuevos elementos e información para mejorar o superar críticamente dicha interpretación y definir así caminos viables para enfrentar colectivamente los problemas identificados.

El problema de estudiar y comunicar este tipo de experiencias radica, precisamente, en como dar cuenta de estos procesos a través de los cuales los sujetos reinterpretan su experiencia otorgando un nuevo sentido a la práctica social que desarrollan⁵. Lo cual permite que la comunidad apropie los saberes y aprendizajes en un proceso de transformación de la realidad, a partir de la acción sobre ella.

El proceso contribuye a la construcción de una ciudadanía más activa y autónoma, de una democracia directa y responsable; a generar confianza entre todos los actores del proceso; a propiciar un empoderamiento de la comunidad; a brindar espacios de formación y construcción colectiva de saberes; a generar transferencia de conocimientos a los distintos actores; a garantizar la sostenibilidad y gobernabilidad de todo el proceso de concertación del presupuesto participativo; al fortalecimiento de la sociedad civil, como lo destaca la Dra. Claudia María García M., Secretaria de Planeación Departamental: "... Pero la sociedad civil por sí sola no genera esta nueva cultura: es necesario que el Estado se replantee a sí mismo su rol, en función de crear espacios y condiciones sistemáticas de participación de la comunidad en la gestión de lo público y ello implica trasladar poder a la comunidad a través de un ejercicio compartido en la toma de decisiones..."⁶ en definitiva, a la construcción de hombres y mujeres más responsables de su destino como constructores de la sociedad, en el entendido que: " cada persona es sujeto en la construcción de la historia de su comunidad y su región".

En definitiva el documento da cuenta del proceso de sistematización y contiene cinco grandes capítulos y unas lecturas recomendadas que ilustran el proceso.

En primer lugar, se hace una lectura política del ejercicio donde se presentan los resultados desde la dimensión política, en segundo lugar, se incluye una reflexión de contexto y experiencias del nivel internacional, en tercer lugar, se agrupan los temas más relevantes del proceso y los aportes que hacen los principales actores, tanto del Estado como de la sociedad civil, en cuarto lugar, se registra el proceso metodológico desplegado, en quinto lugar, se consignan unas reflexiones a

⁵ MARTINIC, Sergio y WUALKER, Horacio. *Elementos metodológicos para la sistematización de experiencias de educación popular*. En: Aportes No 32. *La sistematización en el trabajo de educación popular*. Dimensión Educativa. Bogotá. 1990

⁶ GARCIA MUÑOZ, Claudia María. *Presentación*. Op.cit. pág. 2

manera de consideraciones finales que dan cuenta de los aprendizajes del proceso en los temas más relevantes y último término se incluyen unas lecturas recomendadas para el apoyo conceptual.

El trabajo de sistematización se apoya en un módulo de carácter pedagógico que se presenta para atender nuevos procesos de construcción de estos ejercicios.

Este trabajo se adelantó en el marco del convenio interinstitucional firmado entre la Gobernación del Risaralda y la Universidad Tecnológica de Pereira y contó con el apoyo de los funcionarios de la gobernación de Risaralda, los Alcaldes municipales y los miembros de la comunidad que participaron del proceso. Reconocimiento especial merece el Dr. Oscar Diego Acevedo Ríos, coordinador del proceso en Risaralda por su apoyo metodológico a la sistematización.

El trabajo de sistematización se adelantó durante el año 2003 y en pleno proceso de construcción del ejercicio, proceso que se ha ido ajustando a lo largo de la experiencia y que se ha validado en diversos foros y actos de gobierno del departamento de Risaralda.

Pereira, julio de 2003.

1. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. Una reflexión política.

"Son cosas chiquitas. No acaban con la pobreza, pero quizás desencadenen la alegría de hacer, y la traduzcan en actos. Y al fin y al cabo, actuar sobre la realidad y cambiarla, aunque sea un poquito, es la única manera de probar que la realidad es transformable".

EDUARDO GALEANO.

Notas introductorias. Después de dos años de implementación y construcción colectiva en el Departamento de Risaralda, el presupuesto participativo comienza a ser relativamente conocido en el ámbito nacional, en particular entre los especialistas de la gestión pública moderna, la planificación regional y entre politólogos y sociólogos interesados en nuevas experiencias democráticas a escala local.

La imagen pública y los resultados del presupuesto participativo ofrecen buenas razones para justificar la atención que ha estado recibiendo por parte de la Gobernación y de los municipios del departamento que están comprometidos con esta estrategia de construcción de gobernabilidad. Del proceso se desprenden las siguientes consideraciones:

En primer lugar, es un proceso concreto de democracia directa, de construcción de lo público, que efectivamente involucra a muchos ciudadanos en el debate y la toma de decisiones públicas propiciando la consolidación de la democracia social.

En segundo lugar, el presupuesto participativo ha estimulado el desarrollo de una sociedad civil activa en el departamento, el control social, el surgimiento de nuevos liderazgos sociales y políticos y con ello se ha contribuido decididamente a la construcción de una ciudadanía autónoma y al empoderamiento de las comunidades.

En tercer lugar, es un instrumento efectivo que ha promovido una mejor distribución de los recursos de los municipios, favoreciendo a sectores de la población que se encuentran en peor situación económica.

En cuarto lugar, se ha mejorado el desempeño gubernamental en su totalidad en lo relativo a la relación con ciudadanos, con las autoridades municipales, se han fortalecido los procesos de planificación participativa, incrementado así la eficiencia de la gestión pública y la gobernabilidad.

En quinto lugar, ha logrado propiciar una reducción de las prácticas del clientelismo, las cuales, como es de público conocimiento, están muy difundidas en nuestras instancias gubernamentales.

Por lo tanto, esta reflexión apunta a hacer un cuidadoso análisis de la experiencia que en los municipios risaraldenses se viene ejecutando asignando sus recursos a través de la metodología de presupuesto participativo.

Este ejercicio tiene como objetivo enriquecer y sistematizar este debate. Si bien hará una inevitable referencia a los aspectos históricos del proceso y a su dinámica, lo que se hará es analizar el proceso del presupuesto participativo a la luz del principio de legitimidad democrática y construcción de ciudadanía; del criterio de desempeño de la gestión administrativa y los aspectos más relevantes del proceso metodológico.

Estos aspectos son absolutamente esenciales para comprender mejor esta experiencia, analizar su potencial y examinar las posibilidades de transferir las enseñanzas que deja la implementación en el departamento de Risaralda a otros gobiernos locales y de expandirlos a otros niveles de gobierno.⁷

El primer aspecto consiste, ante todo, en determinar en qué medida el presupuesto participativo representa un efectivo avance respecto del principio de legitimidad democrática⁸. La respuesta a este interrogante no es para nada sencilla. Como sabemos, existe una gran controversia sobre las diferencias y las ventajas comparativas entre las democracias representativas, las directas y las participativas.

Bobbio hace una importante distinción entre la democracia representativa -una forma de democracia basada en el principio de representación que es común en todos los estados democráticos modernos- y la democracia parlamentaria -un tipo particular de democracia representativa caracterizada por poseer un cuerpo ejecutivo derivado del parlamento-. Sin embargo, como el parlamento es una institución central de la democracia representativa, es inevitable que el análisis de ésta última a menudo se centre en la institución mencionada.⁹

Además, las pruebas empíricas observadas hasta ahora parecen confirmar las ideas que plantean que otras formas de democracia - que no sean representativas- son impracticables (debido al tamaño y la complejidad de la sociedad moderna) o poco deseables (porque sus consecuencias prácticas son la manipulación en el mejor de los casos y el totalitarismo en el peor de los casos).

⁷ Es importante comprender que el proceso de presupuesto participativo debe ser leído en el marco del contexto histórico, político y social. Por eso, cualquier intento por implantar procesos similares debe tener en cuenta la importancia de considerar las particularidades sociales, culturales y políticas de cada municipio.

⁸ Cfr. COHEN, Joshua. *Democracia y legitimidad*. México. 1997. Este principio expresa el concepto de autogobierno de una determinada comunidad. Es decir, en una asociación, cuanto mayor sea el nivel de gobierno por medio de la deliberación pública de sus miembros, mayor será el alcance del principio de legitimidad democrática.

⁹ Cfr. BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Barcelona. 1987.

En este contexto, el abordaje de este tema cobra importancia no sólo para tratar con profundidad la práctica del presupuesto participativo, sino también para investigar las posibilidades de construir un marco teórico más sólido y sustancial para nuevas formas de democracia.

El segundo aspecto consiste en determinar en qué medida la experiencia del presupuesto participativo contribuye, o al menos no obstruye, al mejoramiento de la gestión administrativa de los gobiernos departamentales y de los municipios.¹⁰

La respuesta a este interrogante tampoco es sencilla. Por el contrario, la idea general arraigada en muchos influyentes teóricos del Estado y encargados de planificación es que la complejidad y la especialización de funciones del Estado moderno no son compatibles con la participación ni con la opinión de los ciudadanos comunes.

Sin embargo, la principal preocupación será, comprender y explicar cómo logró hacer la gobernación del departamento de Risaralda el proceso, al igual, y con la ayuda de los conceptos de sociedad civil y esfera pública, se analizará de qué manera es posible articular estas dos formas de democracia en la noción de democracia directa.

1.1. La dialéctica entre democracia participativa y democracia representativa.

Si bien el proceso metodológico y la lógica política e institucional del presupuesto participativo en el Departamento de Risaralda ha ido cambiando con el correr del tiempo - propio de un proceso de planificación-, la idea fundamental sobre la que se basa permanece en principio intacta: la precariedad crónica e inherente a la relación entre los votantes –ciudadanos- y los representantes en una democracia representativa, inevitablemente socava el principio de legitimidad democrática. De ahí que, para garantizar la legitimidad de las decisiones públicas se requieran nuevas instituciones de democracia directa.

Es importante hacer aquí una diferencia entre democracia directa y democracia participativa. Aunque muchos de los actores que participan en el proceso ven el presupuesto participativo como una forma directa de democracia participativa, en realidad es una combinación de participación directa en asambleas e instancias de representación. Rara vez puede darse de otra manera.

En la actualidad ni siquiera es factible tener un proceso de democracia directa “pura” en comunidades pequeñas. En este sentido es apropiado denominar al presupuesto participativo democracia directa-participativa por dos razones:

¹⁰ Como es sabido, analizar el desempeño gubernamental no es una tarea fácil. Siempre resulta difícil seleccionar la información y elegir los parámetros que permitan hacer comparaciones y obtener buenos resultados sobre el desempeño gubernamental.

1. porque incluye la participación directa de la ciudadanía en forma periódica y
2. porque la idea de representación tiene aquí un significado distinto al de la democracia representativa.

En el contexto de la democracia participativa el representante es en realidad un delegado: tiene un mandato obligatorio -de manera que la relación entre el representante y el representado es sólida- y puede ser removido en cualquier momento por decisión de la comunidad que representa.

La Dra. Claudia María García, secretaria de Planeación del Departamento de Risaralda advierte con mucha fuerza que: "...no hay un modelo perfecto, sobre todo en Planeación; tal vez lo que yo hay es un modelo pertinente, o lo más parecido a lo que podría ser un modelo lo más abierto y lo más flexible posible, para qué, permanentemente se esté transformando a la par de la dinámica humana, porque los modelos de Planeación no surgen de la nada, sino que los hacemos los seres humanos que estamos en el ejercicio de la Planeación.

El modelo de presupuesto participativo es una herramienta potente y eficaz para construir gobernabilidad, sí, pero no es la que nos va a resolver todos los problemas, ni el modelo como fórmula mágica que encaja en todo y todo está perfecto para todo.

Todo lo contrario, es el modelo que permanentemente se está alimentando y retroalimentando para corregirse. Y tal vez eso es lo bonito de este proceso, de que es lo suficientemente abierto y lo suficientemente flexible, como para permitirse ajustes en la medida en que las situaciones humanas nos han obligado a hacer.

En este orden de ideas, detrás de todo ejercicio metodológico hay una ideología, hay una forma de ver el mundo, hay una forma de hacer la política, digamos que lo que yo les voy a decir un poco que fue lo que inspiró ese modelo metodológico; y lo que lo inspiró es esa concepción de gobernabilidad democrática, entendida como, como el reparto del poder, del gobernante con los gobernados, pero también la gobernabilidad democrática la entendemos como la necesidad de democratizar el Estado... entonces creemos que el Estado hay que democratizarlo y eso pasa creando un lenguaje sencillo, por dejar esa agenda de la burocracia, de lenguaje, del hacer, de empezar a crear una comunicación que el otro incluso la entienda, cuando hablo del otro, hablo de la gente.

Entonces, eso también inspira el modelo metodológico, esa postura ideológica que está permanentemente ahí presente al momento de diseñar cualquier procedimiento metodológico, hagámoslo sencillo, que la gente lo entienda, bajémonos un poco más de esta metodología planificadora, bajémonos a un lenguaje unido con la gente, que los veamos a ellos y que nosotros también los veamos. Eso tiene que ver con la democratización del Estado.

Finalmente "...la gobernabilidad es el ejercicio del poder económico. Para comenzar hay que reconocer claramente un hecho que determina la naturaleza y los alcances de la gobernabilidad: cuando se gobierna, lo que se pone en juego es un proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica del Estado y la sociedad que son gobernadas."¹¹

Para decirlo más precisamente, en términos gramscianos, la tarea de gobernar es la tarea de construir hegemonía. Es decir, hacer confluír los intereses particulares hacia un interés colectivo que, al ser definido por quien gobierna, confiere ascendencia y control político sobre los gobernados. Esto implica:

a. Que la gobernabilidad debe ser puesta en su exacta dimensión: la política. Más que un problema de incapacidad funcional del Estado para responder a las demandas de la sociedad y los mercados, la gobernabilidad hace referencia tanto a un momento de viabilidad política, como a una determinada intensidad de las tensiones y los conflictos que enfrenta el ejercicio de gobierno. Mientras que la viabilidad política da cuenta de la aceptación (política) de los actos de gobierno que hacen los gobernados como consecuencia de la valoración y validación (política) de esos actos, la intensidad de las tensiones y conflictos pone en evidencia una determinada correlación de fuerzas de poder entre los distintos contendientes. Así, una situación de gobernabilidad pone en evidencia una coyuntura de viabilidad política y baja intensidad conflictiva para las acciones y decisiones gubernamentales, una situación de ingobernabilidad revela una coyuntura de inviabilidad política y alta intensidad conflictiva.

b. Que la gobernabilidad está determinada por el tipo de confrontación, la territorialidad en discordia y la capacidad de los contendientes para imponer su razón sobre las demás. La gobernabilidad pone en evidencia el momento que atraviesan las relaciones de poder. Lo que comienza como un problema de legitimidad, si no es debidamente atendido, puede terminar en una crisis de Estado.

c. Que la gobernabilidad revela la capacidad o incapacidad de los gobernantes para lograr no sólo transformar los intereses particulares de los gobernados -ciudadanos y funcionarios- en un interés general de toda la sociedad y el Estado en su conjunto, sino también para imponer desde el gobierno una dirección determinada al proceso político, económico y social.

Así, mientras que el gobierno refiere a la tarea de conducir, la gobernabilidad da cuenta del entorno en que la tarea se produce. La gobernabilidad es la medida de la intensidad y el sentido con que se produce la relación entre gobernantes y

¹¹ GARCIA MUÑOZ, Claudia María. *El presupuesto participativo. Una experiencia en construcción*. Presentación de la experiencia de Risaralda en presupuesto participativo. Rionegro abril 10 y 11 de 2003

governados. La intensidad hace referencia a la sincronía en la relación entre gobernantes y gobernados, en tanto que el sentido indica la direccionalidad en que se desenvuelve la relación.

Aparentemente al combinar instituciones democráticas participativas y representativas y al demostrar que es posible conciliar una amplia participación con un buen desempeño de gobierno, al menos a nivel local, la experiencia del departamento del Risaralda brinda ideas para la formulación de un concepto de democracia directa que sea tanto factible como conveniente.

Es innegable que en las democracias representativas la relación entre los ciudadanos y el Estado es inevitablemente precaria. Los primeros pensadores modernos dedicados al tema de la democracia ya han resaltado este grave problema. Por ejemplo, en su libro *El Contrato Social*, Rousseau expone una postura muy negativa sobre la institución de la representación. Hasta llega a decir que la soberanía no puede ser representada de ninguna manera y que además el pueblo pierde su libertad en el momento en que permite ser representado.¹²

Como expresa COHEN, es evidente que "debemos tener en cuenta todas las circunstancias de la época de Rousseau"¹³, en cuanto que estaba escribiendo su libro en un período en el que todavía no se habían desarrollado las instituciones de la democracia representativa moderna.

Sin embargo, el carácter inalienable de la soberanía es una cuestión de principio para Rousseau, y por esta razón, y en el contexto de su postura, la única solución posible para asegurar la preservación de la soberanía del pueblo es tener un sistema político basado en la democracia directa¹⁴. Pero incluso autores contemporáneos totalmente convencidos de la vitalidad de las instituciones representativas, reconocen la fragilidad de la relación entre los ciudadanos y el Estado en un contexto de democracia representativa.

La precariedad de la relación entre los ciudadanos y el Estado se encuentra en esta característica esencial de la representación. Es inevitable que un gobierno representativo no establezca una distancia entre los gobernantes y los gobernados, lo cual implica la posibilidad de que esta distancia llegue a tales proporciones de manera que dificulte el seguir hablando de democracia.

¹² Cfr. ROUSSEAU, Jean Jacques.: *El contrato social*. México. 1986.

¹³ Cfr. COHEN, Jean. *Teoría política y sociedad civil*. Fondo Editorial Suramericana. Costa Rica. 1997. Cohen también señala que la postura de Rousseau se vuelve menos categórica cuando se consideran otras de sus obras.

¹⁴ Cfr. PATEMAN, Carole. *Participación y democracia*. Madrid. 1970. Consciente de que este sistema no era viable en un contexto de grandes estados, el ideal de Rousseau era una sociedad de ciudades-estados "formadas por pequeños propietarios campesinos".

En realidad esta distancia no disminuyó con el desarrollo de la democracia representativa moderna. El Estado se ha vuelto cada vez más complejo durante los dos últimos siglos -en especial durante el siglo XX y en el comienzo de esta nueva centuria- y las instituciones creadas como mediadoras de la relación entre la sociedad y el Estado -a saber, partidos y parlamentos- se convirtieron en aparatos burocráticos en sí mismos. Como consecuencia de ello, surgió una división más marcada entre los gobernados y los gobernantes, en ocasiones hasta tal punto que se torna difícil hablar de democracia -entendida como una asociación gobernada mediante la deliberación pública de sus miembros-.

La división de funciones, concebida originalmente para reducir de alguna manera la distancia entre el Estado y la sociedad, parece haber enfrentado problemas insuperables hasta en los sistemas democráticos representativos más avanzados.

De acuerdo con esta división, las entidades de la sociedad civil deben transmitir las demandas de los diferentes grupos a los partidos; los partidos deben tener en cuenta estas demandas al formular sus programas; y el Estado debe transformar los programas de los partidos en políticas e implementarlas.¹⁵

Sin embargo, no sería suficiente analizar las instituciones del sistema democrático representativo basándonos sólo en la precariedad de la relación entre la sociedad y el Estado que es inherente a este tipo de régimen. Una apreciación adecuada del tema debe considerar el hecho de que estas instituciones han sido decisivas para permitir que todos los ciudadanos tengan una mínima participación en la política -a través del voto-, para garantizar la pluralidad de la opinión política y la rotación en el poder -a través del sistema de partidos- y para asegurar el surgimiento de la sociedad civil -a través del amplio listado de derechos civiles y políticos que normalmente hay en un régimen democrático representativo-, la cual es indispensable para influir en las decisiones del Estado y oponer resistencia a los abusos de poder.

De hecho, Cohen parece no estar errado al manifestar que existe una especie de "afinidad selectiva"¹⁶ entre los derechos fundamentales y la actividad política democrática representativa de la época moderna.

En la modernidad, la sociedad ha sido definitivamente dividida en dos esferas diferenciadas y especializadas: el Estado y la economía. En este contexto, la organización de la comunidad política requiere un complejo conjunto de instituciones que deben basarse en la representación, la cual separa a los ciudadanos del Estado y limita de esta manera la democratización.

¹⁵ BERGER, Suzanne. *La transformación de la política*. Buenos Aires. 1981. pág. 9

¹⁶ COHEN, op. cit. Pág. 414

El ideal de un proceso de des-diferenciación entre la sociedad, el Estado y la economía no es viable y se origina en un sesgo antimodernista. Es probable que el resultado de un proyecto cuyo objetivo aspire a que la sociedad reabsorba al Estado sea el opuesto al deseado, es decir, la absorción de la sociedad por parte del Estado.

Las ideas centrales de un proyecto contemporáneo viable de democracia deberían ser el desarrollo de una sociedad civil politizada, poderosa y diversificada y la reconstrucción de nuevos espacios públicos a través de los cuales esta sociedad civil pueda participar, conducir, instalar y controlar los asuntos públicos de manera efectiva.

En su trabajo fundamental sobre el concepto de la sociedad civil, Cohen¹⁷ brinda una perspectiva muy interesante para repensar el proyecto democrático de la sociedad. Basándose en una sistemática reconstrucción teórica del concepto, sostiene que la sociedad civil debería concebirse como un tercer ámbito, diferenciado del Estado y la economía. En este modelo tripartito, la sociedad civil sería el terreno por excelencia para ampliar la democratización de la sociedad.

Bajo la perspectiva de Cohen, los principales actores de la sociedad civil son los nuevos movimientos sociales, bien puede pensarse que los consejeros de presupuesto participativo adquieran el rol de éstos. Sin embargo, su objetivo no debería ser la prefiguración de una comunidad política en la cual se reemplacen las instituciones del Estado. Su objetivo, en cambio, debe ser mantenerse fuera del Estado, como actores sociales autónomos cuyo fin sea luchar por la defensa de los derechos, por la expansión de los espacios de participación política y por la influencia sobre los otros dos ámbitos, el Estado y la economía.

En este sentido, Cohen hace una clara distinción entre su proyecto y el de los demócratas radicales, a pesar de compartir con ellos los mismos principios normativos. En lugar de que haya menos diferenciación estructural, ellos proponen que haya más. Lo expresan así: "... no ubicamos la génesis de la legitimidad democrática y las posibilidades de participación directa en una comunidad política des-diferenciada e idealizada sino dentro de un modelo muy diferenciado de la misma sociedad civil."¹⁸

Sin embargo, en el marco de esta diferenciación más marcada, la función de mediación entre los diferentes ámbitos del modelo tripartito (sociedad civil, Estado y sociedad) es un elemento decisivo. La razón es evidente: la existencia de efectivas instituciones de mediación es indispensable para permitir la influencia de sociedad civil en otros ámbitos. Si estas instituciones son débiles o no existen, es inevitable que la diferenciación provoque una creciente pérdida del control que

¹⁷ Cfr. COHEN, Joshua. *Reflexiones sobre Rousseau*. Buenos Aires. 1995.

¹⁸ Op. cit. Pág. 19

tiene la sociedad sobre el Estado y la economía. Por ende, podemos tener una situación en la que exista una sociedad civil autónoma que, sin embargo, sea incapaz de dar más impulso a la democratización del estado y la economía.

Además, la ineffectividad de la función de mediación puede a la larga desalentar la actividad política de la sociedad civil y conducir a la pasividad de los ciudadanos en relación con los asuntos públicos. Esta situación, a propósito, es bastante habitual en muchos países democráticos occidentales. Estos países algunas veces tienen sociedades bastante fuertes y desarrolladas. No obstante, la actividad política ha bajado y las instituciones democráticas representativas han disminuido significativamente la densidad de los valores democráticos normativos. Dicho de otra manera, el carácter democrático de las instituciones representativas se ha vuelto cada vez más formal.

1.2. Mediación política y esfera pública.

Esta es una función que depende de la existencia de una esfera pública. Como bien se sabe, el concepto de esfera pública, elaborado principalmente por Habermas,¹⁹ se refiere a un espacio que se encuentra fuera del Estado y en el cual los actores privados de la sociedad se reúnen e interactúan con el objetivo de debatir y convencerse entre sí mediante un discurso argumentativo racional.

El surgimiento de la moderna esfera pública fue un fenómeno asociado al nacimiento de la sociedad burguesa democrática-liberal. Según Habermas, esta esfera pública merece ser catalogada de burguesa porque en realidad era un espacio reservado para los dueños de la propiedad privada. Y merece ser llamada democrática porque los dueños de la propiedad privada participan en la esfera pública como ciudadanos iguales y porque el acceso a la esfera pública, en teoría, era universal, es decir que se trataba de una esfera inclusiva. Está de más decir que esta esfera no era para nada inclusiva para la mayoría de la sociedad, que no pertenecía a burguesía. Sin embargo, no se pretende profundizar en todos los aspectos del concepto de esfera pública tal como la concebía Habermas dentro de los límites de este documento.

En este sentido se trata simplemente recuperar la idea fundamental sobre la existencia de un espacio público que no se encuentra dentro del Estado. Como lo expresa Habermas, "la esfera pública burguesa evolucionó en el campo cargado de tensiones entre el estado y la sociedad. Pero lo hizo de tal manera que permaneció como parte del ámbito privado."²⁰

¹⁹ Cfr. HABERMAS, Jürgen. *La transformación de la estructura pública*. Madrid. 1989. Pág 15

²⁰ Habermas analiza el surgimiento de la esfera pública literaria y la esfera pública política, ambas formadas por una amplia gama de instituciones diferentes. Sólo me interesa aquí la esfera política.

Si bien la esfera pública es un espacio privado para individuos privados, su tema es el interés público. Es en la esfera pública política donde se forma una opinión pública que presione al Estado para satisfacer las necesidades de la sociedad.

La principal institución que refleja la influencia de una esfera pública política, democrática liberal y burguesa desarrollada es el parlamento.

Tal como se mencionara antes, no es el objetivo de este trabajo ampliar el análisis del enfoque de Habermas sobre el concepto de esfera pública²¹. Sin embargo, era necesario hacer este breve desvío para incorporar los conceptos de esfera pública y sociedad civil y así destacar un tema que parece ser crucial y que esta íntimamente ligado al proceso de presupuesto participativo.

En este orden de ideas, una sociedad civil politizada y una esfera pública verdaderamente inclusiva. Lo cual significa en concreto una esfera pública con marcado carácter popular. Son aspectos fundamentales para formular un proyecto contemporáneo y renovado de democracia. La sociedad civil es vital para crear una ciudadanía activa y participativa; y la esfera pública es esencial para establecer un vínculo entre la sociedad y el Estado.

En este sentido la Dra. Elsa Gladys Cifuentes, Gobernadora del Departamento advierte, "...es precisamente en la esfera pública donde la democracia participativa adquiere gran importancia. Dada la fuerte burocratización de los partidos políticos y del parlamento, se necesitan nuevas instituciones de mediación política".²²

Estas nuevas instituciones, ubicadas fuera de la esfera del Estado, serán los vehículos de expresión de la opinión pública y de las demandas de la sociedad y combinarán la participación de los representantes de las asociaciones civiles con la directa participación de la ciudadanía.

Es evidente que la esfera pública no estaría limitada a instituciones de participación popular directa. Debe haber un conjunto mucho más variado de instituciones políticas y, en especial, culturales. Y entre ellas serían fundamentales las instituciones públicas de prensa y medios que no estén controladas ni por el Estado ni por grupos económicos.

Por eso, la democracia participativa se transforma en un elemento central para la definición de una concepción viable de democracia directa²³. Pero el espacio para

²¹ Ni tampoco el enfoque de Cohen sobre el concepto de sociedad civil.

²² CIFUENTES A. Elsa Gladys. **El gobernante como facilitador de la democracia**. Presentación de la experiencia de Risaralda en presupuesto participativo. Ríonegro abril 10 y 11 de 2003

²³ Como mencionara anteriormente, la democracia participativa incluye la participación directa pero estas dos formas de democracia no son iguales. La primera requiere representación, aunque la representación acá está vinculada a un mandato obligatorio. Es evidente que también se necesitan formas de democracia asociativa, en especial a nivel nacional.

la participación pasa del terreno del Estado al terreno de la sociedad. El Estado seguirá siendo el principal espacio de la democracia formal y representativa. La sociedad civil será el espacio destinado a un variado conjunto de organizaciones voluntarias y movimientos sociales.

La esfera pública será el espacio a través del cual se pondrán de manifiesto las demandas de la sociedad con el objetivo explícito de influir, conducir y controlar al Estado. En el marco de esta concepción, es posible adecuar la participación popular activa a la complejidad característica de la época moderna. En otras palabras, la participación de la ciudadanía activa es posible y puede ejercer influencia de manera contundente en los asuntos públicos sin ser incompatible con la especialización de funciones ni con las instituciones representativas.

Lo positivo de la experiencia de la ejecución del presupuesto en el departamento de Risaralda proviene en gran medida del hecho de haber establecido el presupuesto participativo como una institución de democracia participativa y directa para funcionar en un espacio público. El presupuesto participativo no es ni un movimiento social ni una organización estatal.

En realidad es una institución de un nuevo espacio público en el cual los ciudadanos, organizados y movilizados por entidades de la sociedad civil, -a título individual y/o colectivo- se reúnen con el gobierno municipal y/o departamental para debatir y ejercer influencia sobre las decisiones en materia de asuntos públicos.

La Gobernadora del departamento de Risaralda se ha encargado de recordar que: "...yo sueño con recuperar la credibilidad y la confianza en el Estado, y se recupera la credibilidad, la confianza y reivindicamos el papel de servidor público y de lo político, entregándole el poder de decisión a la comunidad, para que definitivamente haya una verdadera gobernabilidad democrática, recuperemos la confianza y la credibilidad en la función pública, que en últimas y en primeras, es como el objeto del ejercicio político..."²⁴

Como el presupuesto participativo es una institución democrática ubicada en el espacio público, su funcionamiento puede adecuarse al funcionamiento de las instituciones democráticas representativas. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la relación entre estos dos tipos diferentes de instituciones siempre será tensa y conflictiva. Con seguridad habrá luchas por ganar competencias y poder. Pero estos enfrentamientos podrán ser bien articulados siempre que las funciones de la esfera pública -democracia participativa- apunten a influir, conducir y controlar y que las funciones del Estado -democracia representativa- sean

²⁴ CIFUENTES A. Elsa Gladys. Op.cit.

decisiones de último recurso. Las eventuales pérdidas derivadas de los inevitables conflictos serán compensadas en gran medida por la significativa ganancia en legitimidad.

Por otro lado, al encontrarse dentro de la esfera pública, el presupuesto participativo también puede adaptarse a la administración especializada. Por supuesto, también surgirán conflictos a partir del diálogo y las disputas entre las demandas de la ciudadanía y las opiniones basadas en conocimientos técnicos. Pero también aquí hay espacio para una articulación virtuosa.

Es posible, y necesario, adoptar algunos criterios técnicos para orientar las definiciones y al mismo tiempo el proceso de planificación puede incorporar las prioridades de la población. En este contexto, las pérdidas derivadas de probables ineficiencias pueden ser compensadas en gran medida por las ganancias en responsabilidad pública, confianza y aproximación hacia las necesidades de la sociedad.

Hasta ahora la viabilidad y los resultados positivos de este proceso de democracia directa son bastante evidentes, tal como se mostró con anterioridad y como se destacará más adelante. No sólo ha permitido la activa participación de una gran parte de la sociedad en el proceso de decisión, sino que también estimuló el surgimiento de una sociedad civil politizada y multifacética.

Es importante observar que la existencia de una sociedad civil politizada y variada en parte depende de la naturaleza de las instituciones estatales y de los gobiernos. Las instituciones estatales y los gobiernos que son más permeables a las demandas de la sociedad y que hayan facilitado la participación pueden ser de decisiva ayuda para el nacimiento de una sociedad civil con esas características. Esto conduce a un problema fundamental que poseen los proyectos políticos de los partidos políticos. La principal inquietud de todos los partidos políticos es sin duda el poder. Sin embargo, las formas en las que ellos conciben cómo se legitima ese poder pueden ser distintas.

Antes del año 2000 en que se creó el presupuesto participativo, había importantes movimientos sociales y organizaciones cívicas en el departamento, Pero como señala la señora Gobernadora, Dra. Elsa Gladys Cifuentes, con el presupuesto participativo "la sociedad civil recibe poder de muchísimas maneras, lo que da como resultado decenas de miles de personas... que participan en la acción colectiva y el debate político."²⁵ Así pues, se ha formado una ciudadanía más consciente.

La transferencia de poder a la sociedad civil y su expresión a través del nuevo espacio público ha permitido cambiar las instituciones del Estado. Tanto el poder

²⁵ CIFUENTES A. Elsa Gladys. **Sobre presupuesto participativo**. Conferencia. Pereira. 2003

ejecutivo como el legislativo se han vuelto más factibles de ser controlados. Esto no es un logro pequeño para un país como Colombia y un departamento como el de Risaralda, donde el clientelismo y la corrupción son reproducidos en forma permanente por la cultura política dominante. Por supuesto, la separación entre las instituciones estatales y la sociedad sigue vigente. Sin embargo, el proceso de toma de decisiones, precedido por una fuerte negociación popular, ha aumentado su legitimidad.

Al mismo tiempo, los sectores de los municipios desprovistos de poder han ingresado al proceso político para perseguir de manera activa sus demandas históricas. Por ende, se ha producido una distribución de recursos públicos más justa a nivel local.

Sin embargo, en un proceso como el presupuesto participativo no sólo hay una variedad de problemas -algunos de ellos mencionados anteriormente-, sino también diversos tipos de riesgos.

En el proceso de sistematización se han encontrado por lo menos tres, por su importancia en este preciso momento, los registramos.

1.3. Los riesgos del proceso.

El primero, se refiere al riesgo de que el proceso sea manipulado por el Estado, sobre todo por el poder ejecutivo. Los dictámenes del poder ejecutivo fueron fundamentales para el establecimiento y el funcionamiento del presupuesto participativo. Al mismo tiempo, la proximidad de los líderes populares con el Estado y el permanente contacto que tienen con las autoridades del ejecutivo pueden recrear el espacio para las relaciones de dependencia y manipulación.

La existencia de reglas públicas y claras, el debate abierto y la transferencia de poder a la sociedad civil obstaculizan esa posibilidad.

El segundo riesgo, se refiere a una postura de oposición al presupuesto participativo que puede predominar en los órganos legislativos y que, en consecuencia, puede causar que se aprueben leyes para reglamentar el proceso que limiten mucho al mismo.

El tercer riesgo, es la posibilidad de que una postura de los nuevos gobiernos departamentales y/o municipales no vean conveniente darle continuidad al proceso. Esto significaría volver a la antigua idea de reemplazar la democracia representativa por la participativa, en lugar de combinarlas.

No existe una receta para evitar estos riesgos. Sin duda, todo depende de las ideas y las acciones de los actores políticos y sociales. La esperanza radica en que las instituciones forjadas en el presupuesto participativo y la densidad de los

valores democráticos de la cultura política de los actores se hayan consolidado lo suficiente como para seguir impulsando el proceso de democratización.

No obstante eso, considerando todos los criterios y pese a la gran cantidad de problemas, limitaciones y riesgos, es indiscutible que el desempeño de la gobernación de Risaralda y los municipios ha sido muy bueno y está entre los mejores en el ámbito de los gobiernos departamentales en Colombia.²⁶

Unas preguntas finales. ¿Cómo fue posible? ¿Cómo puede articularse el correcto funcionamiento del gobierno con una amplia participación de la ciudadanía en los asuntos públicos?. ¿Cómo se puede compatibilizar la promoción de demandas de las comunidades con el mantenimiento de un presupuesto que garantice todas las demandas?.

Es evidente que las respuestas no son fáciles. Sin embargo, se pueden adelantar algunas hipótesis preliminares.

Primera, la separación entre decisiones técnicas y políticas²⁷ en lo que se refiere a la asignación de recursos públicos es más compleja de lo que parece a primera vista.

La Secretaria de Planeación del Departamento de Risaralda se pregunta: ¿Cuál fue el marco de referencia para desarrollar o establecer el diseño de la metodología?

Y responde: el equipo de trabajo conformado por la gobernación y apoyado por una equipo también de la cooperación alemana de GTZ nos vimos en la tarea de evaluar experiencias de Brasil que es el país y el municipio de Porto Alegre como pionero en este tipo de estrategias participativas, ese fue el elemento importante en materia prima para el desarrollo de la experiencia en el departamento, con estos elementos se analizaron con el equipo de trabajo las condiciones particulares de Risaralda, las competencias tanto del departamento como de los municipios los principios constitucionales, los objetivos que buscaba específicamente la gobernación del Risaralda en términos de lograr fortalecer procesos de gobernabilidad, también se tuvo en cuenta el hecho o una particularidad que se destaca en el departamento de Risaralda y es la motivación de las comunidades para participar, hay un amplio convencimiento en torno a que

²⁶ Sobre este aspecto son ilustrativas las afirmaciones de la. Secretaria de Planeación de Risaralda, Dra. Claudia María García M. en la conferencia sobre Presupuesto Participativo pronunciada en el municipio de Rionegro el Abril 10 y 11 de 2003.

²⁷ A lo que se refiere aquí con decisión técnica es a la decisión basada principalmente en conocimientos técnicos especializados; y con decisión política me refiero a la que está basada principalmente en la voluntad de los actores. Por supuesto que la decisión política puede y debe tener en cuenta información y conocimientos técnicos.

si son escuchados y por tanto hay una cierta motivación en términos de continuar con procesos de participación.

El método utilizado en el departamento de Risaralda en general ha transferido parte de estas decisiones del cuerpo técnico a las comunidades de los municipios.

En este sentido, las necesidades de estas comunidades se convirtieron en el elemento esencial para definir la asignación de recursos públicos. Pero sería errado imaginar que la elaboración del presupuesto participativo es un simple acopio de las preferencias de las distintas zonas del municipio y de los distintos segmentos de la población. De hecho, lo que se produce es un proceso de planificación social respaldado por una negociación abierta entre diferentes actores.²⁸

Es lo que en palabras del coordinador del proceso en el departamento Dr. Oscar Diego Acevedo Ríos, se denomina: “la nueva planeación. Pasar de un presupuesto elaborado por técnicos a un presupuesto elaborado y concertado con la ciudadanía...pasar de una vieja forma de planificación a un nuevo y moderno proceso...”²⁹

En este proceso se produce un diálogo entre los técnicos que tienen conocimientos especializados, las opiniones de las autoridades municipales y las necesidades y opiniones de la sociedad y a través de este diálogo estos actores ejercen su influencia y son influenciados por los demás. En general, el resultado obtenido es un presupuesto bien equilibrado que incorpora con firmeza las demandas de los que no tienen poder y que no perjudica en nada la perspectiva de largo plazo de los municipios.

Si bien es cierto que los conocimientos especializados se han vuelto cada vez más importantes, es probable que el discurso sobre la imposibilidad de usar la participación popular en el contexto de la burocratización del Estado haya sido muy exagerado, como consecuencia de un sesgo tecnocrático y una visión elitista de la democracia. Existe en realidad un espacio, fuera del marco del Estado, desde el cual la participación de la sociedad puede considerablemente modificar el funcionamiento estatal y que es compatible con la administración profesional.

Segunda, curiosamente, la reducción del poder de decisión de la burocracia tecnócrata ha impulsado el florecimiento de sus virtudes. En el contexto del presupuesto participativo y en contra de lo que en general se piensa, la burocracia quedó más aislada de la presión de los políticos e incluso de la presión de los grandes intereses privados, a pesar de su mayor exposición a la sociedad.

²⁸ GARCIA M. Claudia M. Op. cit.

²⁹ Cfr. Conversaciones con Oscar Diego Acevedo Ríos. Funcionario de la Gobernación del Risaralda. Pereira. Mayo de 2003.

La razón es simple: existen reglas claras y públicas que deben seguirse en el proceso de elaboración del presupuesto. Para que las diferentes propuestas e intereses puedan imponerse deben participar del juego respetando sus reglas. Así pues, los técnicos tienen mayor autonomía e independencia para trabajar en asuntos técnicos y para dar opiniones técnicas.³⁰

Al mismo tiempo, el contacto entre los técnicos y las comunidades exigido por el presupuesto participativo ha incorporado un elemento fundamental que a menudo está ausente en el proceso de planificación: el conocimiento tanto de las preferencias de la ciudadanía como de la dinámica de la interacción entre los actores sociales. De ahí que el proceso de planificación adquiera un mejor sentido de la realidad. Además, la creciente responsabilidad que surge del presupuesto participativo ha permitido redefinir la forma en que actúan los empleados públicos de muchos sectores distintos. Son más responsables y por ende más dedicados y flexibles en su relación con la sociedad.

Tercera, el hecho de compartir el poder y el proceso de toma de decisiones y la mayor transparencia, que ocurren como consecuencia del presupuesto participativo han permitido generar confianza entre intereses potencialmente conflictivos y crear un clima de cooperación y respeto mutuo entre el Estado y la sociedad.

Por consiguiente, todos los actores son más responsables ante el proceso político y las decisiones adoptadas. Por ejemplo, es interesante señalar que en lo que respecta al manejo financiero, el presupuesto participativo no ha sido un obstáculo sino un estímulo para evitar déficits que seguramente conducirían a situaciones de crisis.

Esto sucede porque la confianza que existe entre los actores permite, por ejemplo, reducir las demandas de la sociedad en función a un tamaño acorde al presupuesto, en lugar de recurrir al aumento del presupuesto en función de las demandas. Además, al cumplir con el requisito de mostrar las cifras presupuestarias en forma permanente, el gobierno ha generado un sentido de responsabilidad en la población que participa en forma más activa en el proceso.

Los participantes del proceso conocen tanto las capacidades como los límites del gobierno para realizar inversiones y han aprendido que la sobre inversión desencadena situaciones de crisis y genera menor capacidad de inversión para el futuro. Por común no es capaz de comprender los argumentos técnicos o la supuestamente amplia opinión de los políticos. Por lo tanto, aunque sea difícil, es posible discutir con esta población qué se puede hacer y qué no se puede.

³⁰ Por lo menos es lo que se desprende de la práctica en la elaboración de los presupuestos participativos en los municipios del Risaralda.

Además, si bien sigue siendo difícil, es posible discutir y obtener apoyo para aumentar los ingresos y recortar los gastos cuando sea necesario adoptar una de estas medidas o las dos.

Cuarta, de hecho, un mecanismo de gobernabilidad social permitiría inyectar una mayor consideración al interés público en el proceso político.³¹

Expresándolo mejor, posibilita el surgimiento de una noción más apropiada de interés público. La idea tecnocrática de que el Estado es guardián del interés público se vio debilitada por las deficiencias del Estado y la implacable crítica de que en realidad los intereses de la burocracia capturaron al Estado. Esto cada vez dio más lugar a la idea de que no existe algo así como el interés público sino la simple diversidad de intereses pluralistas privados de la sociedad. De ahí que el proceso político se convierta principalmente en una lucha de poder entre intereses privados que compiten, en la cual a la larga prevalecerá el más fuerte y más capaz.

Para enfrentarse a esta idea, se necesita una noción de interés público que no pueda confundirse con el interés de la burocracia estatal. Algo así sólo puede desprenderse de un proceso de debate público y abierto sobre los asuntos públicos, en el cual el Estado deba estar expuesto a la sociedad -a fin de ser instalado y controlado) y los actores de la sociedad (con el propósito de legitimar sus propias demandas y puntos de vista- deban tener en cuenta lo que es mejor para ellos, pero también lo que es mejor para los demás y para todos en general.

Una institución como el presupuesto participativo puede dar lugar a un buen gobierno precisamente porque crea una dinámica en la que esta noción, menos tangible pero más razonable, del interés público puede hacerse realidad.

En último término, el desempeño del gobierno de Risaralda y con el, él de los municipios es bueno porque también implementó, por así decirlo, los principios básicos de una gestión administrativa eficiente.

Como lo demuestra Tendler,³² un buen gobierno depende de la combinación de muchas variables distintas pero no puede funcionar bien sin voluntad política ni capacidad administrativa.

El presupuesto participativo no es responsable de todos los logros ni de todos los fracasos de un gobierno. Por otra parte el presupuesto participativo no es una garantía ni una solución mágica. El análisis del presupuesto participativo en

³¹ Cfr. MANSBRIDGE, Jane. *Perspectivas de las deliberaciones públicas*. Editorial Verso. Santiago de Chile. 1995.

³² Cfr. TENDLER, Judith. *El buen gobierno*. Río de Janeiro: Editora Revan. 1998.

realidad demuestra que una amplia participación no es incompatible con un buen gobierno e incluso, con el tiempo puede ayudar a lograrlo.

Finalmente, concluye el Coordinador del proceso en Risaralda: "...ese fue el ciclo general que seguimos durante el año pasado para el proceso de formulación, primero tuvimos una etapa muy grande de los primeros meses del año de preparación donde se hicieron todos los análisis, estudios, revisión de documentos, diseños de metodologías, revisiones, con el equipo asesor de la GTZ con equipos municipales que llamamos a participar en esta etapa hasta que nos dio ya un proceso más o menos acabado entonces después de allí empezamos ya el trabajo con la comunidad que fueron las primeras plenarias de votación, dependiendo de la alternativa que se haya escogido era la movilización de la comunidad, algunos municipios decidieron... los de la alternativa "A" fueron muy diversos todos, por ejemplo en el municipio de Marsella, el municipio dividió como 8 zonas e hizo plenarias por zonas, una única plenaria pero por zonas en momentos diferentes, en días diferentes y reunía en cada zona las comunidades de esa zona y allí la gente votaba pero había cubrimiento total de todo el municipio, otro caso, el municipio de Dosquebradas que es un municipio que hace parte del Área Metropolitana del departamento decidió como era un municipio tan grande, desarrollar la experiencia en un sector de la ciudad..."³³

A pesar de los mecanismos de poder y de las coerciones y determinaciones existentes en nuestra sociedad, el mundo puede ser creativamente modificado por los individuos.

³³ ACEVEDO RIOS, Oscar Diego. Coordinador del proceso en el Departamento de Risaralda. **La metodología de presupuesto participativo**. Conferencia. Rionegro Abril 10 y 11 de 2003.

2. CONTEXTO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

“Las respuestas locales a los nuevos dilemas urbanos son frecuentemente más efectivas; las respuestas llegan al núcleo de las realidades locales, basadas en las percepciones locales, en sus motivaciones y cultura”

RUBLE, A. BLAIR

2.1. La experiencia de Porto Alegre. Una lectura política.³⁴

Comencemos con un breve comentario sobre la manera en que el Partido de los Trabajadores había pensado enfrentar el problema de la legitimidad democrática antes de llegar al poder.

El Partido de los Trabajadores nunca fue exactamente un partido de la izquierda tradicional, pese a contar con varios grupos marxistas entre sus fundadores, surgió como una alternativa a la visión de izquierda tradicional de los partidos comunistas brasileños.

Cuando surgió el Partido de los Trabajadores, en Brasil había dos partidos comunistas -Partido Comunista do Brasil y Partido Comunista Brasileiro-. El Partido de los Trabajadores guardó distancia de ambos y los criticó con firmeza por su tradición autoritaria. Todos los grupos marxistas que integraban el Partido de los Trabajadores también criticaban el autoritarismo de los partidos comunistas, aunque el verdadero compromiso de estos grupos podría ser cuestionable. Al comenzar la década de los ochenta, todos estos grupos se declararon leninistas, defensores de la dictadura del proletariado, etc.

El Partido de los Trabajadores fue de hecho una buena escuela para cambiar la mentalidad de muchos de estos grupos, además, los miembros y líderes del Partido de los Trabajadores provenían principalmente de nuevos movimientos - nuevo sindicalismo, movimientos sociales rurales y urbanos y grupos comunitarios asociados a la Iglesia Católica, conocidos en Brasil como “*comunidades eclesiais de base*”- que se consolidaron mediante su lucha por la libertad, mejores salarios y mejor calidad de vida hacia fines de los setenta y principios de los ochenta.

Estos movimientos, que surgieron a partir de la lucha contra la dictadura militar brasileña, sostenían los valores democráticos pero al mismo tiempo, influenciados por una difusa ideología socialista tradicional, mostraban una gran desconfianza por las instituciones de la democracia representativa, en particular por el parlamento.

³⁴ La experiencia de la formulación del presupuesto participativo en el Departamento de Risaralda cimentó buena parte de su ejercicio en los desarrollos que se tienen en Porto Alegre. Esta parte de la reflexión se incluye por la importancia que tiene para la sistematización y como continuidad a la reflexión política que se inicio en el capítulo primero.

Este dispar conjunto de orígenes y concepciones marcó en forma decisiva el proyecto político que el Partido de los Trabajadores tenía en los ochenta, en especial tras el fin de la dictadura en 1985, cuando comenzó a hacer grandes esfuerzos para definir la propuesta que le presentaría a la sociedad brasileña. Por un lado, tratando de conciliar el socialismo con la democracia, el Partido de los Trabajadores defendió todo el conjunto de derechos asociados con el pensamiento tradicional liberal-democrático.

Es evidente que, según la concepción del Partido de los Trabajadores, los derechos sociales debían restringir los derechos a la propiedad. Sin embargo, a diferencia de la perspectiva marxista, el Partido de los Trabajadores concebía todos los derechos civiles (protección de la privacidad, inviolabilidad de la persona, libertad de culto, etc.) y políticos (libertad de prensa, expresión, asociación, reunión, participación política, etc.) como valores fundamentales.

Por el otro lado, siguiendo la postura tradicional de la izquierda, tendió a igualar la democracia representativa con la democracia burguesa. Por este motivo, desarrolló una especie de sesgo antiparlamentario y adoptó una postura ambigua en relación con las instituciones representativas.

Sin embargo, lo interesante es que esta incertidumbre nunca llevó al Partido de los Trabajadores a apoyar la sustitución del sistema democrático representativo (burgués) por otro tipo de sistema democrático basado en la participación directa.

En su lugar, para profundizar la democratización del Estado, el Partido de los Trabajadores defendía tanto la reforma de las instituciones del sistema democrático representativo como, especialmente en el ámbito local, la creación de nuevos canales de participación: los Consejos Populares.

La idea fundamental consistía en que, al llegar al gobierno, el Partido de los Trabajadores compartiría el poder con los movimientos sociales y las instituciones de la sociedad civil a través de estos consejos. Los Consejos Populares serían un espacio para la participación mediante los cuales la población organizada presentaría sus demandas y, al mismo tiempo, controlaría el funcionamiento del gobierno. De esta manera, los consejos constituirían poderosos instrumentos tanto para democratizar el Estado como para modificar sus prioridades.

La propuesta de los Consejos Populares, como es bien sabido, no es algo nuevo ni en la literatura política ni en las experiencias históricas. De hecho, en la literatura marxista muchísimas teorías sostienen que los consejos populares -o de trabajadores- serían el elemento central de un nuevo tipo de organización estatal. Con la oleada de revoluciones del siglo XX, la mayoría de ellas influenciadas por los ideales marxistas, se llevaron a la práctica muchos consejos populares experimentales.

Es indiscutible que estas teorías y experimentos inspiraron en cierta medida la idea de los Consejos Populares del Partido de los Trabajadores. No obstante eso, tal como se mencionara previamente, el Partido de los Trabajadores no concibió la idea de crear los consejos populares en una situación de revolución, sino por el contrario en un contexto de normalidad democrática donde funcionarían todas las instituciones representativas.

La propuesta de democratización estatal mediante la creación de consejos populares fue parte central de la campaña de 1988, año en que el Partido de los Trabajadores ganó las elecciones en muchas ciudades importantes de Brasil, entre ellas Porto Alegre. Sin embargo, el Partido de los Trabajadores no había definido, o no podía definir, con precisión cómo se crearían estos consejos populares, de qué se encargarían y cómo funcionarían. Adicionalmente, el Partido de los Trabajadores no había analizado en profundidad cómo encajarían estos consejos dentro de la estructura administrativa existente. No podría ser de otra manera. En realidad, no es posible definir con anticipación más que los principios de innovadores cambios institucionales. Su verdadera configuración sólo se puede determinar por completo con la implementación.

El Partido de los Trabajadores tuvo que enfrentar estos grandes desafíos cuando ya había asumido el gobierno.

Desde sus comienzos, entonces, el gobierno del Partido de los Trabajadores en Porto Alegre³⁵ se ha enfrentado de manera desafiante con la tarea de crear algún mecanismo participativo basado en la propuesta de los consejos populares. En un contexto muy dificultoso y trabajando de cerca con el movimiento popular de la ciudad, el gobierno comenzó a delinear el proceso del presupuesto participativo.

Existían muchas dificultades distintas. En primer lugar, el Partido de los Trabajadores de Porto Alegre no poseía ningún tipo de experiencia administrativa.

En segundo lugar, el gobierno se enfrentó a una poderosa oposición en su primer año. En tercer lugar, el gobierno estaba tratando de crear una nueva institución que redefiniera las relaciones de poder de la ciudad sin tener una idea clara de cómo funcionaría esta nueva institución. Y en último orden, aunque no en importancia, la situación financiera de la municipalidad era caótica.

2.2. Las ideas centrales.

En primer lugar, el proceso se concentraría en el presupuesto público, lo cual era una idea muy importante por muchas razones. El presupuesto es sin duda la pieza

³⁵ Ver lecturas recomendadas. **GLOBALIZACIÓN Y DEMOCRACIA**. Boaventura de Souza Santos. Ponencia presentada en el Foro Social Mundial Temático. Sao Paulo. 2003.

central de la acción de gobierno; y es a través de él que el gobierno ejerce la mayor parte de su autoridad, define sus prioridades y selecciona sus inversiones y proyectos. De modo que, si la idea era compartir el poder con la comunidad, era necesario poner el presupuesto en la mesa de discusiones.

Por otra parte, hasta el momento en que el Partido de los Trabajadores ganó las elecciones, el movimiento popular de la ciudad de Porto Alegre había estado exigiendo durante mucho tiempo que el gobierno abriese la “caja negra” del presupuesto.

Por lo tanto, hay que tener en cuenta que ya existía cierta presión para participar en los asuntos presupuestarios. Más aún, en Brasil el presupuesto es famoso por ser manipulado por los gobiernos para estimular el clientelismo y favorecer intereses privados. En consecuencia, para democratizar el Estado y promover la participación ciudadana era fundamental la eliminación (o una notable reducción) de estas prácticas.

La segunda idea esencial consistía en que el presupuesto participativo debía ser un sistema universal de participación directa, abierto a todos los ciudadanos de Porto Alegre, en lugar de ser un proceso donde participaban los líderes de las asociaciones de vecinos y los movimientos populares³⁶. Las asambleas regionales y más tarde también las asambleas temáticas, serían el instrumento que permitiese la amplia participación de la gente.

Una tercera idea planteaba que el presupuesto participativo no funcionaría como sustituto sino a la par de las instituciones del sistema democrático representativo.

Podría decirse que el Partido de los Trabajadores, de hecho, no tenía otra alternativa. No podía simplemente sustituir las instituciones representativas tras ganar las elecciones. Eso hubiese significado la ruptura de la legalidad y una enorme crisis. Si bien el argumento es formalmente verdadero, no es válido. Como se mencionara antes, pese a la postura de desconfianza, el Partido de los Trabajadores siempre ha defendido la combinación de formas democráticas.

Para comprender cómo podrían implementarse estas ideas vale la pena mencionar algunas palabras sobre el funcionamiento del sistema democrático representativo en las municipalidades de Brasil.

³⁶ Por ejemplo, esa es una importante diferencia con respecto a la propuesta de democracia asociativa expuesta por COHEN. Su idea consiste en que para ampliar la democratización del Estado es necesario establecer un complejo proceso de negociación entre los distintos grupos sociales. Este proceso también funcionaría en forma paralela a las instituciones democráticas representativas, las cuales tendrían el poder de decisión de último recurso.

Como sucede en otros países que no adoptan un sistema de gobierno parlamentario, en este nivel existen dos instituciones autónomas y separadas pertenecientes al sistema democrático representativo y que conforman el estado: el poder ejecutivo, que está a cargo de un alcalde y un vice-alcalde elegidos por períodos de cuatro años por mayoría de votos -hoy en día, en las ciudades con más de 200.000 votantes, como sucede en Porto Alegre, si ningún partido o coalición logra superar la mayoría absoluta de votos en la primera ronda, se realiza una segunda ronda entre los dos que obtuvieron mayor cantidad de votos-; y el poder legislativo -denominado “*Cámara Municipal*”- formado por 33 concejales -llamados “vereadores”-³⁷ que son elegidos por períodos de cuatro años mediante el sistema de voto proporcional.

En materia presupuestaria, es tarea del ejecutivo formular la propuesta del presupuesto que debe ser enviada al poder legislativo para su discusión, modificación y aprobación. El poder ejecutivo puede vetar los cambios pero ese veto puede ser eliminado si el legislativo cuenta con un quórum especial³⁸. De manera que la legislatura tiene la función formal de aprobar el presupuesto.

Pero, como bien señaló Santos³⁹, si bien el presupuesto que aprueba el cuerpo legislativo debe contener todas las sumas monetarias correspondientes a los ingresos y a los gastos, no necesariamente debe detallar todos los proyectos y obras que el gobierno planea llevar a cabo. De hecho, conforme a la ley y a la tradición brasileña, este plan detallado -llamado Plan de Inversiones de Porto Alegre- es una función del poder ejecutivo.

Este funciona de la siguiente manera: el legislativo aprueba, por ejemplo, el gasto por parte del gobierno de X suma para pavimentación e Y para educación, y el uso de una parte de eso para gastos corrientes y otra parte para inversiones. El poder ejecutivo determina las calles que serán pavimentadas y las escuelas que serán construidas. En realidad, este procedimiento no es inusual en las democracias no parlamentarias.

El presupuesto participativo fue concebido para cumplir una función precisamente en este campo de acción: la formulación de un plan detallado de inversiones. El presupuesto participativo ha ido ampliando en forma gradual su área de influencia, en 1993-1994, comenzó a participar en las decisiones concernientes a los gastos corrientes como ser gastos en servicios y personal; sin embargo, el nivel de participación en estas cuestiones es mucho más limitado.

³⁷ Por una razón práctica, se denomina “vereadores” a los “vereadores”, mientras que en Porto Alegre se utiliza la palabra asesor para los representantes que son elegidos en el proceso del presupuesto participativo.

³⁸ Al final del proceso, el ejecutivo puede impugnar la decisión legislativa en los tribunales.

³⁹ SANTOS, Boaventura de Souza. *La participación en Porto Alegre*. En: Revista Política y sociedad. Volumen 26. 1998. Santos hace una sagaz, aunque bastante breve, observación sobre las relaciones entre el ejecutivo, el legislativo y el presupuesto participativo.

En términos simples, en inversiones. El poder ejecutivo determina las calles que serán pavimentadas y las escuelas que serán construidas. En realidad, este procedimiento no es inusual en las democracias no parlamentarias.

Así pues, el presupuesto participativo fue creado por iniciativa del poder ejecutivo junto con el movimiento social organizado de la ciudad para operar dentro del ámbito del ejecutivo. Tal como suelen expresar los miembros de este poder en Porto Alegre, el proceso del presupuesto participativo fue posible gracias a un pacto político no escrito entre el gobierno y las asociaciones de la comunidad.

Según este pacto, el gobierno por un lado transfiere una importante parte de su poder al pueblo que participa en forma voluntaria en un proceso abierto de debate y decisión. Por el otro lado, queda establecido que todas las demandas y propuestas de la población deben canalizarse a través del presupuesto participativo.

El proceso cumple reglas que son determinadas por los mismos participantes, en general con el acuerdo del gobierno.

Los resultados de este proceso son la propuesta de presupuesto que es enviada a la Cámara Municipal -que, como se mencionó antes, tiene la prerrogativa legal de aprobarlo- y el plan de inversión que el gobierno debe llevar a cabo.

De todas maneras cabe destacar que, si bien el presupuesto participativo fue creado sin la directa participación del cuerpo legislativo con el fin de discutir y decidir un tema perteneciente a la esfera del poder ejecutivo, este último siempre había tratado los asuntos presupuestarios, al menos en forma parcial, junto con el legislativo -independientemente del habitual propósito clientelista de esta asociación-.

Por otro lado, era inevitable que surgiera una superposición, dado que el presupuesto participativo decide acerca de una parte de un todo sobre el cual la legislatura tiene la prerrogativa constitucional de expedirse. De manera que para que el pacto funcione bien la legislatura debe estar en cierta forma de acuerdo con él, porque esta institución, que no es precisamente voluntaria, también debe compartir una parte de su poder -lo que en concreto significa perder una parte de poder-.

Dicho de otra forma, la legislatura -una tercera parte involucrada- puede en teoría romper el pacto existente entre el gobierno y la comunidad, considerando que la Cámara de "vereadores" podría llegar a aprobar un presupuesto incompatible con las decisiones que el presupuesto participativo -junto con el gobierno- toma en materia de inversiones. Esta fuente latente de contradicción extrema, resulta ser un elemento crítico del presupuesto participativo.

Para ampliar el análisis, expliquemos rápidamente el proceso de elaboración del presupuesto de la ciudad de Porto Alegre.

El proceso completo de formulación del presupuesto presenta tres etapas distintas: las dos primeras se realizan a través del mecanismo del presupuesto participativo y la tercera a través de la legislatura.

La primera etapa, que va de marzo a junio, es aquella en la cual el pueblo participa en forma directa en las asambleas regionales y temáticas. Existen dieciséis asambleas regionales y cinco asambleas temáticas. Una gran cantidad de personas participa en estas asambleas -se realizan dos grandes asambleas por año en cada región y por cada tema- y también en pequeñas reuniones organizadas por las mismas comunidades y que tienen lugar en el período transcurrido entre las dos asambleas. Durante esta etapa los participantes definen las prioridades y eligen a sus representantes -delegados y consejeros-.

La segunda etapa, que transcurre de junio a diciembre, es aquella en la cual las instituciones representativas del presupuesto participativo trabajan junto al gobierno⁴⁰ para formular el presupuesto y el plan de inversiones. Esta segunda etapa está caracterizada por un proceso generalizado de negociaciones.

Basándose en las prioridades definidas por las comunidades -y también en los criterios objetivos que tienen en cuenta la cantidad de personas que se benefician con determinada obra y el nivel de necesidad de infraestructura urbana de una región específica-, el gobierno elabora una primera parte de la propuesta del presupuesto. Esta parte luego es enviada a los actores del proceso para que opinen al respecto. Se generan intensos debates entre el gobierno y los consejeros, entre los mismos consejeros, entre los consejeros y los delegados y entre estas dos partes (y el gobierno) y las comunidades.

A partir de estos debates se formulan nuevas propuestas. Hacia fines de septiembre, el COP vota sobre la propuesta de presupuesto que luego será enviada por el ejecutivo a la legislatura. De septiembre a diciembre, el proceso de negociación continúa, pero ahora centrado en el plan de inversiones.

Mientras tanto, la Cámara de “vereadores” comienza a discutir el presupuesto en octubre y se produce aquí un doble proceso. Por un lado, también hay una intensa negociación entre la legislatura, los consejeros y el gobierno. Por el otro lado, el gobierno y los consejeros, con apoyo de las comunidades, ejercen una fuerte y abierta presión sobre la Cámara de “vereadores”. El objetivo de este proceso

⁴⁰ Dos organismos gubernamentales trabajan en forma estrecha con el presupuesto participativo: la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC) y el Gabinete de Planeamiento (GAPLAN). Pero todos los otros departamentos gubernamentales participan activamente en el proceso.

- mediante negociaciones y presión- es obviamente hacer que el presupuesto se aleje lo menos posible de la propuesta definida por el presupuesto participativo.

El objetivo de los “vereadores” consiste en introducir enmiendas que pueden, a la larga, modificar la propuesta de manera significativa. Hasta el momento y pese a haberse vivido situaciones muy tensas, estas complejas relaciones políticas por lo general producen cambios que no afectan la estructura general de la propuesta de presupuesto, dado que son compatibles con las decisiones del presupuesto participativo.

No obstante, por lo expuesto hasta ahora ha quedado claro que la creación y el funcionamiento del presupuesto participativo ha tenido un poderoso impacto en las instituciones democráticas representativas de la ciudad de Porto Alegre, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo, aunque en formas y niveles muy distintos.

Los conflictos con el ejecutivo son sobre todo de naturaleza administrativa, aunque esto no significa que no hayan surgido conflictos políticos entre el ejecutivo y el presupuesto participativo. En realidad, cada vez aparecen con mayor frecuencia a medida que el presupuesto participativo adquiere mayor fuerza y conciencia de su autonomía. No obstante, estos conflictos políticos han ocurrido en un contexto de cooperación general que se desprende del entendimiento mutuo en materia de principios democráticos participativos.

Es evidente que los conflictos entre la legislatura y el presupuesto participativo son más bien de naturaleza política e incluso institucional. Entre el cuerpo legislativo y el presupuesto participativo hay conflictos tanto de poder como de legitimidad.

El conflicto de poder se expresa en la lucha por competencias y por el control de los recursos. Una importante manifestación de esta confrontación es el ya mencionado proceso de discusión y votación del presupuesto que se lleva a cabo en la legislatura todos los años. Otro ejemplo es el problema de la legalización del presupuesto participativo. La idea de legalizar el presupuesto participativo, que originalmente fue una propuesta lanzada por miembros del ejecutivo y líderes de la comunidad, hace poco tiempo que se convirtió en un estandarte que esgrimen los legisladores que se oponen radicalmente al proceso. Han presentado algunas propuestas muy detalladas que no tienen otro propósito que el de reducir en forma significativa el alcance del presupuesto participativo.

El conflicto de legitimidad se manifiesta en la lucha por el respaldo del público y muestra las tensiones que existen entre dos concepciones muy distintas de la democracia que dan lugar a instituciones democráticas contrastantes.

Por un lado, la legitimidad de la democracia representativa está basada en las elecciones periódicas realizadas cada cuatro años, en la autonomía de los

representantes y en la competencia entre los partidos. Por el otro lado, la legitimidad de la democracia participativa se basa en la participación directa y voluntaria, en un mandato vinculante y en la competencia (y la negociación) entre las comunidades y los líderes populares. Por un lado se encuentra la legitimidad que se desprende de la débil participación de todos (a través del voto).

Por el otro, está la que se desprende de la activa participación (directa) de algunos. Por un lado, se encuentra la previsibilidad que proviene de la política profesional; y por el otro, la incertidumbre que surge del activismo social.

El derecho a participar en las asambleas del presupuesto participativo es universal, pero obviamente no es obligatorio. Teniendo esto en cuenta, el nivel de participación es muy elevado y ha ido en aumento, como lo demuestran las estadísticas. Es posible que en el futuro la cantidad de participantes sea incluso mayor. En todo caso, no cabe duda que los participantes de las reuniones y asambleas populares siempre serán la minoría de la sociedad. Sin embargo, habría que considerar que esta numerosa y activa minoría cuenta con poderosas redes dentro de la sociedad y, de hecho, refleja los intereses y las opiniones de un sector mucho más grande de la población.

¿Entonces cuál es la mejor forma de organizar una comunidad política destinada a lograr una democracia más sólida?

La experiencia de Porto Alegre ha demostrado que, a pesar de los constantes y profundos conflictos existentes entre las instituciones de los sistemas democráticos representativos -en especial el parlamento- y las de los sistemas democráticos participativos, la respuesta a ese interrogante no debe ser necesariamente ni una cosa ni la otra.

Es más, ha demostrado que precisamente las tensiones entre los distintos tipos de instituciones democráticas pueden enriquecer el sistema democrático.

Pero desarrollemos más ese argumento para respaldar esta afirmación. Los conflictos de poder no son inusuales ni siquiera en un contexto democrático representativo tradicional. Por el contrario, los conflictos entre el poder ejecutivo y el legislativo son prácticamente la norma cuando la oposición domina a este último.

Muchas crisis institucionales surgen de la lucha entre estos poderes. En este sentido, resulta interesante señalar que durante los últimos diez años, no ha surgido ninguna crisis institucional en la ciudad de Porto Alegre. Esto ha sido así, a pesar de que la situación es más compleja a raíz de la existencia del presupuesto participativo y que el parlamento municipal siempre ha estado dominado por la oposición -y no es para nada dócil con respecto al ejecutivo-.

Es verdad que la legislatura de Porto Alegre, involuntariamente, perdió poder con la introducción del sistema democrático participativo. Sin embargo, es necesario señalar que la pérdida de poder de la legislatura no ha hecho que el ejecutivo sea más fuerte. De hecho, ambas instituciones cedieron poder a una tercera parte, por así decirlo.

Pero esta tercera parte – el presupuesto participativo - no es una institución del Estado; es en realidad una institución mediadora entre la sociedad y el Estado. Trabaja fuera del ámbito estatal y su función es precisamente organizar las demandas de la sociedad y canalizarlas hacia las instituciones del Estado. Por eso, si bien el presupuesto participativo superpone las competencias y lucha por conseguir poder, no sólo tiene una distinta fuente de legitimidad sino también una función y un espacio diferente dentro de la sociedad. Además, ni el poder ejecutivo ni el legislativo perdieron legitimidad a pesar de haber perdido poder.

En realidad, el amplio proceso de consulta y negociación popular que precede la definición formal y la ejecución de los proyectos garantizan una legitimidad mucho mayor para las decisiones y las instituciones que las toman. Dicho de otra manera, el presupuesto participativo crea un puente que reduce la distancia entre la sociedad y las instituciones del Estado y así pues el proceso completo de la toma de decisiones se vuelve más legítimo y más transparente también.

Por cierto, no es una casualidad que los resultados políticos del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre, tal como ya fue señalado en toda la literatura al respecto, hayan sido la afirmación de una ciudadanía muy activa y consciente, por un lado, y por el otro el aumento del debate y la transparencia en el tratamiento de los asuntos públicos. La actividad del presupuesto participativo ha otorgado mayor responsabilidad al cuerpo ejecutivo y al legislativo y provocó una marcada reducción en las relaciones de corrupción y clientelismo.

No cabe duda que la combinación de democracia representativa y participativa vuelve el proceso político mucho más complejo y conflictivo. En cierto sentido, la estabilidad del proceso político también se vuelve más frágil. Pero, al mismo tiempo, al articular distintos tipos de legitimidad y al crear nuevos mecanismos para controlar e inducir el funcionamiento de las instituciones del Estado, esta combinación acerca la comunidad política a un ideal de democracia en el que la distancia entre los gobernantes y los gobernados, que es inherente a la modernidad, no se convierte en un abismo imposible de ser cruzado.

En síntesis, la forma de lograr una democracia más sólida no consiste ni en mejorar las instituciones representativas ni en introducir una democracia participativa pura, como lo propone la antigua concepción de los Consejos Populares (o de trabajadores).

En el primer caso, la precariedad de la relación entre los ciudadanos y los representantes nunca se verá reducida. En el segundo caso, la tentación de confundir a la sociedad con el Estado debilitará el proceso democrático y la idea misma de participación autónoma.

Cuando el Partido de los Trabajadores llegó al poder, pensaba que el sistema democrático participativo podía incrementar la legitimidad de las decisiones gubernamentales. Pero si bien fue seguramente esa idea la motivación esencial para desarrollar el presupuesto participativo, también consideraba que la democracia participativa podía mejorar el desempeño del gobierno en la medida en que ayudara a identificar las verdaderas prioridades de la sociedad y otorgara mayor transparencia al gobierno.

A pesar de que esta idea a menudo es sustentada por los defensores de los mecanismos participativos, es generalmente refutada tanto en las teorías modernas de democracia más difundidas como en la postura predominante en lo relativo a planeamiento. Además, existe una concepción generalizada de que la democracia representativa es la única forma de democracia compatible con la especialización –burocratización– de las funciones públicas que necesitan las sociedades complejas.

En realidad, la democracia representativa y la burocratización en las sociedades occidentales son fenómenos asociados. A comienzos del siglo, Weber ya observaba que el proceso de construcción del Estado moderno se caracterizaba por el desarrollo simultáneo de la democracia de masas (representativa) y la burocratización. Como lo expresa con claridad Weber: "La burocracia inevitablemente acompaña al moderno sistema democrático de masas en contraste con el autogobierno democrático de pequeñas unidades homogéneas".⁴¹

De manera que, el tamaño y la complejidad de la sociedad moderna exigían organizar el Estado en una forma mucho más especializada y eficiente. La consecuencia lógica fue el avance de la burocratización del Estado. La forma de democracia compatible con este proceso fue la democracia representativa porque implica una participación popular más limitada en los asuntos públicos y la transformación hacia una profesionalización en la esfera de la política.

Por cierto, la participación popular surgió y algunas veces en gran escala en las democracias de masas que existían en muchos países europeos durante las primeras décadas del siglo XX. Era una época de agitación social, ideales revolucionarios y partidos socialistas fuertes.

⁴¹ WEBER, Max. *La burocracia. Parte II*. En: *Ensayos de sociología*. New York. 1946. pág. 224

En cierta medida, la fortaleza de la democracia representativa es precisamente su compatibilidad, aunque no sin conflicto, con un Estado organizado sobre bases profesionales -y también con una economía de mercado-; y al mismo tiempo conserva una relación con el concepto de autogobierno del pueblo, en la medida en que se base en la participación universal -aunque débil- de los miembros de la sociedad.

2.3. El Estado de Río Grande do Sul.

El Estado de Río Grande do Sul, que está compuesto por 497 municipios distribuidos en 22 sub-regiones realiza el proceso de Presupuesto Participativo desde 1999. Cada año, los ciudadanos opinan y debaten las Políticas Públicas, la totalidad de los ingresos y los gastos y deciden las prioridades para la aplicación de los recursos estatales.

Este espacio de relación permanente y democrática del Estado con la comunidad, donde el pueblo tiene voz, es un rico ejercicio de la ciudadanía y de aprendizaje sobre el funcionamiento y el papel del Estado, que capacita a los ciudadanos al control de la gestión pública, asegurando seriedad y transparencia en el gasto de los recursos estatales”⁴²

El Reglamento operativo define el Presupuesto Participativo como: “... el espacio de relación permanente del Gobierno del Estado con la población, un modelo de gestión pública democrática implantado en Río Grande do Sul, en que los ciudadanos participan, de forma directa, voluntaria y universal. Por este proceso de participación popular, la comunidad gaucha, discute y decide sobre el Presupuesto Estatal y las políticas públicas y después da seguimiento a la aplicación de los recursos en sus comunidades (...) En este proceso de co-gestión del Estado con la sociedad, el Gobierno elabora la propuesta de Presupuesto Público a partir de las decisiones de la comunidad y la envía a la Asamblea Legislativa. La participación popular directa en la gestión pública promueve la democratización del Estado y el control social en las acciones del Gobierno, asegurando transparencia en el gasto de los recursos y la destinación del dinero público en las áreas más carentes y de necesidad de la mayoría de la población”⁴³.

Así entendido, el proceso pone al ciudadano en el máximo escalón de las decisiones políticas gubernamentales que se pueden clasificar en los siguientes escenarios:

⁴² DE SOUZA, Ubiatan. *El Reglamento del Presupuesto Participativo 2001*. Secretaría Especial del Gabinete de Presupuesto y Finanzas del Gobierno del Estado de Río Grande do Sul. Abril 2000. spi.

⁴³ IBIDEM.

Primero. Destinación de recursos para gasto e inversión. La realización del ejercicio abre todo el presupuesto, los gastos de personal, servicios esenciales, inversiones y proyectos de desarrollo, así como los recursos extra-presupuestarios disponibles para financiamiento a través del Banco del Estado.

En Porto Alegre, por ejemplo, se crea una comisión tripartita -gobierno, Consejo Popular y sindicato de los funcionarios municipales- que discute y decide la creación de nuevos cargos públicos, realizando un control interno y externo sobre el aumento de personal. También se desarrolló la conciencia de que las inversiones en las áreas sociales como educación y salud llevan a nuevos gastos de costo -personal y servicios-, que necesitan ser acompañados del aumento del ingreso público.

La Matriz Presupuestaria y el Plan de Inversiones y Servicios es diseñada con base en los indicadores de planeación resultantes de las prioridades de la base regional, de las prioridades de la base temática de desarrollo del Estado, de las necesidades del gobierno para mantener los servicios esenciales y proyectos/ obras en marcha, considerando la estimativa del ingreso y presenta una distribución detallada de los gastos de personal, gastos corrientes, gastos de capital, servicio de deuda, para cada órgano del Poder Ejecutivo e inclusive de los otros poderes -Legislativo, Judicial y Ministerio Público-.

Segundo. La relación Estado - Región – Municipio. Las realidades entre cada región y cada municipio tienen diferencias sustanciales que se reflejan en la población, el desarrollo económico y las carencias en infraestructura y servicios. Así mismo, la distribución de los recursos se realiza buscando equidad en cuanto a la focalización de los recursos, en los territorios que mayores carencias albergan, bajo criterios que son ampliamente discutidos y ajustados por cada uno de los actores.

Por estas razones se abrió un espacio de calificación de las relaciones entre el Gobierno del Estado y las Alcaldías con la participación y el control de la población. Las apropiaciones voluntarias del gobierno estatal para políticas en sociedad con los gobiernos municipales pasan por las prioridades establecidas en el Presupuesto Participativo y por criterios objetivos de distribución regional. Los Consejos Municipales de Salud, Asistencia Social, Agricultura, Habitación, entre otros, junto con los Delegados Municipales pasan a tener un papel preponderante no solo en la elaboración del Presupuesto, sino principalmente en su ejecución, fiscalización tanto a las intervenciones realizadas directamente por el Estado como a las ejecutadas en sociedad con los Municipios. Las relaciones políticas tradicionales y clientelistas comienzan a ceder espacio en todos los niveles hacia una nueva forma de gestión pública con control social, calificando el pacto federativo Estado - Municipios.

Tercero. La participación urbano – rural. Para calificar su participación, las comunidades urbanas y rurales, a través de sus consejos municipales o regionales, delegados y consejeros del Presupuesto Participativo, sindicatos, movimientos populares y sociales, asociaciones de moradores, clubes, pastorales, iglesias, ONGs, etc., pueden promover reuniones preparatorias en sus localidades para discutir propuestas para ser presentadas en las asambleas.

Cuarto. Las relaciones individuo – organización social y política – gobierno. El Presupuesto Participativo es un proceso de negociación y de acuerdo entre múltiples niveles de Participación Social y Representación Política, en donde se pueden establecer claramente los intereses y demandas de cada uno de los actores.

En tales condiciones, aparecieron opositores y resistencia a la realización del ejercicio, en ocasiones de actores políticos. Ello hizo necesario a la creación de otro estamento denominado “Foro Democrático” en el que la Asamblea Legislativa⁴⁴ discute con la sociedad y el gobierno lo relacionado, no solo con el presupuesto, sino también lo concerniente a otros proyectos de ley que cursan en el parlamento.

Etapas e instancias organizativas.

A. Plenarias regionales de directrices. Todos los ciudadanos deciden las directrices regionales, con carácter indicativo, para calificación de la discusión de los Programas de Desarrollo, Servicios y Obras, a partir de diagnósticos y directrices del Gobierno y de la comunidad en las áreas de infraestructura, políticas sociales y desarrollo económico.

B. Asambleas regionales temáticas de desarrollo. Los ciudadanos de manera universal proponen, debaten e inician decisiones sobre los programas prioritarios de la Temática de Desarrollo Estatal para la región, que será concluido en las Asambleas Públicas Municipales, entre 9 temas: Agricultura, Ciencia y Tecnología, Desarrollo del Turismo; Generación de Trabajo e Ingreso; Medio Ambiente, Gestión Urbano-Ambiental y Saneamiento; Gestión y Acciones de Calificación en el Uso y Ocupación del Suelo; Transporte y Circulación, Minas y Energía y Educación. Cada ciudadano puede votar en tres programas prioritarios entre tres temas diferentes. También elige delegados temáticos que representan las regiones en las Plenarias Regionales de Delegados.

C. Asambleas públicas municipales. Todos los ciudadanos residentes en cada municipio proponen, discuten y votan sus prioridades en Servicios y Obras de competencia estatal, entre 10 temas: Agricultura, Transporte y Circulación, Cultura, Educación, Asistencia Social y Promoción de la Ciudadanía, Energía,

⁴⁴ Asamblea Legislativa puede entenderse como la corporación pública.

Seguridad, Gestión Ambiental y Saneamiento, Salud y Habitación. También discuten y votan en los Programas de la Temática de Desarrollo de cubrimiento estatal prioritarios para la región, entre 9 temas: Agricultura; Ciencia y Tecnología; Desarrollo del Turismo; Generación de Trabajo e Ingreso; Medio Ambiente, Gestión Urbano-Ambiental y Saneamiento; Gestión y Acciones de Calificación en el Uso y Ocupación del Suelo; Transporte y Circulación; Minas y Energía y Educación.

D. Plenarias de los Foros Regionales de Delegados. Los delegados temáticos y los delegados municipales del Presupuesto Participativo en la 1ª Plenaria, reciben la estimativa preliminar de la renta corriente y de los agregados del gasto público y la relación de todas las demandas prioritarias de los municipios de su región, para realizar con el gobierno la compatibilización y sistematización de la jerarquía establecida por las votaciones con los diagnósticos de carencia, viabilidad técnica, legal y financiera.

Los delegados eligen entre ellos los consejeros que representan la población de las 22 regiones en las reuniones del Consejo Estatal del Presupuesto Participativo. Eligen también Comisiones Representativas de los Delegados, compuesta por delegados de todos los municipios, que coordinan el trabajo de compatibilización y sistematización de las demandas en las regiones. Para eso, se realizan el número de reuniones necesarias, así como debates en los municipios y micro regiones con los demás delegados. Este trabajo colectivo, realizado conjuntamente con el gobierno, con miras a la construcción del Plan de Inversiones y Servicios del Estado, que es debatido y deliberado por la 2ª Plenaria de los Foros Regionales de Delegados.

E. Consejo Estatal del Presupuesto Participativo. El Consejo Estatal de Presupuesto Participativo está formado por 69 consejeros electos por las 22 regiones, proporcional a la población de cada región; 69 consejeros electos por las 22 regiones, proporcional a la participación en las asambleas del Presupuesto Participativo; 22 consejeros electos entre los delegados de la Asamblea Regional Temática de Desarrollo (1 por región); 44 consejeros (2 por región) indicados por los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES).

Esta es la instancia máxima de la representación popular de la sociedad en el proceso del Presupuesto Participativo. En varias reuniones con el Gobierno, los consejeros discuten y deliberan el Plan de Inversiones y Servicios y la Propuesta Presupuestaria del Estado que es enviada a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

2.4. Otras experiencias internacionales.

Buenos Aires. Argentina. En esta ciudad el Presupuesto Participativo está reglamentado por la Ley 70 de 1997 que establece la creación de los Sistemas de

Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad, los artículos de esta ley que hacen referencia directa al Presupuesto Participativo son:

“Art. 9º: Se garantiza la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad a través de foros temáticos y zonales. A esos efectos se articularán los mecanismos que surjan de la Ley de Presupuesto Participativo.

Art. 10º: Los sistemas establecidos y regulados por esta Ley y toda norma que se dicte en consecuencia tendrán en consideración las prioridades de asignación de recursos elaboradas por instancias de participación de la población.

Art. 18º: Los programas y proyectos que se incluyan en el proyecto de Ley del Presupuesto de la Administración de la Ciudad de Buenos Aires son seleccionados por el/la responsable de cada área de Gobierno, teniendo en consideración las prioridades propuestas en las instancias de participación de la población, debiendo cumplir con los límites presupuestarios informados por el órgano responsable de los Sistemas de Administración Financiera.

Art. 29º: El presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires, tiene carácter participativo, el cual se garantiza mediante la consulta a la población en el proceso de elaboración y seguimiento.”⁴⁵

En tal sentido, la ley determina la creación de todo un sistema de gestión financiera y control de las entidades gubernamentales y para ello establece dos instrumentos:

1. El Plan de Prioridades Presupuestarias es el documento técnico que contiene no solo las prioridades de la ciudadanía sino todo el sistema de gastos e inversiones que la ciudad ejecutará durante el año. Este es aprobado por la asamblea legislativa.

2. El Plan De Presupuesto Participativo está constituido por todos los instrumentos y herramientas necesarias para convocar a la ciudadanía con el fin de que esta defina las prioridades en materia de inversión en cada una de las zonas barriales en las que se divide la ciudad.

Objetivos generales.

- Promover la participación directa de los vecinos en los asuntos públicos.
- Recuperar al propio barrio como foro de participación ciudadana.

⁴⁵ REPUBLICA DE ARGENTINA. LEY 70 DE 1997. *Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad. Buenos Aires.* Buenos Aires. 1997. Spi.

- Optimizar el uso de recursos escasos en un contexto de emergencia económica.
- Promover la gestión asociada y la autogestión de la comunidad.
- Potenciar el control ciudadano de la gestión pública.

Localización.

- Área geográfica de los Centros de Gestión y Participación.

Etapas o Fases:

1. Acreditación de los asistentes y entrega de materiales de trabajo.
2. Plenaria de apertura: Informe del Departamento Ejecutivo Municipal, Descripción de la metodología de trabajo.
3. Trabajo en talleres: Informe de lo actuado por la Comisión Promotora del Distrito.
4. Priorización de las pautas presupuestarias para el 2003.
5. Plenaria de cierre.
6. Realización de la Asamblea General de Comisiones Promotoras de Distrito. A esta instancia se presentan las pautas presupuestarias previstas para la vigencia en toda la ciudad.

Las instancias de organización y decisión. Unidad Ejecutora Central: Conformada por funcionarios de diferentes jurisdicciones del gobierno de la ciudad. Tiene como función establecer el cronograma, coordinar con las unidades locales la implementación del Presupuesto Participativo, recibir y procesar las demandas o prioridades de cada unidad local, originadas en las asambleas vecinales y coordinar el seguimiento a la ejecución de las demandas locales y de las áreas barriales.

Consejo asesor de organizaciones no gubernamentales, sociales y vecinales para el presupuesto participativo: Algunas de sus funciones son:

- Realizar el seguimiento y monitoreo permanente del Plan
- Velar por la transparencia del proceso participativo
- Supervisar el cumplimiento de los acuerdos vecinales alcanzados en cada instancia de participación del Plan.
- Aportar la experiencia y capacidad de las organizaciones que lo integren para el desarrollo de proyectos vecinales.

Unidad Coordinadora Local: Tiene jurisdicción y alcance dentro del ámbito geográfico de cada Centro de Gestión y Participación. Algunas de sus funciones son:

- Administrar y organizar el sistema de participación de su jurisdicción.
- Recepciona y clasifica los proyectos barriales.
- Convoca a los vecinos en forma directa.
- Determina el lugar de funcionamiento de las Asambleas Vecinales de cada Área Barrial, así como también de las comisiones temáticas.
- Garantiza los recursos para el adecuado funcionamiento de las Asambleas Vecinales de cada Área Barrial, así como también de las Comisiones Temáticas.
- Asegurar la transparencia en los procesos de consulta con los vecinos no participantes de las Asambleas Vecinales.
- Tienen iniciativa para llevar a las Asambleas Vecinales y Comisiones Temáticas proyectos complementarios de gestión asociada y control ciudadano.

Consejo Asesor Local de Organizaciones No Gubernamentales, Sociales y Vecinales: Desempeña las mismas funciones del Consejo Asesor, limitadas al ámbito del Centro de gestión y Participación al que pertenece.

Gabinete de Coordinación Interinstitucional: El Gabinete es una instancia de coordinación entre todas las jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad. Su función principal es la de integrar los resultados de la Matriz de Prioridades Presupuestarias en el proceso de Formulación del Presupuesto General de Gastos.

TABLA No. 1. ÁREAS TEMÁTICAS.

Núcleo Temático	Sub-temas
Mantenimiento Barrial e infraestructura local	Obras y Servicios Públicos
	Medio Ambiente
	Logística y Emergencias
Educación	Educación, Obras y Servicios Públicos
Salud	Salud, Logística y Emergencias
Medio Ambiente y Desarrollo Urbano y Organización General de la Ciudad	Medio Ambiente, Planeamiento Urbano Tránsito y Transporte, Logística y Emergencias.
Desarrollo Económico	Desarrollo Económico, Turismo Obras y Servicios Públicos
CULTURA , Turismo y Recreación	Cultura y Desarrollo Económico
Desarrollo Social	Desarrollo Social, Consejo de Protección de Derechos Vivienda

SEGURIDAD y Justicia	Seguridad –Justicia, Obras y Servicios Públicos, Medio Ambiente, Desarrollo Social, Logística y Emergencias, Derechos Humanos
----------------------	---

FUENTE. Plan de prioridades presupuestarias 2002 y presupuesto participativo 2003. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

En Villa El Salvador⁴⁶, el presupuesto participativo significa abrir cauces democráticos para que la población decida sobre el gasto público, sobre el presupuesto municipal, en función del Plan de Desarrollo y de la visión de futuro que corresponde a cinco objetivos estratégicos:

1. Una ciudad saludable, limpia y verde.
2. Una comunidad educativa.
3. Un distrito de productores y generador de riquezas.
4. Una comunidad líder y solidaria.
5. Una comunidad democrática.

En el primer año se asignó una cantidad de dinero para iniciar el Presupuesto Participativo que corresponde al 30% del presupuesto municipal de inversiones, monto sobre el cual la población toma decisiones sobre las obras y proyectos a realizar.

Para la distribución de los recursos se dividió al municipio en ocho zonas respetando la autonomía de la comunidad organizada, pero añadiendo otros criterios como el geográfico en las zonas menos articuladas, los asentamientos humanos de generación reciente. Cada zona o sector recibe una cantidad de dinero según la combinación de tres variables o factores:

1. Necesidades básicas insatisfechas (las zonas más pobres serán más favorecidas).
2. Tamaño de la población (las zonas más pobladas recibirán una mayor cantidad de presupuesto)
3. Zonas de mayor contribución tributaria.

Luego, en cada zona, en cada sector, se convoca a las Asambleas de pobladores, en las que con la participación de hombres, mujeres y jóvenes, se deciden y priorizan los proyectos y las obras a ejecutar.

El proceso reconoce la necesidad de articular e integrar diferentes organizaciones e instancias de participación de la sociedad como las mesas Temáticas de

⁴⁶ PUMAR V. Martín. *Presentación de la experiencia de Villa El Salvador*. Perú. Memorias Primer Encuentro Internacional de Presupuesto Participativo. Ciudad de Villa, El Salvador 31 de agosto, 1 y 2 de septiembre. 2000. spi.

Concertación en Salud, Educación, de Juventud, de Pequeños y Medianos Empresarios, de Comercio, etc.

La municipalidad de Celendín.⁴⁷ En el año 2001, tomó la decisión de iniciar el Presupuesto Participativo, para tal efecto, se destinó el 10% del presupuesto de obras para ser utilizado en el financiamiento de un pequeño proyecto en cada uno de los ámbitos de las Juntas de Vecinos de la ciudad. En esa ocasión participaron 12 Juntas de Vecinos, a las que les correspondió, en promedio, un monto de 10,000 nuevos soles.

Para decidir el uso del recurso disponible, las Juntas de Vecinos realizan asambleas generales en las que se aprobaron por consenso el proyecto a ser financiado y un proyecto alternativo en caso de que el primero no pudiera ser realizado por diversas razones.

Los expedientes técnicos de los pequeños proyectos son desarrollados por la Oficina Técnica de la Municipalidad. Para la programación de la ejecución de las obras se reúnen las directivas de las Juntas de Vecinos, en una Asamblea de Juntas de Vecinos, llevada a cabo en la Municipalidad, y deciden por sorteo el cronograma. Las obras son ejecutadas por la Municipalidad bajo la modalidad de Administración Directa, contando con la participación de la mano de obra de las correspondientes Juntas de Vecinos.

En el año 2002 se incrementó del 10 al 15% el monto destinado para el Presupuesto Participativo, y se incrementó también el número de juntas de vecinos que participaron, llegando a 20, correspondiendo a cada Junta un promedio de 15,000 nuevos soles.

Ciudad de Montevideo. Uruguay⁴⁸. El Departamento de Montevideo tiene unos 530 km de superficie y la zona urbanizada unos 200 Km. Su población asciende a aproximadamente 1'350 000 habitantes; de ellos, 60 000 habitan en la zona rural del departamento y 1'290 000 están en la zona urbanizada.

El Presupuesto Participativo se lleva a cabo en dos instancias: La primera se basa en el Plan de Desarrollo Zonal, que tiene una vigencia de 10 años y la segunda en el Plan de Desarrollo Territorial que tiene una vigencia de 5 años. Para ello, al hacer el llamado a los vecinos, se empieza a trabajar con los planes de desarrollo zonal y con los equipos centrales de la Intendencia y con los gobiernos locales.

⁴⁷ MUNICIPALIDAD DE CELENDIN. PERU. <http://www.infodes.org.pe/celendin/home.html>

⁴⁸ IGORRA, Jaime Nelson. *Presentación de la experiencia de Montevideo, Uruguay*. Memorias Primer Encuentro Internacional de Presupuesto Participativo. Ciudad de Villa El Salvador 31 de agosto, 1 y 2 de septiembre. 2000. spi.

El equipo central de la Intendencia envía a las zonas información general para el año, objetivos y metas de las unidades de ejecución central en las obras de interés departamental, Luego, toda esta información es enviada a los gobiernos locales. Ellos realizan con las asambleas zonales un trabajo de priorización.

Seguidamente, el Intendente y su equipo se reúnen con cada uno de los 18 Centros Comunales Zonales. En estas reuniones los vecinos elaboran, con la información que han recibido, los programas que van a llevar adelante en cada una de las zonas. Una vez hecho esto en las asambleas zonales de los vecinos, estas propuestas de ejes de gestión son enviadas a las Asambleas Locales y junto con el equipo de gobierno se discuten los programas elaborados por los vecinos.

Estos programas se priorizan en estas asambleas y son enviados nuevamente a los equipos centrales. Los equipos centrales estudian las propuestas enviadas por las zonas acerca de los ejes de gestión, así como los recursos que van a requerir para estas obras y para los servicios locales. Finalizado el estudio de factibilidad, se envía este a los gobiernos locales, en donde se vuelven a hacer asambleas zonales con las juntas locales y con los Consejos de Vecinos para emitir opinión a este respecto.

El informe que contiene las decisiones de los gobiernos locales debidamente priorizadas y el orden de ejecución que deben de tener de acuerdo con las partidas presupuestarias es transmitido a los equipos centrales.

Nuevamente se lleva a cabo una fase de negociación y de acuerdos finales entre los gobiernos locales y las unidades de ejecución central. En este momento se decide qué programas pueden llevarse a cabo considerando que estén presupuestadas, que estén debidamente financiadas y recomendadas por el equipo central de ejecución y por los vecinos. Finalmente se define la planilla de monitoreo para los distintos programas de acuerdo con los vecinos para verificar el cumplimiento de los compromisos; de esta manera queda establecido el presupuesto quinquenal.

Además, cada año el Intendente revisa en asambleas con los vecinos el funcionamiento del plan y van evaluando lo ejecutado, lo que falta por ejecutarse, los motivos por los que no se han logrado las metas para el período.

Las instancias de organización y de decisión son las siguientes:

1. El Servicio Centro Comunal es un órgano político a cargo de un Director y funcionarios municipales nominados por el gobierno.
2. La Junta de Vecinos, conformada por 5 ediles, controla la planificación y toma decisiones de índole local.
3. Los Concejos de Vecinos controlan tanto los planes municipales como los nacionales que se circunscriban al ámbito local.

Municipio de Caroni. Venezuela⁴⁹. El Municipio de Caroní queda en el Estado de Bolívar que tiene 238 000 km. Nuestro municipio es el más pequeño y tiene 1.700 km; un área urbana de 550 km y la población asciende a 700 000 habitantes.

El proceso de planificación integral para la formulación del Plan de Presupuesto Participativo, cuyo objetivo es fomentar la participación del ciudadano en el ejercicio democrático, desde la visión sistémica la planificación participativa, es una herramienta politizadora de la comunidad, para ello se impulsó y se desarrolló la metodología para su formulación. Se elabora un boletín para la comunidad denominado "El presupuesto no es un caja negra", con el que se busca generar en el ciudadano mayor conocimiento en lo referente a las finanzas locales.

Etapas.

Diseño y conceptualización: De forma participativa con los diversos directores y personal técnico que trabaja en la Alcaldía, se define la Misión y Visión de la Institución, se analiza el entorno y a partir de allí se construye los escenarios y se evalúa la gestión. La construcción de la filosofía de gestión se realiza entre los diversos sectores del municipio y la consulta con gremios e instituciones de la ciudad.

Creación de una estructura u organización territorial: Se crearon las Parroquias mediante la consulta popular, los criterios para su delimitación son el sentido de identidad de la comunidad, ubicación geográfica y natural común, las composiciones socioeconómicas de los barrios y sectores existentes. Luego se discutió entre las parroquias y se presentó ante la Asamblea Legislativa para su aprobación. El municipio está conformado por 10 Parroquias, ocho urbanas y dos rurales.

Comité Municipal de formulación del plan de presupuesto: Este Comité está integrado por el subcomité de Ingresos, cuya responsabilidad es elaborar el Plan de Ingresos; el subcomité de Obras, cuya responsabilidad es elaborar la propuesta del plan de obras parroquial y metropolitano; el subcomité de desarrollo Social, que tiene la responsabilidad de elaborar la propuesta de programas y proyectos de inversión social, los Concejales, y las Juntas Parroquiales. La labor del comité es elaborar toda la información necesaria para la consulta a la ciudadanía.

⁴⁹ MEDINA, Pastora. *Presentación de la Experiencia de Caroni. Venezuela.* Memorias Primer Encuentro Internacional de Presupuesto Participativo. Ciudad de Villa, El Salvador 31 de agosto, 1 y 2 de septiembre. 2000. spi.

Equipo de planificación municipal: Elabora los instrumentos metodológicos, procedimientos, guías metodológicas y cronograma de ejecución del proceso. Con el Comité Municipal de Elaboración del Plan de Presupuesto se realiza la “jornada de revisión de filosofía de gestión”, en la que se determinan debilidades y fortalezas del modelo de gestión, análisis del entorno y se establecen lineamientos políticos, económicos y sociales a considerar en el Plan que se va a elaborar.

Asambleas o consultas parroquiales: Aquí se definen las prioridades para la elaboración del presupuesto, se realiza la rendición de cuentas, se instauran los gabinetes parroquiales, mesas técnicas y temáticas y Consejo Consultivo. Se realizan diez (10) Asambleas Parroquiales de consulta para la formulación del Plan de Presupuesto Participativo del Municipio. Las mesas temáticas son salud y educación, promoción económica, transporte, infraestructura. La dinámica de la consulta a la comunidad es la siguiente:

1. Entrega a cada integrante, de las mesas temáticas, los formatos de registro de necesidades por comunidades para ser diligenciadas.
2. Discusión entre todos los participantes de la mesa para determinar de forma colectiva y consensual, cuáles son las prioridades por mesa.
3. Se diligencian las prioridades establecidas en un nuevo formato, se puntúan y con base en ello, se determinan las prioridades temáticas.
4. Cada parroquia, dependiendo del tipo, tiene 20 ó 40 barrios diferentes. En cada una existen las asociaciones de vecinos. Estas nombran delegados para participar en las asambleas de discusión de presupuesto.

Programa de cogestión. Otro instrumento que fomenta la participación de la comunidad es la implementación del Programa de Cogestión, que consiste en extraer una porción del monto total del presupuesto de la Municipalidad para inversión para que las Parroquias decidan su destinación, esta decisión se toma en las Asambleas de Consulta para la elaboración el Plan de Presupuesto Participativo. La distribución de este recurso se realiza entre las diez parroquias, tomando como criterios para su distribución la cantidad de población, el nivel organizativo de la Parroquia, el nivel de necesidad de estas. Así pues, se le entrega la administración de recursos a la comunidad en obras pequeñas como reparar escuelas, reparar iglesias, construcción de tanques sépticos, actividades culturales y deportivas.

El Presupuesto Participativo tomó gran interés en muchos países de América central, sur y Europa. Allí, el ejercicio se adaptó según las condiciones político-administrativas ya que no todos los países están federalizados e incluso, en la gran mayoría, la descentralización es incipiente. Es de aclararse que es ciertamente difícil hallar información particular de todos y cada uno de los países y las instancias que han adelantado la experiencia.

San Salvador, en El Salvador, y Cuenca, en Ecuador, han adoptado procedimientos participativos para preparar sus presupuestos, en Nicaragua existe un proceso de fortalecimiento al desarrollo local llamado Programa de Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal PROFODEM que está siendo realizado por la AMUNIC (asociación de Municipios de Nicaragua), con el acompañamiento de la cooperación internacional del gobierno alemán GTZ. A un costo de 3.6 millones de dólares durante el período 2001-2004, y su objetivo general es promover el fortalecimiento de las municipalidades para que representen eficientemente los intereses de los gobiernos locales y les ofrezca servicios coordinados con otras instituciones. Contempla la capacitación y asistencia técnica en la formulación del presupuesto 2,002 y la consulta en 20 de los municipios beneficiados, así como la promoción del "Presupuesto Participativo" en tres municipios pilotos (El Rosario, Belén y Nandaime).

En México, la delegación de Tlalpan realizó el Programa "Hacia un Presupuesto Participativo 2002" cuya finalidad fue la de priorizar, junto con los habitantes, las obras y los servicios para su ejecución en el Programa Operativo Anual (POA) 2003. En Neucalpan, un ejercicio de presupuesto participativo en el año 2002, permitió obtener la aceptación de la mayoría de los Consejos de Participación Ciudadana en la distribución del gasto de inversión, se realizó un Segundo Foro de Consulta para la Determinación del Precio Público del Agua en Zona Popular, en la modalidad de Cuota Fija.

En Sevilla España, el proyecto "El Reparto" de Las Cabezas de San Juan sobre presupuestos participativos, fue seleccionado como experiencia "GOOD" en el cuarto concurso internacional de buenas prácticas, convocado por Naciones Unidas en el año 2002. Esto le ha llevado a formar parte de la base de datos de buenas prácticas para la mejora de los asentamientos humanos de Naciones Unidas.

En Chile, múltiples foros y ejercicios de planificación y participación ciudadana expresan la importancia de la realización de ejercicios de Presupuesto Participativo.

En Bolivia, el Municipio de Pucaraní, en La Paz en 1998 se definió que la gran mayoría del presupuesto municipal iría para el mejoramiento del pueblo, este año el 65% de la inversión se destinó a inversión en las comunidades.

Y como los anteriores, hay un sinnúmero de ejercicios que se pueden denominar como Presupuesto Participativo, o al menos, se acercan a él, es de destacarse que los rasgos en la manera de realizar el ejercicio en cada uno de los países y municipalidades son comunes, existe unidad de criterios en cuanto a la conceptualización ideológica y los instrumentos metodológicos, presentándose diferencias, en general, en las formas de organización, en los nombres de los

programas o sectores a atender y en los sistemas normativos que gobiernan su realización.

Se han mencionado los componentes a tener en cuenta para la realización de ejercicios de presupuesto participativo con antelación, se puede notar que estos aparecen comunes en todos los ejercicios citados y según ello, el éxito o fracaso depende de la definición, construcción y administración de cada uno de ellos.

- Un ámbito territorial o regional.
- Una base temática relacionada con las competencias del municipio o la territorialidad y con las prioridades establecidas en su proceso de planeación.
- Una organización político – institucional.
- Una base social.
- Un componente financiero.
- Un sistema normativo que permita regular y coordinar las acciones en el desarrollo del ejercicio.

2.5. Cooperación técnica nacional e internacional.

El proceso de formulación del presupuesto participativo en el departamento de Risaralda contó con un decidido apoyo de la cooperación internacional que a continuación se reseña.

Federación Colombiana de Municipios. El presupuesto participativo está siendo impulsado gracias a la presencia de organizaciones de índole nacional e internacional, en tal sentido, la Cooperación Técnica Nacional representada en la Federación Colombiana de Municipios (FCM), agremiación a la que pertenecen todas las alcaldías del país y que tiene como funciones defender los derechos legales de los mandatarios locales, impulsar prácticas administrativas que mejoren su desempeño y apoyar la apropiación de las disposiciones y cambios de índole legal que intervienen en la administración de las localidades.

Agencia de Cooperación Técnica Internacional del Gobierno Alemán GTZ. Por su parte, la Agencia de Cooperación Técnica Internacional del Gobierno Alemán GTZ, ha fomentado el desarrollo en múltiples sectores e instituciones públicas y privadas como por ejemplo, el fomento a la activación de la cadena productiva de la guadua en el departamento del Quindío, el proceso de reconstrucción de algunos municipios de Quindío y Risaralda como consecuencia del terremoto de 1999, el fortalecimiento de la Facultad de Ciencias Ambientales de la Universidad Tecnológica de Pereira y la realización de proyectos ambientales en la costa norte de Colombia, entre otros.

El Programa de Fortalecimiento de la Descentralización y el Desarrollo Local.

Este convenio interinstitucional entre la Federación Colombiana de Municipios y la GTZ, tiene múltiples frentes de acción en todo el territorio nacional, dentro de los que se pueden enumerar:

Fortalecimiento de las finanzas municipales. Ajuste Fiscal (Ley 617 de 2000): Dadas las dificultades que las municipalidades están afrontando de índole financiero más los continuos recortes a los recursos del Sistema General de Participaciones, el programa presta asesoría a los entes territoriales en lo relacionado con la reestructuración administrativa y el cumplimiento de las metas del ajuste fiscal estipuladas en la ley.

Manejo financiero de las localidades (Ley 715 de 2001). Dados los cambios que genera la implementación de la Ley de Transferencias y las dificultades técnicas para su comprensión en los municipios, el programa presta asesoría técnica en la implementación de las nuevas fichas técnicas relacionadas con el presupuesto y la rendición de cuentas que deben realizar a las instituciones de control.

Esfuerzo fiscal. Como complemento a los dos aspectos anteriores, el programa asesora a las municipalidades en la implementación de métodos efectivos de gestión de recursos, como por ejemplo la realización de campañas educativas y de sensibilización a la comunidad que permitan la recuperación de la cartera vencida tributaria y la implantación de ejercicios de disminución de gastos en las administraciones.

Fomento de prácticas transparentes de gobierno. Apoyo a ejercicios de Presupuesto Participativo: Este se inició en Risaralda en el año 2002, pero se está extendiendo a todo el territorio nacional, con este ejercicio se busca fomentar la participación ciudadana y la transparencia en el manejo de los recursos públicos, para lo cual apoya el desarrollo de instrumentos y procedimientos que permitan a la ciudadanía acceder a las decisiones relacionadas con esta materia y establecer sistemas de control social efectivos a las acciones gubernamentales.

Consolidación de redes de organizaciones. El programa busca apoyar la integración de las organizaciones sociales, públicas y privadas para el desarrollo de las localidades, como un efecto resultante y complementario al proceso de presupuesto participativo, en relación con el control social y la participación ciudadana.

Mejoramiento del desempeño departamental mediante el proyecto mejor gestión de los departamentos. Entendiendo que el gobierno departamental incide de manera directa en el desarrollo de los municipios, el programa busca el mejoramiento de las relaciones Departamento – Municipio como elemento clave

para el desarrollo regional, mediante la consolidación de los Capítulos Departamentales de la Federación Colombiana de Municipios, para lo cuál apoya ejercicio de trabajo integral entre los entes, así mismo busca consolidar la eficiencia del desempeño y cumplimiento de las competencias departamentales.

3. CONTEXTOS DE UNA INTERVENCIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA.

“Si no amo el mundo, si no amo la vida, si no amo a los hombres, no me es posible el diálogo”.

PAULO FREIRE.

Las voces del presupuesto participativo. La construcción del ejercicio en el departamento de Risaralda se desarrolla a la luz de los principios que orienta la construcción del una sociedad más democrática e incluyente, un Estado más eficaz y la ejecución de un presupuesto más equitativo.

A lo largo de estos dos años desde la gobernación se ha trabajado decididamente en convertir la práctica de la ejecución del presupuesto participativo en un real y verdadero ejercicio de democracia, defensa de lo público, participación ciudadana, gobernabilidad, desarrollo y construcción de una política pública, en la perspectiva de fortalecer el proceso descentralizador que vive el país. Desde esta óptica los resultados en estas dimensiones se pueden concretar en las siguientes reflexiones:

3.1. La democracia.

Discutir sobre la democracia significa discutir sobre la política.⁵⁰ Ahora bien, la política no existe siempre y en cualquier lugar; la verdadera política es la resultante de una creación histórico-social rara y frágil. Lo que existe en toda sociedad es el político: la dimensión -explícita, implícita o quizá casi imperceptible- que tiene que ver con el poder, esto es, la instancia o las instancias instituidas, que pueden emitir mandatos con autoridad, y que, al menos, deben incluir siempre, de forma explícita, lo que denominamos un poder judicial y un poder de gobierno.⁵¹

Hoy la democracia es una forma de cultura política asimilada por la gran mayoría de los hombres sobre la tierra y su búsqueda se ha convertido en el más importante acontecimiento político del siglo XX; pues al iniciar el siglo pasado más de la mitad de la humanidad encontraba coartadas sus libertades políticas y la libre autodeterminación de su destino como pueblos. Sin embargo, esa búsqueda insaciable de libertad por parte de los hombres y las sociedades como un todo, es más fuerte que cualquier dictadura o régimen político que pretenda limitar las libertades humanas mediante la fuerza o la intimidación.

Democracia es el poder supremo del pueblo decidiendo y regentando su propio destino político, cultural, económico, social, etc. y ante esa determinación no hay poder humano o divino que pueda detenerla.

⁵⁰ Ver: Lecturas recomendadas. TORO, Bernardo. *Principios básicos de la democracia*. Viva La Ciudadanía – FOREC. Armenia. 2000.

⁵¹ Cfr. CASTORIADIS, Cornelius. *La democracia como procedimiento y como régimen*. En: Iniciativa socialista. Barcelona. No. 38. 2000.

Una característica del proceso en el departamento de Risaralda indica la señora gobernadora ha sido "...generar espacios de respeto, tolerancia y entendimiento para que los ciudadanos y ciudadanas puedan, además de pensar, expresar lo pensado y se genere de esta manera una confrontación de ideas tal, que permita a las personas sacar conclusiones e incorporarlas a la vida individual y colectiva; es decir, que permita a las sociedades evolucionar hacia la convivencia y el desarrollo gracias a la generación y confrontación de pensamiento.

La fuerza de toda democracia depende de las virtudes de sus ciudadanos. El paso del Estado natural al Estado civil, dice Rousseau, supone el abandono de las conductas instintivas que hasta ese momento han guiado al hombre y la sustitución de éstas por conductas guiadas por la moral.

La democracia es, pues, una construcción humana; su vigor y supervivencia no dependen de ninguna potencia natural o supranatural sino de la inteligencia y voluntad de sus miembros."⁵²

Los valores de la democracia no son verdades reveladas o hábitos naturales; no hay evidencia de que hayamos nacido con ellos o que aparezcan por generación espontánea. La devoción a la dignidad humana; la libertad; la igualdad de derechos; la justicia económica y social; el respeto a la ley, a la civilidad y a la verdad; la tolerancia de la diversidad; la solidaridad; la responsabilidad personal y la cívica; el autorrespeto y el autocontrol, todo esto existe y podrá seguir existiendo en la medida en que sea enseñado, aprendido y practicado.⁵³ De no hacerse, la democracia estará en peligro de decaer o desaparecer.

La democracia es actividad, es acción, es discrepancia y fiscalización, es ser partícipe de los actos de gobierno, es ejercer el sagrado derecho de los pueblos a autodeterminarse y fijar su propio destino. Con ello, lo que se quiere significar es que el concepto de democracia no es etéreo o que pertenezca a unos cuantos.

No, la esencia de la democracia se encuentra en la participación del hombre frente a los asuntos del poder y esta participación debe traducirse en hechos concretos que trasciendan el simple ejercicio del voto para avanzar hacia el acompañamiento y fiscalización de los actos de los gobernantes elegidos; debe traducirse en individuos propositivos que no dejen solos a sus gobernantes y debe traducirse en oportunidades reales de progreso y felicidad con origen en la voluntad popular. La democracia entonces es resistencia popular.

La democracia depende, en última instancia, de la convicción que tienen los propios demócratas. No hay democracia sin demócratas. Es por ello que la democracia se muestra como un régimen muy exigente. Es exigente con los ciudadanos, de quienes requiere una participación consistente, informada,

⁵² CIFUENTES; Elsa Gladys. Op. cit.

⁵³ Cfr. RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Jahír. *El palimpsesto de la ciudad. Un discurso sobre la democracia y la modernidad*. Armenia. FUDESCO. 1999

influyente. No requiere, como temen los exponentes de la teoría elitista de la democracia, explosiones de participación, que podrían ser manipuladas por líderes populistas y antidemocráticos.

Requiere, al contrario interés sostenido en el curso del tiempo, acompañado por aquella información que educa a los ciudadanos y hace de ellos participantes conscientes. Encontramos, por lo tanto, posible y necesario desplegar actividades destinadas a interiorizar los valores de la convivencia, a formar hábitos democráticos y formar una cultura ciudadana. La democracia no sobrevivirá a través del tiempo sino se transmiten los valores que la sustentan.

Como sostiene Fernando Savater, la diferencia entre una democracia y un autoritarismo es que en la democracia somos políticos todos. Porque todos en una democracia somos políticos y no hay más remedio que serlo. Lo fastidioso es que nos obliga a tener que preocuparnos siempre por la cuestión política, y para eso hay que aprender a participar en la gestión pública de las cosas.

Como lo aclara con suficiencia Bobbio: “El proceso de ampliación de la democracia en la sociedad moderna no se presenta solamente a través de la integración de la democracia representativa con la democracia directa, sino también, y sobre todo, mediante la extensión de la democratización, entendida como institución y ejercicio de procedimientos que permiten la participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, en cuerpos diferentes de los políticos. ... Hoy, quien quiera tener un indicador del desarrollo democrático de un país, ya no debe considerar el número de las personas que tienen derecho al voto, sino el número de los lugares diferentes de los tradicionalmente políticos en los que se ejerce el derecho al voto”.⁵⁴

3.2. Lo público.

Lo Público: “[el] lugar donde todo sucede, donde se prueba el amor, la identidad se afirma; la justicia es destino, la verdad horizonte; compromiso la libertad. Allí nace la tolerancia, luce la solidaridad, florece el diálogo, crece la fortaleza, acontece la responsabilidad”⁵⁵.

JARAMILLO, JUAN CAMILO; BELTRÁN, GLADYS

Público viene de pueblo. Desde un comienzo la palabra se relaciona con la inclusión. Lo público es lo contrario de lo secreto. En principio corresponde a lo que llega a ser de conocimiento del pueblo. La tecnología de las comunicaciones –escritura, imprenta, medios electrónicos– y el acceso masivo a la educación ha ampliado y

⁵⁴ BOBBIO, Norberto. *Los principios de la democracia*. Barcelona. 1985. pág. 18

⁵⁵ JARAMILLO, Juan Camilo; BELTRÁN, Gladys. *El lugar donde todo sucede. Las aventuras de los caballeros del Mandala*. Ed. Norma Comunicaciones S. A. Bogotá. 1998. p. 121.

seguirán ampliando de manera radical la esfera de los asuntos que son objeto de conocimiento, preocupación y debate públicos. Lo público es, al menos si uno se atiene al origen de la palabra, una versión de lo popular: corresponde a lo popular radicalmente transformado por la ampliación de las posibilidades de la comunicación.

La creciente importancia de lo público desde la construcción del presupuesto participativo en el Risaralda se manifiesta en el criterio de que para un campo muy amplio de acciones y para un conjunto cada vez más amplio de actores sólo es aceptable lo que pueda ser validado por la vía de una comunicación abierta a todos los interesados y afectados. Lo público vive en la comunicación. Y desde los más diversos ángulos se evalúan las consecuencias de cualquier iniciativa para los demás y se va configurando un balance sensato de los intereses presentes en la sociedad o, mejor aún, un criterio de “bien común”.

Hoy en día la construcción de lo público como proceso societal en Risaralda parece ser una tarea esencial de la sociedad civil. Tanto las organizaciones de la sociedad civil, los Consejos Comunitarios, como los individuos cuando se asumen como ciudadanos impulsan una dinámica de validación abierta, de transparencia, de rendición de cuentas, entre otros aspectos.

Históricamente lo público fue impulsado y encarnado por el Estado –productor privilegiado de bienes públicos y portador privilegiado del interés general. Lo público encarnó en el Estado. En su transformación más reciente resulta el Estado perdiendo el monopolio lo público y convirtiéndose en el primer y principal actor que se somete al escrutinio público. Adquieren en este contexto un gran sentido alianzas entre los organismos multilaterales o los gobiernos, nacionales o locales, y las organizaciones de la sociedad civil¹. Lo propio de tales alianzas es que necesariamente se someten a una validación pública. Y lo propio de nuestra época es que emerge como una especie de juez de última instancia en muchas materias la opinión pública global.

Para el ejercicio del presupuesto participativo, la construcción de lo público es entonces vista como una tarea que vincula entre sí a muy diversos actores, y que pasa necesariamente por la transformación de hábitos y prejuicios. Sobre todo hábitos y prejuicios que reproducen o justifican la exclusión o el mantenimiento de puntos de vista o reglas que no resisten un debate abierto. A su vez hoy en día cualquier cambio cultural voluntario, cualquier transformación consciente y concertada de hábitos y creencias sólo son viables, sostenibles, si pretende y logra una validación pública. Así, por una u otra vía, lo público se abre paso.

Lo público se construye en los espacios para la deliberación, el debate y la concertación. En los lugares en donde se toman las decisiones. En los espacios educativos y de producción del saber, en los medios de comunicación y en las industrias culturales.

3.3. La participación ciudadana.

"El poder de integración social que la solidaridad genera ha de poder afirmarse, a través de instituciones y espacios públicos democráticamente diversificados, contra los otros dos poderes, a saber, contra el dinero y contra el poder administrativo."⁵⁶

HABERMAS, JÜRGEN

Un presupuesto fundamental que define la ciudadanía en el sistema político democrático es la construcción colectiva de la democracia en el espacio público.

La democracia es el "método de gobierno que se caracteriza por el consenso de los ciudadanos expresado en un sistema de libertades y a través del derecho efectivo a la participación popular en la adopción de decisiones políticas según la regla de mayoría"⁵⁷. Supone pues la existencia y participación de ciudadanas y ciudadanos libres.

Cabe indicar que la ciudadanía se expresa participando y la participación se produce en "lo público", entendido lo público como "todo espacio social no privado ni privatizable que tiene que ser compartido o compartible por todos los ciudadanos, y que se encuentra regulado por los mutuos derechos y obligaciones", señala un delegado del proceso en el municipio de Marsella.⁵⁸

En este sentido, la democracia confiere a "lo público" una dimensión enriquecedora de la ciudadanía, pues es en estos espacios en los cuales las personas reconocen sus derechos, sus obligaciones y donde asumen su pertenencia a una comunidad. Igualmente, "lo público" alcanza una nueva dimensión como elemento constitutivo del ejercicio del poder y de las prácticas de gobierno.

Otro elemento a tener presente cuando hablamos de ciudadanía es "lo político". Este término comprende una serie de acepciones confluyentes.

En primer lugar, entendemos lo político como la capacidad de ejercer el poder y/o participar en su ejercicio. En segundo lugar, consiste en la gestión de todos los procesos y relaciones sociales e, igualmente, la gestión económica que abarca desde los intereses y necesidades domésticas -pasando por la administración de las mismas estrategias de sobrevivencia- hasta las empresariales.

⁵⁶ . Véase: Habermas, Jürgen "*¿Qué significa hoy el socialismo? Revolución recuperadora y necesidad de revisión de la izquierda*", en Blackburn, Robin (Edit.) *Después de la caída*. El fracaso del comunismo y el futuro del socialismo, CRÍTICA, Barcelona, España, 1993; Pág. 72.

⁵⁷ SALAZAR, Ruth N, Coordinadora municipal del proceso de presupuesto participativo en el Municipio de Dosquebradas. Entrevista. Mayo. 2003

⁵⁸ OSORIO, Diego. Delegado de la comunidad en el municipio de Marsella. Entrevista. Junio. 2003.

En síntesis la ciudadanía se construye y materializa en el espacio público, a través del ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales, en el contexto de un sistema político democrático.

Desde esta perspectiva, en la carta de 1991, se declara la participación como un componente esencial en la construcción de la democracia en Colombia, la Constitución establece un conjunto importante de normas en lo relacionado con la intervención de los ciudadanos en la vida pública y en la gestión local.

La participación como hecho político y como un factor para fortalecer la gobernabilidad. En la carta constitucional del 91 el tema de la participación aparece en diferentes capítulos, por ejemplo:

En el Artículo Primero: “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, Descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa, y pluralista...”

Artículo 2º: “Entre los fines esenciales del Estado se encuentra facilitar la participación de todos”.

Artículo 45. “El estado y la sociedad garantizan la participación de los jóvenes en las entidades públicas y privadas encargadas de su protección, educación y progreso”.

Artículo 49. “La organización de la salud se hará en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación comunitaria”.

Artículo 68. “La comunidad tiene derecho a participar en la dirección de las instituciones educativas”.

Artículos 340, 344. La participación ciudadana en la evaluación de la gestión y resultados del plan de desarrollo.

En este orden de ideas, una de las características más importantes de los sistemas políticos es la de ofrecer mecanismos de interacción con sus constituyentes. Los sistemas democráticos descansan significativamente sobre la existencia de mecanismos de participación ciudadana. Cuanto mayor sea el nivel de participación ciudadana en los procesos políticos y sociales de un país, más democrático es un sistema.

El ejercicio de la democracia depende del rol de la sociedad y sus ciudadanos. Sin participación ciudadana, la democracia pierde su razón de ser, representatividad y legitimidad. El aumento gradual de las democracias recientes está vinculado a los procesos de liberalización política, así como a los intentos de extender la participación.

El principal factor que garantiza la participación es la garantía de su acceso; es decir, la inclusión social y política de los ciudadanos a poder tener la opción a decidir. La clave del alcance democrático está en que los ciudadanos e individuos

tengan los medios a su alcance para participar en el proceso de toma de decisiones políticas.

El alcalde del municipio de Marsella indica, "...el buen gobierno es otro factor que facilita la participación ciudadana manteniendo estabilidad política, garantizando la transparencia y la existencia de un Estado de derecho que crea confianza entre los ciudadanos."⁵⁹

La participación más que un asunto de publicidad política electoral (generalmente es auspiciado por los aspirantes a ocupar cargos públicos por elección popular), debe pensarse como un estilo de vida del individuo que interioriza sus responsabilidades y derechos como habitante en un espacio que se comparte con otros, que es público, un espacio que es de todos y de nadie en particular.

En definitiva, existen muchísimas formas de participar, en la Constitución Política de Colombia de 1991 y sus correspondientes leyes y decretos reglamentarios, se puede hallar una amplia variedad de espacios, mecanismos, instancias que aseguran, en teoría, la presencia del individuo y de la sociedad en las diferentes organizaciones y funciones que corresponden a la Administración Pública y en todos los niveles de la organización, la planeación, la ejecución y el control.

Definir el término participación es una tarea compleja debido a la multiplicidad de elementos que ello implica, Germán Toro Zuluaga hace algunas precisiones en cuanto a este término que son las siguientes:

- a. Es tomar parte o intervenir como ciudadano o como grupo organizado, en un proceso o acción social o política, que nos interese o nos afecte colectivamente. También es incidir con capacidad de decisión.
- b. Puede también entenderse, como un proceso social que nos permite intercambiar argumentos y razones, aprender a negociar, construir un concepto propio de desarrollo y definir el destino colectivo.
- c. Es la expresión de la soberanía popular, el significado de la democracia moderna. Por eso se señala que una sociedad es más democrática, entre más participación de sus integrantes exista. No solo en la esfera política, también en la vida social. Por ello se afirma, que un indicador de desarrollo democrático en el mundo de hoy es el número de sedes, diferentes a las sedes políticas, en las cuales se ejerce el derecho al voto; el aumento de los espacios en que el ciudadano puede ejercer su poder como lector; o la mayor o menor cantidad de espacios para el disenso.
- d. Es un principio fundamental y un fin de la intervención del estado social de derecho. El Estado está para garantizar, promover y apoyar la participación de sus ciudadanos.

⁵⁹ RIVERA, Alberto. Alcalde del Municipio de Marsella Risaralda. Entrevista concedida al equipo de trabajo de la sistematización. Junio 2003.

- e. Es una manifestación de la riqueza de una sociedad, una expresión del Capital Social.
- f. Participamos cuando estamos pendientes del funcionamiento de la administración, cuando opinamos, al presentar sugerencias o propuestas, cuando acude ante el funcionario solicitándole información, controlando los recursos y la gestión, al hacer reclamos o presentar quejas. También, cuando expresamos nuestros pensamientos para tomar decisiones.⁶⁰

En definitiva, la sostenibilidad de la participación depende de la apropiación del proceso por los beneficiarios. A su vez, la perdurabilidad del consenso depende de la eficacia del proceso para solventar demandas. Es necesario que prosiga la conformación de la ciudadanía. La originalidad proceso en el Risaralda consiste en que no se han dado procesos similares de reinstalación – reinauguración de la ciudadanía, que devengan en conciliaciones del sistema político basados en ruptura de las barreras de la participación.

Estabilizar a la participación consiste en la “canalización” de las energías contenidas como voluntad ciudadana. La voluntad ciudadana debe convertirse en acto en la participación y no sólo por medio de la participación. Hay que evitar que la participación se agote en la insuficiencia de recursos. La “consolidación” del proceso es reconocer a la participación como un mecanismo del sistema político.

Desatar un proceso “marco” de participación como el que hemos vivido supone incorporar a la participación micro-social y asumir que es la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos.

La participación consiste también en “soltar amarras” a un desarrollo social bloqueado. Hay que romper la mutua limitación entre las variables que permanecen ancladas en los bajos índices de la pobreza. Rota esta limitación, el crecimiento de los indicadores se potenciaría en la relación entre ellos mismos, mejorando sus niveles de eficacia.

La “creatividad social” es un importantísimo activo del desarrollo. Los resultados producidos por una sociedad que se pone a trabajar en conjunto, son superiores, en la creación de beneficios y en la apropiación de ventajas del desarrollo social, a la suma de procesos puntuales de mayor inversión.

Las cifras en cuanto a la participación de la comunidad en esta primera etapa del proceso de Presupuesto Participativo en el departamento de Risaralda son alentadoras; en las plenarias realizadas en cada uno de los municipios hubo una asistencia aproximada de 12.837 personas que votaron por los programas de

⁶⁰ TORO ZULÚAGA, Germán. *Manual para la participación ciudadana*. Segunda Edición. ESAP. Pereira, Colombia. 1999. p.15.

mayor interés y se eligieron cerca de 309 delegados que velan por la realización transparente de cada una de las etapas programadas.

TABLA: No 2. Potencial Electoral Frente a la Participación de la Comunidad Total y Porcentual. Número de Delegados. Presupuesto Participativo. Departamento de Risaralda. Vigencia 2003.

MUNICIPIO	POTENCIAL ELECTORAL ⁶¹	PARTICIPACIÓN		
		# VOTOS	% PARTICIPACION	# DELEGADOS
Total Risaralda	265789	12837	4.82	309
Apia	9478	3001	32	38
Balboa	5682	549	9.7	13
Belén de Umbría	16454	2402	14.6	29
Dosquebradas	95493	516	0.54	18
Guática	9102	543	6.0	17
La Celia	5421	869	16.1	21
La Virginia	23777	382	1.6	19
Marsella	13575	800	6.0	42
Mistrató	7880	863	11.0	31
Pueblo Rico	6014	520	8.64	34
Quinchía	17302	980	5.66	13
Santa Rosa	43731	510	1.16	14
Santuario	11880	902	7.6	20

FUENTE. Secretaria de Planeación departamental. 2003

Es necesario aclarar que el potencial electoral total se realizó sin adicionar el de la ciudad de Pereira debido a que esta no realizó el proceso; por otro lado, aunque el potencial electoral es una cifra con la cuál se pueden hacer comparaciones, en el caso de presupuesto participativo debe manejarse con cuidado debido a que en municipios como Marsella y La Virginia los electores pueden ser de 16 años en adelante y por tal razón no están contabilizados dentro de esta cifra, en tanto que en Dosquebradas, el proceso solamente se realizó en algunos barrios.

En este orden de ideas, los municipios cuya participación en el presupuesto participativo presentaron frente al potencial electoral es superior al 10% son Apia (32%), Belén de Umbría (14.6%), La Celia (16.1%) y Mistrató (11%).

Los municipios con una relación potencial electoral vs participación está entre el 5% y el 10% son Balboa (9.7%), Guática y Marsella con el 6%, Pueblo Rico (8.6%), Quinchía (5.6%) y Santuario (7.6%).

Los municipios que presentan una relación entre potencial electoral y participación inferior al 5% son Dosquebradas (0.54%), La Virginia (1.6%) y Santa Rosa (1.16%).

⁶¹ ARANGO GAVIRIA, Oscar. *Elecciones en el cambio del milenio: Cuatro estudios de caso*. Corporación Alma Mater. Pereira. 2001. p. 53.

En definitiva, el desafío de un modelo de desarrollo que pretenda armonizar lo económico, lo social y lo ambiental requiere de estructuras de gobierno aptas para abordar esta complejidad, a la vez que una activa participación ciudadana en las cuestiones públicas. La participación de la sociedad civil en las decisiones sobre el desarrollo es fundamental para lograr soluciones duraderas y viables.

La vida democrática moderna requiere de un rol cada vez más activo de la población. Se necesita de la participación de los miembros de la comunidad. La idea de que los gobernados sólo actúan cuando se trata de elegir y luego, valga la redundancia, son gobernados por otros sin que exista posibilidad alguna de interactuar con los gobernantes, ha quedado agotada. Ahora, al concepto de democracia representativa se le agrega la calificación de participativa.

La participación transforma al sistema democrático, le da otro dinamismo, le concede un canal de relación permanente entre los gobernantes y los gobernados. La actuación conjunta permite que las decisiones sean más razonadas, que sean el producto de un mayor consenso, que se conozcan mejor los problemas que aquejan a una sociedad y que se busquen de manera mancomunada las posibles soluciones.

La participación permite que se transparente la actuación del gobierno, evitando de manera efectiva gran parte de los comportamientos corruptos. Asimismo, ante la aparición de conductas reprochables facilita la asunción de responsabilidades y eventualmente la aplicación de sanciones.

Para avanzar en la construcción de una democracia participativa y directa, es necesario garantizar a los ciudadanos un marco institucional que posibilite el ejercicio efectivo de la participación en las cuestiones públicas.

3.4. La gobernabilidad.

La gobernabilidad democrática es en gran parte una construcción de y para los procesos de democratización, sin perjuicio de que resulte perfectamente generalizable. Esta se produce además en un tiempo en que está cambiando el entorno y el paradigma tecno económico, en que se ha agotado el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, con nula capacidad de maniobra fiscal por la carga de la deuda, crecientes retos sociales y escasas capacidades institucionales.

En términos prácticos, cuando se trata de concretar qué se debe atender y cómo se debe actuar para que una democracia sea gobernable, las propuestas son tantas y tan diversas que la "gobernabilidad" parece el nuevo compendio de las ciencias sociales.

Frente a la desconfianza inicial por la palabra, a partir de cierto momento todo es gobernabilidad: asegurar mayorías parlamentarias a los presidentes, construir consensos y coaliciones, fortalecer el sistema electoral y de partidos políticos, asegurar la suficiencia financiera del Estado, reordenar sus relaciones con los poderes descentralizados, reformar la policía y el ejército, introducir la nueva gestión pública, fortalecer el poder judicial y el estado de derecho, garantizar los derechos humanos, prevenir y gestionar conflictos y desastres, proveer bienes públicos...la gobernabilidad deja incluso de tener una dimensión exclusivamente política y se pasa a hablar de gobernabilidad económica, social, medioambiental, educativa, urbana, etc.

Desde la perspectiva de la ciencia política, Hyden ha desarrollado un concepto de gobernabilidad basado en el concepto de "régimen" que es una convención para designar las normas explícitas e implícitas que definen quiénes son los actores políticos relevantes y a través de qué canales y con qué recursos se posicionan activa y políticamente. Un régimen no es un conjunto de actores políticos, sino más bien un conjunto de reglas fundamentales sobre la organización del espacio público. Esta noción de espacio público comprende tanto al Estado como a la sociedad civil y traza la línea divisoria entre público y privado.

Sobre esta base, Hyden desarrolla un concepto de gobernabilidad como la gestión consciente de las estructuras del régimen con la mirada puesta en el fortalecimiento de la legitimidad del espacio público. En esta definición, régimen y estructura de gobernabilidad significan lo mismo, y las estructuras se hallan basadas en normas. La legitimidad es la variable dependiente producida por una gobernabilidad efectiva.

Gobernabilidad y políticas públicas son entidades conceptualmente de manera diferente aunque en la práctica se afectan mutuamente. Gobernabilidad se refiere a la "metapolítica" y concierne a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil. Una aproximación del tipo gobernabilidad debe explorar el potencial creativo de estos actores, y especialmente la habilidad de los líderes de superar la estructura existente, de cambiar las reglas del juego, y de inspirar a otros para comprometerse en el esfuerzo de hacer avanzar la sociedad hacia nuevos y productivos caminos.

La gobernabilidad concierne a la institucionalización de los valores normativos que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad. Esto implica que es improbable que pueda emerger un Estado fuerte en ausencia de una sociedad civil vibrante.

De acuerdo con lo anterior, la gobernabilidad tiene dos dimensiones:

a. una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y

b. una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar a la dimensión estructural.

Esto permite focalizar la gobernabilidad desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, gobernabilidad implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos por los actores relevantes; desde la perspectiva normativa, gobernabilidad compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva.

En este orden de ideas, otro soporte conceptual para el desarrollo del presupuesto participativo es el de gobernabilidad. Ya hemos dicho que, en una vía, el presupuesto participativo es un instrumento que fomenta la participación al involucrar al ciudadano en la toma de decisiones sobre la destinación de los recursos para inversión en las territorialidades⁶², pero en otra vía, facilita la toma de decisiones entre los actores políticos y de diverso interés con la administración pública, poniéndole sello de legitimidad debido al respaldo que para la administración implica implantar acciones desde la base social y comunitaria.

Así entendido, el presupuesto participativo permite crear condiciones estables para el ejercicio del gobierno dado el territorio pasa a ser: "...una cosa que hay que gobernar para pasar a ser un conjunto que gobierna y se deja gobernar. La gobernabilidad es ese conjunto de actores, organizaciones, personas, quienes comparten un territorio con unos recursos disponibles y unas carencias para atender, armonizándolos de tal manera que los flujos de interacciones presentes permiten el buen desempeño de quienes gobiernan..." advierte el alcalde del municipio de Belén de Umbría.⁶³

"La gobernabilidad es una cualidad que proponemos se postule de las sociedades o sistemas sociales no de sus gobiernos. Hablamos de la gobernabilidad de un país o de una ciudad no de sus gobiernos, aunque obviamente las cualidades y calidades de éstos son un factor importantísimo de la gobernabilidad. Un sistema social es gobernable cuando está estructurado socio y políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias"⁶⁴.

⁶² Léase territorialidades como Departamentos y Municipios.

⁶³ NARANJO, Diego Alberto. Entrevista concedida al equipo de sistematización. Belén de Umbría. Junio. 2003.

⁶⁴ PRATS Joan. **Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico**. Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. BID.

En definitiva, la gobernabilidad democrática presupone la existencia de democracia, pero ésta no es condición suficiente para que exista gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia.

3.5. La construcción de ciudadanía.

“El ciudadano es aquel que ha participado en la conquista y construcción de la ciudad.”

JORDI BORJA

La ciudadanía es un status, es decir, un reconocimiento social y jurídico por el cual una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, en general, de base territorial y cultural. Los "ciudadanos" son iguales entre ellos, en la teoría no se puede distinguir entre ciudadanos de primera, de segunda, etc. En el mismo territorio, sometidos a las mismas leyes, todos deben de ser iguales. La ciudadanía acepta la diferencia, no la desigualdad.

La ciudadanía se origina en las ciudades, caracterizadas por la densidad, la diversidad, el autogobierno, las normas no formales de convivencia, la obertura al exterior,... Es decir, la ciudad es intercambio, comercio y cultura. No es solamente "urbs", es decir, concentración física de personas y edificios. Es "civitas", lugar del civismo, o participación en los quehaceres públicos. Es "polis", lugar de política, de ejercicio de poder.

Sin instituciones fuertes y representativas no hay ciudadanía. El status, los derechos y deberes reclaman instituciones públicas para garantizar el ejercicio o el cumplimiento de los mismos. La igualdad requiere acción pública permanente, las libertades urbanas soportan mal las exclusiones que generan las desigualdades económicas, sociales o culturales. La ciudadanía va estrechamente vinculada a la democracia representativa para poder realizar sus promesas.

Pero la ciudadanía no se refiere solo a los grandes asuntos del Estado sino y sobre todo a los problemas cotidianos, a la participación en la regulación del uso del espacio público, a la normalización justa de las relaciones del Estado con los ciudadanos.

En una palabra, la ciudadanía pasa por la construcción y el fortalecimiento de la civilidad, de la sociedad civil. "El ciudadano se construye en la participación política sobre el destino de la sociedad. Sin una participación en la vida pública no es posible construir la ciudadanía: el ciudadano debe, como pensaba Aristóteles, ser aquel que es capaz de gobernar y de ser gobernado. Por consiguiente el proyecto de ciudad debe tener como eje articulador la construcción de una nueva ciudadanía"⁶⁵

⁶⁵ GIRALDO, Fabio. En: *Pensar la Ciudad*. TM Editores, Bogotá, 1996. pág. 18

Esto se concreta en la participación, por diversos mecanismos, en la toma de decisiones sobre cuestiones de interés común: “La autonomía política de los ciudadanos debe expresarse en la auto-organización de una comunidad que se da sus leyes mediante la voluntad del pueblo. La autonomía privada de los ciudadanos debe por otra parte - señala Habermas – cobrar forma en los derechos fundamentales que garantizan el dominio anónimo de las leyes”.⁶⁶

Pero esta condición de ciudadano, bien sea formada en acto pedagógico o desarrollo político en el escenario de la ciudad, hoy tiene que consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación, en suma, la moderna ciudadanía.

En los propósitos anteriores, podemos percatarnos de que el reto pedagógico es enorme. Y no es otro que el de contribuir mediante procesos de movilización social y política, entendidos también en clave educativa, a formar sujetos políticos universales en tanto locales, con identidades simultáneas y cambiantes.

No estamos ante un pre-requisito de ciudadanía política, es decir, no se trata de construir primero las condiciones sociales y económicas para vivir con dignidad y luego, ahí sí, ocuparse de los problemas de interés común. Estamos ante un proceso simultáneo. En el acto de dotarse de las condiciones referidas, de construir una ciudad más al alcance de su mano, se constituyen los sujetos autónomos que ejercen una ciudadanía plena.

En definitiva, la consideración según la cual la política tiene un ámbito autónomo y se ocupa solamente del control y dominio del poder público, evade el hecho de que la participación de las comunidades, además de tener un carácter histórico, tiene una función transformadora de la sociedad y por ello es en esencia un ejercicio pleno de la política.

Es necesario por tanto abordar el tema de lo político y del ejercicio de la política en su expresión más auténtica, tal como la plantea Castoriadis: Ahora bien, la política no existe siempre y en cualquier lugar; la verdadera política es la resultante de una creación histórico – social rara y frágil. Lo que existe en toda sociedad es lo político: la dimensión - explícita, implícita o quizá casi imperceptible - que tiene que ver con el poder, esto es la instancia o instancias instituidas, que pueden emitir mandatos con autoridad, y que, al menos, deben incluir siempre, de forma explícita, lo que denominamos un poder judicial y un poder de gobierno.⁶⁷

⁶⁶ HABERMAS, Jürgen. *El nexo interno entre estado de derechos y democracia*. En: Rev. Ensayo y error No. 4. Bogotá. pág. 15.

⁶⁷ CASTORIADIS, Cornelius. *La democracia como procedimiento y como régimen*. En: Revista Iniciativa Socialista N. 38, Madrid. 1996. pág. 12

3.6. Lo constitucional y legal.

En Colombia hoy, no existe una estructura jurídica que reglamente los procedimientos e instrumentos del Presupuesto Participativo, es más, está en boga de quienes se encuentran al frente de este proceso, una interesante discusión acerca de si se debería o no, establecer todo un marco jurídico y normativo para asegurar su continuidad, ya que desde la formalidad impositiva de la ley a la necesidad de fortalecer este proceso de manera espontánea en relación con el carácter popular en el que se ha convertido, el centro pasa a ser la esfera de legitimidad y transparencia que la filosofía misma del Presupuesto Participativo exige ya que independiente de la normatividad, el proceso debe pensarse como un derecho adquirido del ciudadano antes que como una formalidad a cumplir para la aprobación del Plan Operativo Anual de Inversiones.

Sea una u otra la explicación que los entendidos le quieran dar a esta yuxtaposición, lo que si es cierto es que en el ordenamiento jurídico colombiano, el Presupuesto Participativo debe leerse de manera implícita, en ninguna parte del articulado constitucional o de alguna ley existe una frase como “debe hacerse Presupuesto Participativo en ...”, pero no cierra de ninguna manera, la posibilidad de hacerlo, es más se puede convertir en complemento y elemento integrador de muchos espacios y mecanismos de Participación Ciudadana contemplados en tales articulados.

En la Constitución Política de Colombia y algunas leyes que establecen el rumbo para el manejo de las finanzas públicas hay muchos elementos que hacen referencia entrelíneas al Presupuesto Participativo:

1. Constitución Política de Colombia 1991: “Cerca de 40 artículos hacen referencia directa a la participación ciudadana y comunitaria...”⁶⁸ en múltiples escenarios de acción de la administración pública y el ejercicio de la política.
2. LEY 617 DE 2000: Los municipios y departamentos colombianos deben someterse a un proceso de ajuste del gasto (topes máximos en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales con los ingresos corrientes de libre destinación)
3. LEY 715 DE 2001: Se reordena el Sistema General de Participaciones y está constituido por la bolsa de recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales.
4. DECRETO 2170 DE 2002: Reglamenta las licitaciones públicas para inversión de las entidades territoriales establecidas en la Ley 80 de 1993.
5. LEY 80 DE 1993: Por el cuál se expide el estatuto general de contratación de la administración pública.

⁶⁸ TORO ZULUAGA, Germán. *Manual para la participación ciudadana*. ESAP. Segunda Edición. Pereira. Col. 1999. p.34.

3.7. La descentralización.

Desde la perspectiva de la descentralización, el proceso de presupuesto participativo, su aporte es haber abierto procesos que permanecen inconclusos.

Los ritmos nacionales varían en función de las iniciativas de las sociedades civiles y de los rediseños de los sistemas políticos. La formalización jurídica de los procesos de descentralización, en varias situaciones, ha entorpecido la apertura del proceso antes que estimularla. Se debe a que las leyes deben corresponder a contenidos y estrategias sustentadas en consensos sociales.

La descentralización se inserta en la redefinición de relaciones entre Estado y mercado dentro de proyectos de modernización. Implica una muy delicada ingeniería política que diseñe articulaciones entre lo local y lo nacional, respete a la diversidad y fortalezca simultáneamente a los niveles de participación.

La descentralización -destaca el alcalde de Marsella-, "...es un proceso social y político que adquiere matices importantes desde la recuperación y/o profundización de la democracia, tránsito de modelo de desarrollo, creciente globalización y ausencia de excedente a redistribuir. Su implantación puede otorgar mayor legitimidad al Estado y crear condiciones de mayor gobernabilidad. Responde a la ausencia de legitimidad en el sistema político en las esferas estatal y de la sociedad civil."⁶⁹

La descentralización abre procesos con múltiples relaciones. Coadyuva a solucionar problemas sociales pero no es la solución a ellos. Por ejemplo, la descentralización puede contribuir a hacer más eficaces, efectivos y eficientes los programas y políticas que buscan eliminar la pobreza, si las políticas en que se concreta ese proceso, se diseñan y aplican en torno a rasgos específicos del espacio local.

En la medida que se produce una interacción mutuamente enriquecedora entre descentralización y políticas, se puede contribuir a una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil en el espacio local.

La descentralización contribuye a solucionar los aspectos polémicos de la focalización: flexibilizar para encontrar respuestas concretas para responder a la heterogeneidad social y cultural de las diversas situaciones de pobreza; y, diseñar la participación de los usuarios desde enfoques integrados y suprasectoriales.

⁶⁹ RIVERA, Alberto. *La experiencia de Marsella construyendo el presupuesto participativo*. Conferencia. Rionegro, Antioquia, Abril 10 de 2003.

La participación se ha convertido progresivamente en una variable definitoria de la descentralización, en términos conceptuales; en tanto que, en situaciones políticas, es un instrumento de vínculo y concertación entre y con sectores subalternos de la sociedad. La identificación de los factores que contribuyen a la participación de la población en los programas descentralizados es un paso determinante para la intervención en cada país, así como la fijación de una estrategia con sus objetivos, metas, etapas, componentes y niveles.

Todo proceso de descentralización debe presionar por hacer efectiva la vocación de reforma de los gobiernos centrales y locales. Estas reformas pueden tener diverso grado y materia, siendo la más importante, la participación, pues es la garantía política de culminación del proceso.

La participación de los actores en la discusión, ejecución y evaluación de las políticas de descentralización garantiza su continuidad a partir del control y seguimientos de la sociedad civil, como memoria histórica y como presión para la elaboración de una memoria institucional, tanto como forma de administración de los recursos escasos.

La participación de la sociedad civil es imprescindible y, en primera instancia, debe reflejar a una referencia de quienes son la sociedad civil. Para poder concertar, es necesario constituir a los interlocutores y, fundamentalmente, asumir con claridad su representación. De allí se podrá derivar en niveles y temas, los que se desplegarán en diversos momentos de la coyuntura de cada país, según su historia y su correlación de fuerzas. No debe dejar de pensarse en la descentralización y en los problemas que deben contribuir a resolver. El arco de responsabilidades – cuyo cumplimiento debe ser estimulado por el Estado – va desde las organizaciones no gubernamentales a la empresa privada atravesando por las organizaciones reivindicativas gremiales de todo el espectro social.

Obviamente, la invitación a la participación de la sociedad civil depende también de su estado de movilización, apertura o pasividad. "...El proceso en el Risaralda despertó en la sociedad una actitud de responsabilidad ciudadana ante la descentralización... es imprescindible para evitar una movilización de sentimientos y expectativas sin perspectivas de concreción institucional y política. De allí se derivó un incremento de las expectativas de eficiencia, eficacia y efectividad de los programas y las políticas de descentralización..."⁷⁰

La descentralización puede ser definida solamente como una política estatal. Las sociedades interpelan a la conformación del poder, capacidad y contenidos que deben ser incorporados. El Municipio puede ser un espacio de concertación importante, pero no el único ni el privilegiado. La presencia directa de las

⁷⁰ RENGIFO, María Rosario. Delegada de Belén de Umbría. Entrevista concedida al equipo de sistematización. Belén de Umbría, junio 2003.

organizaciones y demandas de base en todos los circuitos de toma de decisiones es decisiva.

Una visión corta de la descentralización ha sido entenderla como vehículo del “adelgazamiento” de la política nacional. Se trata de reducirla en nombre de un crecimiento de la política local y sus significados. En este sentido, la descentralización es un proceso “tensionado” siempre entre dos variables, por ejemplo, en una visión del Estado nacional desde lo local tanto como una reconceptualización de lo local en las ideologías y prácticas administrativas de Estado.

Además, es conocido que los actores nacionales se verifican en lo local. La gobernabilidad en medio de un proceso de descentralización se basa en un desarrollo del concepto de ciudadanía en los sentidos nacional y local, como forma de dar sentido a la democracia y a la relación entre producción de conceptos y de planificación respecto de la producción de acciones políticas y de soluciones.

3.8. Resultados del proceso.

"Las dictaduras efectivas requieren grandes líderes.
Las democracias efectivas requieren grandes ciudadanos." ⁷¹

BENJAMIN BARBER.

Se espera que los resultados del ejercicio denominado Presupuesto Participativo en el departamento de Risaralda, iniciado en el año 2002, trasciendan los hechos meramente instrumentales y de cumplimiento en lo establecido en el presupuesto de cada uno de los municipios, como ocasión de las decisiones de las comunidades en cada uno de los programas y proyectos, para ser ejecutados en la actual vigencia 2003 y alcancen su máxima expresión en los procesos de cohesión de las comunidades y la consolidación de una ciudadanía que proyecta su actuación hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, al interiorizar su papel individual y colectivo en la construcción y administración de lo público y avanzando hacia novedosas prácticas de democracia emanadas desde los ámbitos locales.

La ejecución de los proyectos del presupuesto participativo vigencia 2003 apenas comienza, quedando faltante todo el proceso de control social y evaluación, siendo estos dos últimos elementos fundamentales para el alcance de los logros de este ejercicio, por lo cual los aspectos a los que nos referiremos a continuación, hacen parte de todo el proceso de movilización social que corresponde con la decisión

⁷¹ Citado por A GARZÓN, Vladimir. *Neoinstitucionalismo. Participación política: Alternativa crítica de cambio. Misión la política en Colombia*. Documento de Trabajo. ESAP. P.17. BOGOTA. 2000.

social de las necesidades o programas, su priorización y el diseño técnico de los proyectos hasta la aprobación del Plan Operativo Anual de Inversiones. Estos resultados pueden catalogarse de corto plazo, al ser identificables fácilmente en escenarios espaciotemporales cortos, los resultados de largo plazo deberán ser parte de un próximo trabajo y deberán estar orientados hacia la identificación de los aspectos benéficos y de dificultad que el Presupuesto Participativo ha inducido en la población, el impacto de las inversiones en el bienestar de las comunidades y la consecuente cohesión social que se espera.

La demanda. Uno de los aspectos a analizar en el primer año de presupuesto participativo es la demanda, debido a que esta permite establecer de manera simple las necesidades que las comunidades vienen identificando prioritariamente y podría esperarse que en el futuro, los programas de mayor demanda hoy, tiendan a disminuirse en el futuro, fruto de las inversiones, y se incremente la necesidad de invertir en otros que actualmente pueden catalogarse como de menor prioridad.

El siguiente cuadro contiene la distribución de programas que mayor solicitud de inversión es requerida en los municipios:

TABLA No. 3. Demanda de programas por municipio. Presupuesto Participativo de Risaralda. Vigencia 2003.

PROGRAMA	MUNICIPIOS
Desarrollo integral, empresarial y cultura solidaria	Apía, La Virginia, Guática
Seguridad Alimentaria	Apía, Balboa, Belén de Umbría, La Celia, Guática, Marsella, Mistrató, Pueblo Rico, Quinchía, Santuario, Santa Rosa.
Integración física territorial	Balboa, Dosquebradas, Mistrató, Quinchía, Santa Rosa.
Incremento de la calidad y la cobertura	Balboa, Belén de Umbría, La Celia, La Virginia, Guática, Marsella, Quinchía, Santuario.
Social comunitario	Belén de Umbría, Pueblo Rico.
Sistemas de información para la administración central y descentralizada	Pueblo Rico.
Gestión municipal	Marsella, Pueblo Rico, Santuario.
Prevención de enfermedades que nos afectan colectivamente	Mistrató, Santuario.
Formación y participación de la comunidad	Mistrató.
Fomento y difusión de la cultura	Mistrató.
Todos y todas en la escuela	Mistrató.
Apoyo al desarrollo de la minería	Pueblo Rico.
Fortalecimiento del talento humano	Santuario.

Gestión integral para la producción y la comercialización agropecuaria	Santuario.
Fortalecimiento del capital social	Santuario.
Acceso universal a los servicios de atención y rehabilitación	Santuario.
Consolidación del sistema departamental de prevención y atención de desastres	Santuario.
Apoyo al desarrollo integral de la micro, pequeña y mediana empresa.	Dosquebradas.

FUENTE: Equipo de consultoría. Pereira, junio 2003.

Con base en la tabla anterior, las siguientes reflexiones podrían alimentar el diseño y ajustes del proceso para el futuro:

1. Con excepción de Dosquebradas y La Virginia, el programa de seguridad alimentaria fue electo en la totalidad de los municipios.
2. El programa de incremento de calidad y cobertura, que se refiere a la construcción, reparación, mantenimiento o reposición de redes de servicios públicos como el agua potable, alcantarillado y redes eléctricas fue priorizado en ocho municipios.
3. Cinco municipios priorizaron Integración física territorial, programa que se refiere a la construcción, ampliación o mantenimiento de infraestructura de interés social como vías, casetas comunales, escuelas, parques.
4. Los programas de desarrollo integral, empresarial y cultura solidaria (se refiere a proyectos de asistencia en capacitación e infraestructura en producción agropecuaria y de la micro, pequeña y mediana industria) y la gestión municipal (consiste en la asistencia, capacitación y mejoramiento de la infraestructura a pequeños productores agropecuarios) son programas priorizados en tres municipios.
5. En dos municipios se priorizó el programa de Prevención de enfermedades que nos afectan colectivamente, el cuál consiste en asistencia nutricional a población escolar y el fomento al manejo adecuado de los residuos sólidos y uso racional del agua.
6. En un solo municipio se priorizaron los programas de:
 - Sistemas de información para la administración central y descentralizada.
 - Formación y participación de la comunidad (Apoyo y capacitación para la formación de artesanos)
 - Fomento y difusión de la cultura (dotación de implementos para la realización de actividades culturales escolares).
 - Todos y todas en la escuela (dotación para aulas de apoyo a la educación de niños especiales)
 - Apoyo al desarrollo de la minería (creación de bancos de herramientas para el desarrollo de la actividad)

- Fortalecimiento del talento humano (Dotación de insumos para un fondo rotatorio para la actividad agropecuaria)
- Gestión integral para la producción y la comercialización agropecuaria
- Fortalecimiento del capital social (adopción de instrumentos tecnológicos para los productores agropecuarios).
- Acceso universal a los servicios de atención y rehabilitación (asistencia a personas con discapacidad física y/o mental).
- Consolidación del sistema departamental de prevención y atención de desastres Apoyo al desarrollo integral de la micro, pequeña y mediana empresa (socialización de la prevención y atención de desastres).

Podemos observar entonces, que la mayoría de los municipios eligieron programas que son de carácter asistencial o relacionados con el mejoramiento de la infraestructura de servicios y obras públicas (numeral 1 a 3). Un segundo grupo de municipios constituyen demanda en proyectos relacionados con la capacitación y fomento a actividades empresariales de origen agropecuario (numeral 4); solamente en dos municipios se demanda programas relacionados con la asistencia nutricional y el adecuado uso del agua dentro del marco de la prevención de enfermedades presente en solo dos municipios (numeral 5) y finalmente, aparece un gran número de demandas presentes en un solo municipio están relacionadas con programas asistenciales, de capacitación, prevención de desastres y de infraestructura de diferente índole (numeral 6).

Otra característica notable en las demandas de los municipios se relaciona con la disparidad del número de proyectos entre municipios, situación que se presenta independientemente del monto de recursos ya que podemos identificar municipios que desarrollan un número considerable de proyectos con menores recursos frente a otros municipios que tienen un número menor de proyectos con mayores recursos, así pues municipios como Dosquebradas desarrollan solamente 2 proyectos, con 3 proyectos están los municipios de Apía, Balboa, Belén de Umbría, Guática y La Celia. Con 4 proyectos están los municipios de La Virginia, Qunchía y Santa Rosa. Con 6 proyectos están los municipios de Marsella y Pueblo Rico y los municipios que mayor número de proyectos realizarán son los de Mistrató con 11 y Santuario con 13.

Sobre este particular la señora gobernadora se ha encargado de recordar que: "...El tema de la seguridad alimentaría ha sido definitivo en este proceso participativo, el tema de seguridad alimentaría que supongo aquí lo deben tener en Antioquia, nosotros lo hicimos fortaleciendo Las UMATAS, también lo metimos en el Presupuesto participativo y muy brevemente no es nada distinto que es entregarle los recursos por igual a cada una de las UMATAS para que hagan el acompañamiento técnico, se le da la capacitación a los campesinos, a los más pobres, se les da el kit agropecuario, pero se les hace también seguimiento, entonces también se les está controlando y haciendo acompañamiento en la parte

nutricional de los niños, niñas, de los hogares, pero también se vuelve a producir el campo y se le garantiza la sostenibilidad con las UMATAS en el acompañamiento técnico que ha sido definitivo...”⁷²

El aporte de recursos. Todos los municipios determinaron el monto de recursos que podían ejecutar por medio del presupuesto participativo según la capacidad financiera de cada uno y los sumaron a la bolsa que dispuso el departamento de Risaralda; en la siguiente tabla, pueden observarse tales montos:

TABLA No. 4. Participación de los recursos del departamento por municipio, según alternativa. Presupuesto Participativo de Risaralda. Vigencia 2003.

MUNICIPIO	ALTERNATIVA	RECURSOS				
		DEPARTAMENTO	%	MUNICIPIO	%	TOTAL
Apía	B	316.800.000	89.5	37.152.000	10.5	353.952.000
Balboa	B	262.800.000	84.1	50.000.000	15.9	312.800.000
Belén de Umbría	B	259.200.000	81.2	60.280.000	18.8	319.480.000
Dosquebradas	A	93.600.000	52.1	86.000.000	47.9	179.600.000
Guática	B	313.200.000	90.9	31.320.000	9.1	344.520.000
La Celia	B	262.800.000	90.9	26.280.000	9.1	289.080.000
La Virginia	A	187.200.000	50.9	180.000.000	49.1	367.200.000
Marsella	A	320.400.000	68.1	150.000.000	31.9	470.400.000
Mistrató	B	356.400.000	81.7	80.000.000	18.3	436.400.000
Pueblo Rico	A	414.000.000	84.7	75.000.000	15.3	489.000.000
Quinchía	B	270.000.000	88.0	36.792.000	12.0	306.792.000
Santa Rosa	A	226.800.000	53.1	200.000.000	46.9	426.800.000
Santuario	A	316.800.000	89.2	38.300.000	10.8	355.100.000
TOTAL		3600.000.000	77.4	1051.124.000	22.6	4651.124.000

FUENTE: Secretaría de Planeación de Risaralda.

Un aspecto que se puede resaltar es la tendencia que muestran los municipios de alternativa A en aportar mayores recursos para la co-financiación de los proyectos con el gobierno departamental respecto a aquellos que realizan el proceso bajo la alternativa B. En tal sentido, puede observarse que los aportes en recursos de los municipios de alternativa A están dentro del rango entre el 20% y el 50%, apareciendo dos casos atípicos que son los municipios de Pueblo Rico y Santuario quienes aportan el 15.3% y 10.8% respectivamente. Por su parte los municipios de alternativa B aportan recursos cercanos al 10% debido fundamentalmente a los topes mínimos de co-financiación de proyectos establecidos por el departamento dentro del marco del Presupuesto Participativo, aquí se pueden resaltar los municipios de Belén de Umbría y Mistrató que representan los dos municipios de

⁷² CIFUENTES A. Elsa Gladys. **El gobernante como facilitador de la democracia.** presentación de la experiencia de Risaralda en presupuesto participativo. Ríonegro abril 10 y 11 de 2003

alternativa B que hacen mayores aportes de recursos, los cuales son del 18.8% y 18.3% respectivamente.

La participación. Las cifras en cuanto a la participación de la comunidad en el primer año de Presupuesto Participativo en el departamento de Risaralda son alentadoras; en las plenarias realizadas en cada uno de los municipios hubo una asistencia aproximada de 12837 personas que votaron por los programas de mayor interés y se eligieron cerca de 309 delegados que velan por la realización transparente de cada una de las etapas programadas.

TABLA No. 5. Potencial Electoral Frente a la Participación de la Comunidad Total y Porcentual. Número de Delegados. Presupuesto Participativo. Departamento de Risaralda. Vigencia 2003.

MUNICIPIO	POTENCIAL ELECTORAL	PARTICIPACIÓN		
		# VOTOS	% PARTICIPACION	# DELEGADOS
Total Risaralda	265789	12837	4.82	309
Apía	9478	3001	32	38
Balboa	5682	549	9.7	13
Belén de Umbría	16454	2402	14.6	29
Dosquebradas	95493	516	0.54	18
Guática	9102	543	6.0	17
La Celia	5421	869	16.1	21
La Virginia	23777	382	1.6	19
Marsella	13575	800	6.0	42
Mistrató	7880	863	11.0	31
Pueblo Rico	6014	520	8.64	34
Quinchía	17302	980	5.66	13
Santa Rosa	43731	510	1.16	14
Santuario	11880	902	7.6	20

Es necesario aclarar que el potencial electoral total se realizó sin adicionar el de la ciudad de Pereira debido a que esta no realizó el proceso; por otro lado, aunque el potencial electoral es un cifra con la cuál se pueden hacer comparaciones, en el caso de Presupuesto Participativo debe manejarse con cuidado debido a que en municipios como Marsella y La Virginia los electores pueden ser de 16 años en adelante y por tal razón no están contabilizados dentro de esta cifra, en tanto que en Dosquebradas, el proceso solamente se realizó en algunos barrios.

- Los municipios cuya participación en el Presupuesto Participativo presentaron frente al potencial electoral es superior al 10% son Apía (32%), Belén de Umbría (14.6%), La Celia (16.1%) y Mistrató (11%).
- Municipios con una relación Potencial Electoral vs Participación está entre el 5% y el 10% son Balboa (9.7%), Guática y Marsella con el 6%, Pueblo Rico (8.6%), Quinchía (5.6%) y Santuario (7.6%).

- Los municipios que presentan una relación entre Potencial Electoral y Participación inferior al 5% son Dosquebradas (0.54%), La Virginia (1.6%) y Santa Rosa (1.16%).

Los beneficiarios. La población beneficiada de las inversiones por vía Presupuesto Participativo del departamento de Risaralda para la vigencia 2003 es diversa; desde individuos en los proyectos de asistencia nutricional escolar y prevención de enfermedades que afectan colectivamente; grupos familiares en seguridad alimentaria; barrios y veredas en infraestructura de servicios y obras públicas; población vulnerable como los discapacitados, adultos mayores e indigentes en asistencia nutricional y capacitación; grupos étnicos en el municipio de Pueblo Rico; asociaciones de productores agrícolas en municipios como Marsella y Apía para la consolidación de sus organizaciones; centros educativos en proyectos de fomento del deporte y la cultura, organizaciones sociales como las madres cabeza de familia y las juntas de acción comunal en proyectos de asistencia, capacitación e infraestructura al servicio de la comunidad.

Por otro lado, es de resaltarse el carácter rural del proceso en términos de que solamente en dos municipios el proceso tiene carácter urbano los cuales son Dosquebradas y La Virginia; aparte de estos, los demás concentraron la gran mayoría de los recursos hacia la inversión en la zona rural.

Finalmente, en la tabla que se muestra a continuación está la cobertura en términos de inversión por unidad de beneficiarios en todos los municipios y por proyecto del presupuesto participativo Vigencia 2003. Un asunto sobre el cuál habrá que hacer revisiones posteriores consiste en las unidades en las que se expresan los beneficiarios, ya que existen proyectos específicos en los que, independientemente del municipio, los beneficiarios son en esencia grupos familiares como por ejemplo los proyectos de seguridad alimentaria, construcción, reparación o ampliación de la cobertura de servicios y obras públicas, y en la información presentada por la gobernación puede verse que se mezclan personas, organizaciones o grupos familiares, ello puede causar dificultades en el momento de evaluar resultados del proceso y en las comparaciones de orden estadístico que se construyan en los años posteriores y en la construcción de nuevos indicadores.

TABLA No. 6. Costos de proyectos, población beneficiada e indicador de cobertura por municipio. Presupuesto participativo. Departamento de Risaralda. Vigencia 2003.

MUNICIPIO	PROYECTO	COSTOS (en miles de pesos)	Número beneficiarios	INDICADOR DE COBERTURA (\$/beneficiario)
Apía	Asistencia en la producción de café especial	121,648	904 caficultores	134566 \$/caficultor
	Adecuación y ampliación de la logística agroindustrial	113,597	1200 peq product	94664 \$/productor
	Alianzas familiares para la producción agropecuaria	118,829	100 familias	1,188290 \$/familia
Balboa	Centro recreacional ecoturístico	139,795	8000 personas	17474 \$/persona
	Construcción de pozos sépticos	67,784	37 familias	1,832000 \$/familia
	Asistencia nutricional escolar	108,352	1165 pers	93006 \$/familia
Belén de Umbría	Mantenimiento de escenarios deportivos	99,909	6000 pers	16651 \$/persona
	Remodelación redes energía	105,129	151 familias	696218 \$/familia
	Asistencia nutricional escolar y población vulnerable	115,754	280 famil	413407 \$/familia
Dosquebradas	Conformación de microempresas	64,584	nd	Nd
	Construcción de casetas comunales	53,816	197334 habit	272 \$/persona
Guática	Capacitación a microempresarios	96,336	650 pers	148209 \$/persona
	Construcción de servicios sanitarios	130,680	50 famil	2613600 \$/familia
	Seguridad alimentaria	117,504	323 famil	363789 \$/familia
La Celia	Fortalecimiento para el desarrollo microempresarial	90,844	nd	Nd
	Construcción de pozos sépticos	110,000	60famil	1833333 \$/familia
	Seguridad alimentaria	91,283	250 peq produc	365132 \$/productor
La Virginia	Asistencia nutricional escolar	151,679	1907 pers	79538 \$/persona
	Capacitación microempresarial	60,928	300 pers	203093 \$/persona
	Mejoramiento de redes acueducto	86,312	400 pers	215780 \$/persona
	Instalación de tanques sépticos	49,848	600 pers	83080 \$/persona
Marsella	Seguridad alimentaria	72,500	180 famil	402777 \$/familia
	Asistencia técnica agropecuaria	37,322	1300 peq prod	28709 \$/productor
	Construc, reparac, y mantenim acueductos rurales	121,845	1575 pers	77361\$/persona
	Construcción de tanques sépticos	206,777	131 famil	1,578450 \$/familia
	Protección de microcuencas	1,692	2122 pers	797 \$/persona
	Construcción de canal colector urbano	38,000	165 famil	230303 \$/familia
Mistrató	Seguridad alimentaria	197,204	1715 famil	114987 \$/familia
	Asistencia nutricional	74,140	1498 pers	49492 \$/persona
	Capacitación a artesanos	17,818	125 pers	142544 \$/persona
	Construcción de puentes	9,500	1720 pers	5523 \$/persona
	Construcción casa indígena	30,000	588 pers	51020 \$/persona
	Mantenimiento de escuelas	28,000	588 pers	47619 \$/persona

	Mantenimiento de estadio municipal	16,500	1600 pers	10312 \$/persona
	Dotación para actividades culturales escolares	5,000	400 pers	12500 \$/persona
	Dotación de tazas sanitarias	42,000	400 pers	105000 \$/persona
	dotación de aulas para educación especial	9,282	165 pers	56254 \$/persona
	Dotación de logística grupo de danzas	9,000	165 pers	54545 \$/persona
Pueblo Rico	Iluminación estadio municipal	78,539	14960 pers	5249 \$/persona
	Prácticas agroecológicas escolares	11,999	680 pers	17645 \$/persona
	Infraestructura para beneficio de fique	10,930	25 fam	437200 \$/familia
	Fomento agropecuario	354,983	3011 product	117895 \$/productor
	Banco de herramientas minería	7,000	10 famil	700000 \$/familia
	Infraestructura panelera	62,688	3120 famil	20092 \$/familia
Santuario	Fondo rotatorio de insumos y herramientas a pequeños productores	12,000	725 peq productor es	16551 \$/productor
	Sistema tecnológico a pequeños productores	10,072	100 productor es	100720 \$/productor
	Mantenimiento y ampliación de alumbrado público	17,807	8396 person	2120 \$/persona
	Ampliación red primaria de energía eléctrica	4,416	12 viviendas	368000 \$/vivienda
	Seguridad alimentaria	31,200	725 peq product	43034 \$/productor
	Manejo de residuos sólidos y uso racional del agua	12,000	1539 familias	7797 \$/familia
	Manejo adecuado de envase de plaguicidas	4,000	250 person	16000 \$/persona
	Protección a mujeres en edad fértil y madres cabeza de hogar	8,219	3142 pers	2615 \$/persona
	Asistencia al adulto mayor e indigente	44,000	210 pers	209523 \$/persona
	Asistencia a discapacitados	31,000	324 pers	61728 \$/persona
	Capacitación en administración de empresas agropecuarias	20,000	60 pers	333333 \$/persona
	Asistencia Técnica Agropecuaria a pequeños productores	67,105	623 peq product	107712 \$/productor
	Asistencia para la prevención y atención de desastres	97,481	15642 pers	6232 \$/persona
Quinchía	Saneamiento Básico Rural.	125,202	20000 personas	6260 \$/persona
	Alianzas familiares para la producción agropecuaria de autoconsumo.	99,928	64 famil	1561375 \$/familia
	Adecuación de JAC	49,829	3654 pers	13636 \$/persona
	Construcción del Centro Administrativo municipal	129,189	40270 pers	3208 \$/persona
Santa Rosa	Pavimentación urbana	106,064	1335 pers	79448 \$/persona
	Mejoramiento de parques y áreas comunitarias	81,625	14650 pers	5496 \$/persona
	Adecuación de vías rurales	69,762	5000 pers	13952 \$/persona
	Seguridad alimentaria	170,720	950 familias	179705 \$/familia

FUENTE. Planeación Departamental de Risaralda. 2003.

4. LOS ASPECTOS METODOLOGICOS DEL PROCESO.

“El empeño de modelar la materia incoherente y vertiginosa de que se componen los sueños es el reto más arduo que pueda acometer un varón, aunque penetre todos los enigmas del orden superior y del inferior: mucho más arduo que tejer una cuerda de arena o que amonedar el viento sin cara”

JORGE LUIS BORGES

El diseño del ejercicio de presupuesto participativo del departamento de Risaralda debe verse, no como una propuesta metodológica elaborada para ser aplicada, por el contrario, todos sus instrumentos y herramientas han sido diseñados en campo, en el diálogo informal y/o formal entre los ciudadanos y la administración municipal y la departamental.

Es de notarse, que el presupuesto participativo en sí mismo, es un instrumento de planeación que permite a la ciudadanía adelantar procesos de control social, fomentando la transparencia y la gobernabilidad. En este sentido, constituye igualmente un ejercicio de investigación y de acción, ya que su diseño se transfiere de la formalidad tradicional de puertas cerradas de las administraciones, hacia la presencia legítima (no legitimadora) de la ciudadanía para enriquecerlo, modificarlo y ejecutarlo. No obstante, “existen muchos aspectos que debemos tener en consideración en una experiencia de planificación participativa; de ello tratamos de dar cuenta en cada paso metodológico...”⁷³, el autor afirma que todo ejercicio de planeación participativa requiere unas condiciones locales particulares dentro de las cuales se pueden enumerar:

1. Fortalecimiento del protagonismo de los actores sociales.
2. Inclusión social por oposición a toda forma de exclusión.
3. Promoción de la más amplia comunicación social.
4. Establecimiento de reglas de juego democráticas explícitas.
5. Promoción de las equidades.
6. Reforzamiento del carácter interno del proceso: contar con promotores y animadores locales.
7. Generación de credibilidad y mantenimiento de la unidad de la acción.

Aquí se define entonces, el éxito o fracaso no solo de la realización del presupuesto participativo, sino de todo ejercicio de planeación participativa en el ámbito local, y se visualiza claramente que el ejercicio del poder es débil si no está

⁷³ QUEDENA, Enrique. *Descentralización y gestión estratégica del desarrollo local. Bolivia, Ecuador y Perú*. Escuela para el desarrollo. Pág.74. Lima, 2002.

acompañado de una base social que pueda plantearse límites y retos; el presupuesto participativo es un ejercicio de planificación en el que la base social define la destinación de los recursos públicos, las prioridades de inversión y según el caso, hasta los límites en gastos de funcionamiento. En consecuencia, la esfera del poder cambia de dirección material porque la decisión es emanada desde la base social y se rompe con la concepción moderna del poder que constituye una relación piramidal donde los gobernantes están por encima de los gobernados.

En la definición de los aspectos metodológicos del proceso de presupuesto Participativo de Risaralda se pueden distinguir tres momentos cruciales que se distinguen en cada una de las etapas: el primero, un momento netamente político, que consiste en el proceso de encuentro, diálogo, socialización y negociación entre los mandatarios locales y sus equipos de gobierno, la gobernación de Risaralda y la cooperación y apoyo de la Federación Colombiana de Municipios y la GTZ; aquí, cada una de las instituciones afirmó sus compromisos y designó las diferentes instancias y personas para asumir las diferentes tareas.

El segundo momento, de carácter técnico, en el cual los funcionarios de las alcaldías municipales, la gobernación de Risaralda, la Federación Colombiana de Municipios y la Agencia de Cooperación Técnica Internacional del Gobierno Alemán GTZ, iniciaron una exploración de cada municipio y de la gobernación, en sus aspectos financieros y de recursos que permitiesen adelantar el proceso, como fruto de ello, los niveles locales y el departamental tomaron las primeras decisiones en cuanto a los aportes de recursos para los proyectos, los programas y/o líneas de proyectos a poner a consideración de la comunidad y el diseño de los primeros instrumentos de soporte para la labor en campo como lo son los instrumentos de convocatoria, tarjetones para la elección de los programas, la dinámica de las plenarias, el soporte para la rendición de cuentas, los criterios a proponer a la ciudadanía para la elección de sus delegados.

Un tercer momento, de lo técnico a lo político, donde la comunidad ingresó como sujeto de la participación, primero en las plenarias tomando decisiones en cuanto a las inversiones que presentan mayor interés a su comunidad, también eligiendo sus delegados quienes son puente de comunicación entre gobernación, alcaldía y ciudadanía; los delegados, dentro de un proceso de capacitación y acción conformando un equipo con los funcionarios municipales y departamentales para definir las directrices en la toma de decisiones que continúa, en lo relacionado con la incorporación de las prioridades de las localidades al Plan Operativo Anual de Inversiones, la aprobación de este por las correspondientes corporaciones públicas y el desarrollo de todo el proceso de acompañamiento desde la ejecución, pasando por el control social y la evaluación.

4.1. Elementos de planeación participativa.

Otro aspecto trascendental para el ejercicio de presupuesto participativo lo constituye el hecho de que este se enmarca dentro del ámbito de la planeación participativa ya que permite construir bases para la construcción de futuro en las territorialidades.

Es menester en todo tipo de planificación participativa hacer un análisis integral de los diversos componentes y situaciones presentes en el territorio, consolidando el pensamiento de la población en los aspectos inherentes al desarrollo para definir el momento inicial y proyectarlo hacia el futuro.

Gonzalo Darquea Sevilla⁷⁴ afirma que los ejercicios de planeación participativa deben estar sujetos a unos criterios conceptuales mínimos que permitan alcanzar la misión y la dimensión que le son propias, estas condiciones son las siguientes:

1. Institucionalización de los procesos de gestión local, en forma estratégica y participativa. Generar las condiciones básicas, mínimas, que aseguren el inicio de un proceso sostenido, democrático, estratégico y concertado desde el nivel local.

2. Visión estratégica concertada. Establecer concertadamente la visión de futuro del municipio en los cuatro grandes temas inherentes al desarrollo como lo son la economía local, social, territorial - ambiental e institucional (municipalidad), marcando el rumbo del municipio, generando sinergias a través de la intervención de todos los actores que interactúan en el municipio (públicos y privados), dirigiéndola al mismo objetivo, con miras a lograr consistencia en el proceso de gestión local, evitando la dispersión de esfuerzos y recursos, superando la visión restringida o de corto plazo.

3. Sustentabilidad de la gestión local. El proceso debe ser integral y por tanto contemplar las tres dimensiones de la sustentabilidad del desarrollo local: economía, social y ambiental, al momento de priorizar, concertar y ejecutar políticas, estrategias, programas y proyectos de desarrollo a nivel municipal.

Resulta insuficiente preocuparse solo del bienestar social, a través del impulso de las infraestructuras, servicios y equipamientos, es importante impulsar el bienestar económico, mediante el fortalecimiento de la economía local, impulsando la competitividad de los municipios, y a su vez de la dimensión ambiental, la cual está presente de manera transversal a todas las dimensiones del desarrollo.

⁷⁴ DARQUEA SEVILLA, Gonzalo. *Planeación participativa local: Criterios mínimos e indicadores*. Grupo Consultivo RTI/USAID. San Salvador. 2000. spi

4. Equidad social y de género. El proceso debe brindar iguales oportunidades y derechos a hombres y mujeres, al momento de priorizar, concertar y ejecutar: políticas, programas, proyectos así como en el uso de los recursos municipales, priorizando acciones que estimulen la participación de la mujer en las decisiones locales.

Igualmente debe generar las oportunidades y condiciones para que toda la población organizada, tome decisiones concertadas, sobre las políticas municipales, programas, proyectos y sobre el uso de los recursos públicos, priorizando a la población más desfavorecida, o con necesidades básicas insatisfechas.

5. Corresponsabilidad comunitaria. El proceso debe impulsar la construcción de ciudadanía, que es el status que le otorga la comunidad a un vecino que asume sus derechos y obligaciones, en actitud solidaria con su comunidad, a través de la cogestión, es decir del involucramiento de todos los actores locales, públicos y privados, fomentando la corresponsabilidad comunitaria sobre el proceso.

6. Transparencia e integridad local. El proceso debe generar visibilidad total y pública, en cada una de sus fases y componentes: acciones, decisiones y uso de los recursos; Es necesario generar por tanto los mecanismos apropiados y básicos que permitan transparentar el proceso, para generar confianza social e institucional, facilitando la gobernabilidad.

7. Intervención territorial y sectorial. El proceso participativo debe ser integral y por tanto, debe incorporar los dos componentes de la gestión local: territorial y sectorial (por áreas o temas). Es importante por tanto dar cobertura a toda la población organizada territorialmente y sectorialmente.

8. Complementariedad, alianzas estratégicas. El proceso debe lograr sinergias de todos los actores locales públicos y privados, nacionales e internacionales, todos ellos dirigidos a lograr la visión de futuro concertada, a través de alianzas estratégicas, para juntos conseguir los propósitos planteados, complementando así los esfuerzos de la municipalidad y su comunidad.

9. Gradualidad. El proceso debe ser selectivo y progresivo: Es decir que, no puede ser implementado indiscriminadamente y de una sola vez; debe ser gradual, en función de la capacidad y potencialidad de los municipios y de las organizaciones comunitarias, para ir generando progresivamente efectos demostrativos, que permitan caminar, crecer y multiplicar el mismo, asegurando su sostenibilidad.

De las anteriores consideraciones puede extraerse entonces que la planeación participativa abarca el proceso histórico, político-institucional, social, territorial y sectorial, así como económico que son inherentes al proceso de desarrollo; pero

es de corregir que el punto culminante de una planeación participativa no es un documento escrito al que suele llamarse plan⁷⁵, este condensa la visión de futuro que ha sido negociada y concertada por los participantes, pero esta visión de futuro es dinámica y así mismo el producto paralelo de una planeación participativa es la inserción paulatina de la sociedad hacia una nueva dinámica caracterizada por la cohesión e integración que constituyen elementos impulsores hacia nuevos y mejores niveles de desarrollo.

De manera complementaria QUEDENA expone que desde lo técnico y metodológico, los resultados de la realización de ejercicios planificadores de orden participativo están sujetos a la definición de ciertos elementos:

“Existen ciertos elementos claves que sirven para explicar el éxito de las principales experiencias de planificación participativa:

- La existencia de un proyecto político es fundamental, pues genera un sentido general de unidad y coherencia al accionar de los distintos actores participantes.
- En casi todos los casos se cuenta con un soporte técnico competente, encargado de convertir lo estratégico en instrucciones operativas y proyectos materializables.
- La orientación hacia la generación de capital social mediante la participación, el empoderamiento y la inversión social.
- Se trata de experiencias que impactan sobre territorios amplios y diversos, algo muy distinto de lo que se conoce como un desarrollo localizado.
- Han logrado integrar las dinámicas sociales y las del gobierno local, priorizando las primeras debido a la constatación de dos situaciones:
 1. Que es la dinámica social la que permite la existencia de un plan de desarrollo, y no al revés; y
 2. Que el desarrollo local no se decreta con una ordenanza.”⁷⁶

Aquí puede observarse claramente que los ámbitos en donde se desarrolla la planeación están marcados por elementos que aparecen desde la misma implementación de políticas públicas, para lo cual es necesario que las administraciones cuenten con una capacidad técnica tal que le permita diseñar los instrumentos conceptuales y metodológicos para el proceso, poder coordinar la base social que se convierte en actor de políticas y deja de ser objeto de aplicación de ellas, el conocimiento pormenorizado de las situaciones y características de cualquier índole que se presentan en el territorio, y que en la mayoría de los casos no son fácilmente identificables espacialmente y allí, las

⁷⁵ Entiendase, Plan de Desarrollo, Plan de Ordenamiento Territorial, Planes Sectoriales, etc

⁷⁶ QUEDENA, Enrique. *Descentralización y gestión estratégica del desarrollo local: Bolivia, Ecuador y Perú*. Ruralter. Lima. 2002. pág.74.

dinámicas sociales son autónomas y complejas en sus necesidades y transformaciones.

4.2. Concepto de presupuesto participativo.⁷⁷

- Es una potente herramienta de relación permanente del gobierno con la población, un modelo de gestión pública democrática, donde la ciudadanía participa de forma directa, voluntaria y universal.
- Es un proceso abierto que considera la opinión de la comunidad, quien define prioridades, decide proyectos, ejerce el control social del uso del dinero público y evalúa la gestión de sus gobernantes.
- Con las decisiones de la comunidad el gobierno elabora presupuesto de inversión para la próxima vigencia y lo envía a la Honorable Asamblea y/o al Concejo Municipal para su aprobación.
- Instrumento que posibilita la toma de decisiones de la comunidad, respecto a la destinación de los recursos públicos de libre inversión.
- Obliga a la rendición de cuentas por parte de la administración a la ciudadanía.
- Permite focalizar la inversión en los sectores de la población con mayores carencias.
- Permite identificar las necesidades reales de las comunidades.
- Estimula el liderazgo en la ciudadanía.
- Le permite a las administraciones ganar credibilidad y gobernabilidad ante la opinión pública.
- Posibilita la coordinación de los aportes de actores emergentes (nuevos) en el desarrollo local.

4.2.1. Objetivos del presupuesto participativo de Risaralda.⁷⁸

1. Fortalecer la acción conjunta de la Administración Departamental y las Alcaldías Municipales poniendo en práctica los principios de equidad social, coordinación, concurrencia, complementariedad, transparencia y subsidiaridad.
2. Propiciar la participación directa de la población en la toma de decisiones en la distribución de recursos del presupuesto público, para consolidar la democracia participativa y convertir al ciudadano en protagonista activo de la gestión pública.
3. Orientar la inversión pública, buscando la equidad social, focalizando la inversión en los grupos con mayores necesidades o carencias.
4. Empoderar a la comunidad con nuevos elementos de juicio para mejorar y sostener su papel sobre el control de la acción gubernamental y asegurar una mayor transparencia en el gasto público.

⁷⁷ GOBERNACIÓN DE RISARALDA. *Reglamento del Presupuesto Participativo*. 2003. GTZ. FCM. DNP. pág. 5.

⁷⁸ Op. cit. pág. 6.

4.2.2. Elementos técnicos y metodológicos.

Ya se han mencionado los marcos referenciales que sirven de soporte para la realización de los ejercicios de presupuesto participativo, se definió su concepto y sus objetivos. Ahora, citaremos brevemente los diferentes elementos técnicos y metodológicos que se diseñaron o establecieron.

La territorialidad. El presupuesto participativo se desarrolla en varios ámbitos y/o niveles que definiremos a continuación, el primero de ellos es la territorialidad, el cual consiste en que el proceso tiene un ámbito espacial cuya composición está inmersa en la secuencia departamento – municipio - comunidad.

En cada una de estas instancias se presentan diferentes niveles de decisión los cuales son diferentes de una a otra, pero, en su conjunto son complementarias. Así, enumeraremos a continuación las diferentes actividades que se realizan en cada instancia territorial, los componentes a tener en cuenta para su realización y la descripción de cada una de las etapas o fases que corresponden al ciclo.

El departamento. Por su mandato constitucional y por el rol que la estructura del Estado le ha entregado a estas entidades territoriales, estas juegan un papel en la siguiente dirección:

- Analiza su situación financiera.
- Establece los programas del plan de desarrollo cuyos recursos se pueden poner a consideración de la comunidad.
- Analiza la situación financiera de los municipios y establece un RANKING para la asignación de los recursos mediante el Análisis de Vulnerabilidad Social.
- Determina los programas del plan de desarrollo cuyos recursos pueden ponerse a consideración de la comunidad.
- Decide la bolsa de recursos por programas que serán puestos a consideración de la comunidad.
- Define el equipo de funcionarios encargados del acompañamiento a los municipios en la parte operativa, ejecución y control social del proceso de presupuesto participativo.
- Establece dos alternativas para la realización del ejercicio: ALTERNATIVA A: Los municipios desarrollan el ejercicio con sus recursos y su personal y co-financia los proyectos del municipio por la totalidad de recursos establecidos en el RANKING. ALTERNATIVA B: Es el departamento quien realiza el ejercicio con sus recursos y su personal y obliga al municipio a co-financiar como mínimo el 10% de la inversión en cada proyecto.

El municipio. Es la instancia territorial más próxima a los ciudadanos y es el espacio de relación directa entre gobernados y gobernantes, de ahí la importancia para el proceso, veamos algunos roles asignados a lo largo del proceso:

- Analiza su situación financiera.
- Determina los programas del plan de desarrollo cuyos recursos pueden ponerse a consideración de la comunidad.
- Decide la bolsa de recursos por programas que serán puestos a consideración de la comunidad.
- Establece cuál de las dos alternativas acoge para hacer presupuesto participativo.
- Define el equipo de funcionarios municipales cuya tarea es coordinar el proceso.

La comunidad. Es de vital importancia la definición de la territorialidad particular en cada municipio, ya que en ellos las organizaciones de la sociedad civil funcionan muy diferente de municipio a municipio y esta característica puede determinar el éxito o fracaso del ejercicio, así pues, cada uno de los municipios de Risaralda estableció la organización o distribución territorial comunitaria que mejor podría adaptarse; existen algunos modelos de distribución territorial local que se pueden enumerar así:

Sub-regionalización. Establece una regionalización municipal para el desarrollo de las plenarias con la comunidad; esta regionalización se hace bajo criterios técnicos como vecindad, vías y sistemas de comunicación, ubicación geográfica, rasgos culturales, perfil epidemiológico y cercanía con lugares donde se prestan servicios públicos y sociales básico como salud, educación agua potable, alcantarillado y electrificación. Estos no son los únicos criterios para definir una regionalización, en cada ámbito local pueden aparecer otros.

Etnias. Existen también municipalidades donde hay multiplicidad de razas y culturas que son ubicables en ámbitos geográficos específicos como la presencia de grupos asentamientos indígenas, poblaciones afro colombianas y mestizas.

Distribución urbano-rural. Es posible, dependiendo de las necesidades y carencias en cada ámbito urbano o rural, darle prioridad para el desarrollo del proceso a uno u otro ámbito y así mismo favorecer el desarrollo en donde las carencias sean mayores.

Con cobertura en todo el territorio municipal. También es posible realizar el ejercicio en todo el territorio, estableciendo criterios para la focalización de las inversiones en las regiones o lugares con mayores carencias.

El nivel de organización de la comunidad es elemento primordial para la realización de un presupuesto participativo, por ello es necesario hacer un diagnóstico de la organización y la participación comunitaria, ya que instancia como las juntas administradoras locales o las juntas de acción comunal que son de carácter formal -establecidos y regulados por la ley- no necesariamente

funcionan bien, en cambio pueden existir otro tipo de estructuras organizativas informales con mayor poder de convocatoria e incluso de decisión.

De cualquier manera, la comunidad organizada o no, tiene unas acciones específicas dentro de todo el proceso de presupuesto participativo, desde su diseño hasta la ejecución y el control social, en esta perspectiva, la comunidad realiza tareas como:

- Establecer pautas y normatividades (reglamento) para el desarrollo del presupuesto participativo.
- Decidir la prioridad de inversión en cada una de sus comunidades o asentamientos.
- Nombrar delegados que representarán a las comunidades en los procesos de priorización de necesidades, capacitación, información a la comunidad en general y vigilancia de la transparencia en la ejecución de las inversiones, hacer las recomendaciones necesarias para ajustar el ejercicio en el futuro.
- Asistir, informar y convocar a la ciudadanía a las acciones relacionadas con la ejecución, control social y evaluación de las inversiones del presupuesto participativo.

4.2.3. Componentes.

Organizacional. El proceso tiene un modelo organizacional caracterizado por su concordancia con las realidades locales y del departamento, la organización es fácilmente identificable, con objetivos claros y con un sistema normativo que le permite regularse, esta organización se ajusta continuamente debido a la diversidad de actores que la integran. En los municipios están los comités o consejos de presupuesto participativo compuestos por el coordinador departamental, el equipo de apoyo municipal y los delegados. Para el departamento de Risaralda existe el Comité Técnico integrado por el equipo coordinador departamental y el equipo de apoyo al control social; respaldados también por los equipos de apoyo municipal.

Comunicativo. Consiste en el establecimiento de medios, canales y conductos para la comunicación entre todos los actores y durante todas las fases del proceso. El presupuesto participativo se caracteriza por la necesidad de trabajo sinérgico para lo cual la comunicación y el adecuado flujo de información se realiza de manera oportuna. Aquí no solamente se entiende lo relacionado con la comunicación interna entre gobernación y municipios, también abarca todo el proceso de convocatoria y participación de la ciudadanía durante todo el ciclo.

Capacitación. Es un proceso de formación y autoformación que integra instrumentos de capacitación en aspectos conceptuales y metodológicos de manera sinérgica y horizontal. La capacitación es una actividad inherente a todos los actores, ya que ellos definen los diferentes procedimientos e instrumentos que

se ponen en práctica y simultáneamente, estas actividades tienen ocasión dentro de un marco conceptual, metodológico y político que se espera clarificar y afianzar.

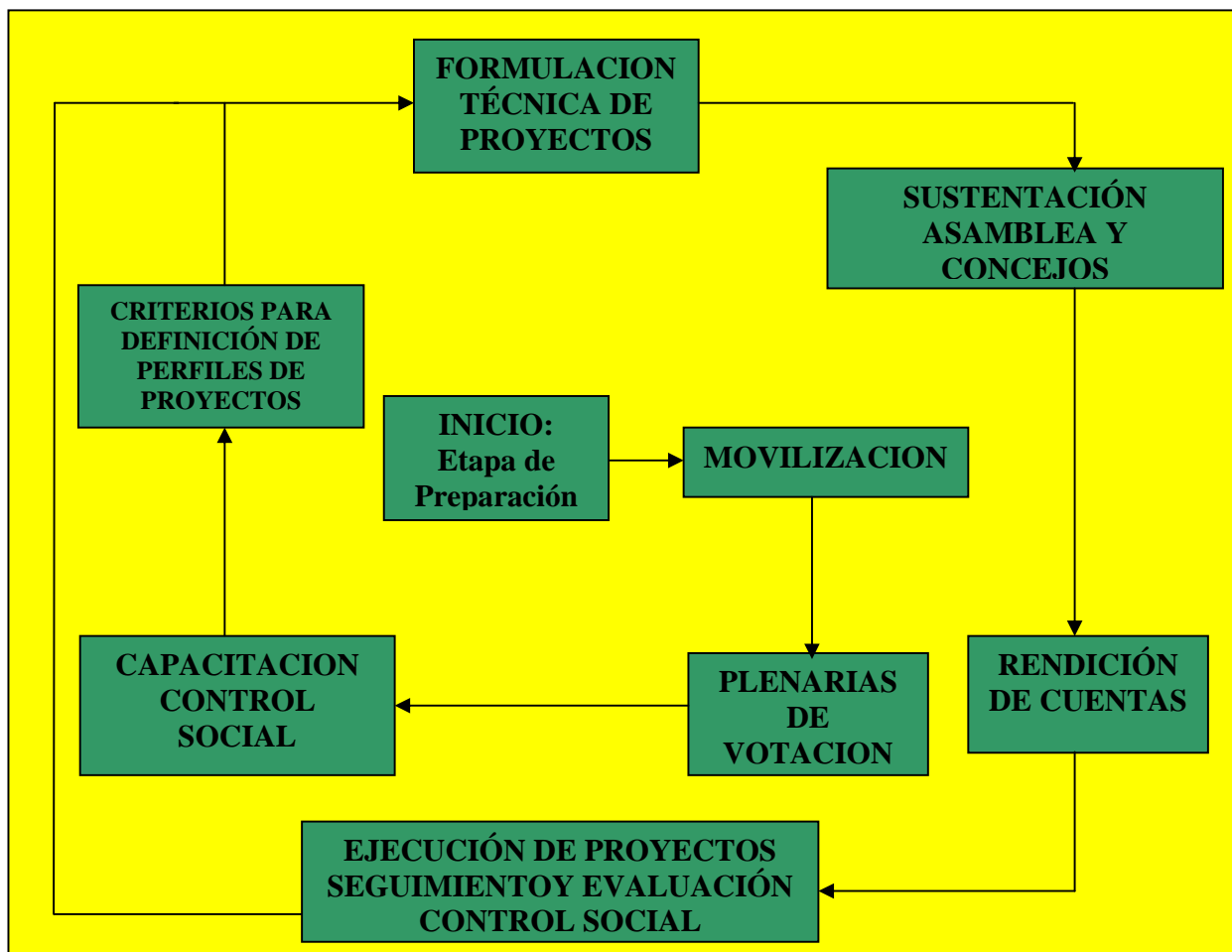
Político – institucional. Constituye toda la estructura de organizaciones públicas, tanto gubernamentales como privada y de la sociedad civil que tienen ingerencia, en alguna medida para el desarrollo del proceso, ya que este requiere una dinámica distinta en la actuación de los funcionarios públicos y la comunidad a la que se manifiesta tradicionalmente.

Técnico. El proceso está en construcción permanente de un sistema de soporte conceptual y metodológico que le permite adelantar cada una de las fases y la correspondiente toma de decisiones, es de notarse que las administraciones públicas poseen información fundamental para el desarrollo del ejercicio, pero existen múltiples elementos que emergen de la participación de la comunidad y que redefinen el conocimiento de la realidad del territorio que tradicionalmente poseen las administraciones en escritorio, así pues, el presupuesto participativo revisa y actualiza el soporte técnico para la toma de decisiones al permitir contrastar el concepto académico con la realidad.

Financiero. La consideración continua del monto de recursos cuya inversión es puesta a consideración de la comunidad es parte estructural del proceso, es así como al principio del ciclo las primeras decisiones que toman las administraciones están relacionadas con este tema; pero también, los costos de la realización del ciclo son previstos de tal manera que se pueden mitigar los riesgos conexos a falta de recursos, como por ejemplo para imprimir tarjetones, desplazamiento de los funcionarios, elaboración de documentos de soporte o de informe a la comunidad.

4.3. Ciclo del presupuesto participativo.

GRAFICA 1: Ciclo del presupuesto participativo. Departamento de Risaralda. 2003.



FUENTE: Gobernación de Risaralda. Secretaría de Planeación⁷⁹.

En la gráfica 1 puede observarse las diferentes etapas del proceso de presupuesto participativo, pero este no es un modelo rígido, antes por el contrario, este se debe ajustar según las condiciones en cada municipalidad, es más, dentro de cada etapa existen procesos intermedios que a continuación se describen:

FASE 1. Preparación. Al iniciar el proceso , en el año 2002, la Secretaría de Planeación Departamental convocó a los alcaldes, funcionarios departamentales y

⁷⁹ GOBERNACIÓN DE RISARALDA. Secretaría de Planeación. *Reglamento de Presupuesto Participativo*. Versión Adaptada. 2003. GTZ. DNP. Pereira. Pág. 12.

municipales con el objeto de unificar los criterios y procedimientos tendientes a la consolidación de los equipos municipales y departamental, la definición de recursos y variables de asignación de recursos departamental para ser distribuidos en cada municipio, lo cual se realiza con base en la proyección de ingresos disponibles para inversión que son certificados por la Secretaría de Hacienda, estableciendo que el 60% de los que corresponden con la libre inversión, pueden ser concertables con la ciudadanía. Para definir los recursos a asignar en cada municipio se realiza un análisis de vulnerabilidad social en cada uno de ellos.

Por otro lado, los municipios determinan los recursos para poner a consideración su inversión por parte de la comunidad y que corresponden con los programas del plan de desarrollo, tanto municipal como departamental.

Aquí tiene lugar también, el diseño de otros instrumentos para las etapas siguientes y especialmente la que tiene que ver con la elección de la ciudadanía de sus prioridades, así pues, la construcción de herramientas para convocar a la ciudadanía, los tarjetones para la elección de los programas y se ponen a consideración los criterios bajo los cuales las comunidades eligen sus delegados.

Para el año 2003, el proceso cuenta en esta etapa con los delegados nombrados por las comunidades de cada uno de los municipios a fin de “socializar y concertar los ajustes al proceso metodológico realizado en la implementación del año anterior e igualmente para concertar, el modelo de ejecución, de tal manera que se pueda aplicar la metodología a partir de las recomendaciones propuestas por los representantes de los municipios”⁸⁰.

Durante el año 2003 aparece otro nuevo reto para el proceso del presupuesto participativo y es el relacionado con los proyectos estratégicos de la Visión Risaralda 2017, para lo cual el gobierno departamental destina el 20% de los recursos de libre inversión en la realización de estos; los instrumentos para concertación con la comunidad se diseñan para que sean adecuados a un nuevo grupo de participantes dentro del proceso y es una mesa conformada por actores de la región que representan intereses colectivos en los diferentes sectores, además de los alcaldes y los delegados de los diferentes municipios elegidos en las plenarios de votación.

En esta etapa preparatoria se establecieron los criterios para el desarrollo del proceso para los años 2002 y 2003, cuyos proyectos son ejecutados durante las vigencias correspondientes a los años 2003 y 2004 respectivamente; así mismo, se realizan las acciones tendientes a la evaluación y el ajuste metodológico.

⁸⁰ Op. cit. Pág. 13

Existe un momento técnico correspondiente a las fases de formulación y ejecución que se establecen desde la preparación y cuyas acciones están encaminadas:

Fase de formulación.

- a. Definición de los recursos de inversión departamental que se concertaron para ejecutar en el año 2003 y las que serán ejecutadas en el año 2004.
- b. Definición de variables de asignación de recursos por municipio.
- c. Selección de proyectos de inversión para votación por parte de la ciudadanía.
- d. Definición de los municipios a suscribirse en una de las dos alternativas de vinculación al proceso en concertación con los alcaldes.

Fase de ejecución.

- a. Programación de desembolsos por municipio para la vigencia fiscal 2003.
- b. Suscripción de convenios inter administrativos Gobernación – Alcaldías.
- c. Definición de responsabilidades correspondientes a la Interventoría de los Convenios.

Fase de formulación.

a. Definición de los recursos de inversión departamental que se concertaron para ejecutar en el año 2003 y las que serán ejecutadas en el año 2004.

Con base en la proyección de ingresos disponibles para inversión certificada por la Secretaría de Hacienda Departamental, se realiza el análisis de los recursos que se destinan para su ejecución en la vigencia 2003 y 2004, en la financiación de los proyectos de inversión en cada municipio y cuyo carácter es decidido por la población.

Así entendido, los recursos para concertar con la comunidad alcanzan el 60% del presupuesto de libre inversión, de estos, el 80% son distribuidos entre los municipios según el análisis de vulnerabilidad social, el restante 20% será destinado en el año 2004 a financiar proyectos estratégicos de la Visión Risaralda 2017.

b. Definición de variables de asignación de recursos por municipio. Sabiendo que los recursos con que cuenta el departamento de Risaralda son pocos para la atención del 100% de las necesidades en las municipalidades, este estableció un sistema de variables con las cuales se les evalúa, estableciendo así, un RANKING que permite asignar mayores recursos a los municipios con mayores carencias.

Durante el ejercicio de presupuesto participativo del año 2002 y cuyos proyectos están siendo ejecutados en el año 2003, la Secretaría de Planeación

Departamental efectuó un análisis de vulnerabilidad social, basado en las siguientes variables:

- Tasa de Desempleo
- Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI.
- Crecimiento Poblacional 1999-2000.
- Categorización.
- Recaudo per-capita.
- Población Indígena.
- Deserción escolar.
- Indicadores de Salud.

Es de aclararse que durante el ejercicio del año 2003 y cuyos proyectos serán ejecutados en el año 2004, el análisis de vulnerabilidad social incluye nuevas variables como son:

- Porcentaje de dependencia de los municipios al Sistema General de Participaciones SGP.
- Porcentaje de Desnutrición Infantil.
- Tasa de Mortalidad Infantil.
- Participación Relativa de la comunidad en el presupuesto participativo 2002: Total votos en Plenarias 2002/Total Población. Para el caso de los municipios de Alternativa B es el promedio de votación de dos plenarias.
- Índice de desarrollo humano. IDH.

Fruto de este proceso, los resultados de análisis de vulnerabilidad social que permite establecer la distribución de los recursos departamentales del presupuesto participativo por municipio, para la vigencia 2003 y 2004 se ilustran en la tabla, donde puede observarse un aumento sustancial en los recursos que la gobernación de Risaralda aporta al proceso en cada uno de los municipios del año 2004, respecto al año 2003 -500 millones de pesos aproximadamente-.

TABLA No. 7. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR MUNICIPIO. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE RISARALDA POR AÑOS.

AÑO 2003			AÑO 2004	
TOTAL 3596.400.000			TOTAL: 4100.000.000	
Posición	MUNICIPIO	Valor en Pesos	MUNICIPIO	Valor en Pesos
1	Pueblo Rico	403.200.000	Marsella	386.039.000
2	Mistrató	349.200.000	Apía	381.602.000
3	Marsella	313.200.000	Mistrató	359.416.000
4	Apía	309.600.000	Pueblo Rico	346.104.000
5	Santuario	309.600.000	La Virginia	337.229.000
6	Guática	306.000.000	Belén de Umbría	306.169.000
7	Quinchía	262.800.000	Quinchía	301.732.000
8	Balboa	255.600.000	La Celia	275.108.000
9	La Celia	255.600.000	Santuario	270.671.000
10	Belén de Umbría	252.000.000	Guática	261.797.000
11	Santa Rosa de Cabal	219.600.000	Santa Rosa de Cabal	239.610.000
12	La Virginia	180.000.000	Balboa	230.736.000
13	Pereira	93.600.000	Dosquebradas	212.987.000
14	Dosquebradas	86.400.000	Pereira	190.800.000

FUENTE: Secretaría de Planeación de Risaralda. Presupuesto participativo 2002 y 2003⁸¹.

c. Selección de proyectos de inversión para votación por parte de la ciudadanía. La definición de los programas o líneas de proyectos que son puestos a consideración de la ciudadanía son fundamentalmente aquellos que corresponden a los recursos de libre inversión, tanto de la gobernación como de las Alcaldías, para tal efecto, se aplican los siguientes criterios:

- Que estén contenidos en el Plan de Desarrollo⁸² (Ver Anexo).
- Que los recursos requeridos para su financiación sean de fuentes propias y no dependan de entidades de otros niveles.
- Que guarden coherencia y armonía con los planes de desarrollo municipales (concurencia).
- Que sean competencia del departamento de acuerdo con la constitución y las leyes.

⁸¹ Op.cit. pág. 15.

⁸² Fruto del Análisis del Plan de Desarrollo Departamental e el año 2002, se establecieron los programas correspondientes para ser puestos a consideración de las comunidades en todos los municipios.

d. Definición de los municipios a suscribirse en una de las dos alternativas de vinculación al proceso en concertación con los alcaldes. Mediante cartas de compromiso los Alcaldes Municipales se suscriben a una de las dos alternativas de vinculación al proceso, las cuales son:

ALTERNATIVA A. El Municipio adelanta el proceso poniendo a consideración de la ciudadanía los programas de su propio Plan de Desarrollo. En este caso, el Departamento de Risaralda cofinancia proyectos de acuerdo a la asignación de recursos para cada uno; por lo cual el municipio debe contribuir con un 30% como mínimo del techo presupuestal asignado por el Departamento.

Todo el diseño metodológico y conceptual, los diferentes instrumentos para la convocatoria, toma de decisiones y los recursos de logística son provistos por los equipos municipales de funcionarios. También la dinámica de cada una de las actividades, dentro del marco del Presupuesto Participativo es coordinada por los funcionarios del nivel local.

ALTERNATIVA B. Las responsabilidades en la realización del proceso de Presupuesto Participativo las asume el equipo de funcionarios de la Secretaría de Planeación Departamental, para lo cual los instrumentos y herramientas utilizadas para el proceso, así como los diferentes recursos de logística son provistos por este nivel; los programas y proyectos cuya ejecución es puesta a consideración por parte de la ciudadanía corresponden a los del Plan de Desarrollo Departamental.

Para la cofinanciación de los proyectos, los municipios suscritos en esta alternativa deben aportar una fracción mínima establecida para cada categoría así:

TABLA No. 8. COFINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE LA ALTERNATIVA B.

CATEGORIA	% DE APORTE MINIMO POR MUNICIPIO
1 ^a	20
2 ^a	18
3 ^a	16
4 ^a	14
5 ^a	12
6 ^a	10

FUENTE: Gobernación de Risaralda. Secretaría de Planeación. 2003

FASE DE EJECUCIÓN.

a. Programación de desembolsos por municipio para la vigencia fiscal 2003. A partir de una proyección de flujos de caja realizada por la Secretaría de Hacienda Departamental, la Secretaría de Planeación, elaboró el siguiente programa de desembolsos, el cual se hacen efectivos al ser suscritos los convenios correspondientes:

TABLA No. 9. DESEMBOLSOS POR MUNICIPIO.

Municipio	Aporte Departamental Total	Mayo 20%	Junio 30%	Agosto 30%	Octubre 20%
Apía	316.800.000	63.360.000	95.040.000	95.040.000	63.360.000
Belén de Umbría	259.200.000	51.840.000	77.760.000	77.760.000	51.840.000
Balboa	262.800.000	52.560.000	78.840.000	78.840.000	52.560.000
Dosquebradas	93.600.000	18.720.000	28.080.000	28.080.000	18.720.000
Guática	313.200.000	62.640.000	93.960.000	93.960.000	62.640.000
La Celia	262.800.000	52.560.000	78.840.000	78.840.000	52.560.000
La Virginia	187.200.000	37.440.000	56.160.000	56.160.000	37.440.000
Mistrató	356.400.000	71.280.000	106.920.000	106.920.000	71.280.000
Marsella	320.400.000	64.080.000	96.120.000	96.120.000	64.080.000
Quinchía	270.000.000	54.000.000	81.000.000	81.000.000	54.000.000
Santa Rosa de Cabal	226.800.000	45.360.000	68.040.000	68.040.000	45.360.000
Santuario	316.800.000	63.360.000	95.040.000	95.040.000	63.360.000
Pueblo Rico	414.000.000	82.800.000	124.200.000	124.200.000	82.800.000
TOTAL	3600.000.000	720.000.000	1080.000.000	1080.000.000	720.000.000

FUENTE: Gobernación de Risaralda. Secretaría de Planeación⁸³.

b. Suscripción de convenios interadministrativos Gobernación – Alcaldías⁸⁴. Para la suscripción de los convenios interadministrativos, la gobernación de Risaralda exige a cada municipio presentar la siguiente información:

- Certificado de registro en el Banco de Proyectos.
- Plan Anual Mensualizado de Caja PAC.
- Certificado de disponibilidad presupuestal.
- Registro presupuestal.
- Certificado del concejo municipal sobre vigencia del acuerdo que faculta al alcalde.
- Facultades del alcalde para contratar.
- Fotocopia de la cédula de ciudadanía del alcalde.
- Certificado de la DIAN (NIT)
- Acuerdo del consejo municipal donde están las contrapartidas por parte del municipio para la financiación de los proyectos del presupuesto participativo.

⁸³ IBIDEM. Pág. 17.

⁸⁴ IBIDEM. Pág. 22

- Certificado del concejo municipal sobre la vigencia del acuerdo que faculta al alcalde para contratar.

Constituye la formalización de los convenios departamento – municipio relacionados con la transferencia de los recursos para ser ejecutados en los proyectos priorizados por las comunidades en cada municipio; dichos convenios establecen los siguientes elementos:

- Monto y fechas de desembolsos.
- Monto de recursos aportados por el municipio.
- Decisiones de la ciudadanía representadas en el nombre de los proyectos y su valor.
- El municipio se compromete a formular los términos de referencia y a contratar la ejecución en un tiempo límite.
- Obligación de dar destinación específica a los recursos transferidos, los cuales deben ser aplicados a la ejecución de obras decididas por la comunidad.
- Creación de una cuenta especial para el manejo de los recursos del presupuesto participativo en cada municipio.
- Obligación del municipio de reintegrar al departamento los rendimientos financieros de los recursos transferidos.

c. Definición de responsabilidades correspondientes a la Interventoría de los Convenios⁸⁵. Para el proceso de interventoría de los convenios con cada municipio, la gobernación de Risaralda designa un funcionario de planeación en esta actividad y para cada convenio. Estos funcionarios actúan bajo los parámetros del Manual de Interventoría del departamento y brinda asesoría a cada municipio sobre el procedimiento.

El interventor realiza al menos tres visitas al municipio, de las cuales presenta informes de avance de ejecución, los cuales son requisito previo a cada desembolso.

Las funciones de los interventores son:

- Elaborar el acta de inicio de la interventoría.
- Elaborar los informes de avance parcial del convenio.
- Verificar la apertura de la cuenta especial para el manejo de los recursos del convenio.
- Verificar la asignación de los montos establecidos para la comunidad en cada uno de los proyectos, según los términos de referencia.
- Verificar el establecimiento de los rubros correspondientes en el presupuesto del municipio.

⁸⁵ IBID. Pág. 19.

- Verificar que en la etapa precontractual y contractual estén contenidos los aspectos concertados para la realización de cada proyecto, los cuales se registran en los términos de referencia.
- Hacer seguimiento financiero al manejo de los recursos durante todo el proceso contractual.
- Verificar la idoneidad de los interventores designados por cada municipio a la ejecución de los proyectos de presupuesto participativo.
- Revisar los informes oficiales sobre el presupuesto y estado de cuenta bancaria.
- Verificar saldos de tesorería para determinar el cumplimiento de la contrapartida del municipio y los giros efectuados para la ejecución del convenio.
- Emitir concepto sobre cada desembolso previa presentación de informes de avance.
- Liquidar el convenio, verificando el reintegro de rendimientos financieros y elaborar el acta final del convenio.

FASE 2. MOVILIZACION Y REUNIONES O PLENARIAS DE VOTACIÓN DE LA COMUNIDAD.

La puesta en común de la filosofía y los procedimientos para desarrollar el presupuesto participativo, los programas del plan de desarrollo cuyos recursos serán puestos a consideración de la comunidad hacen parte del proceso de movilización que busca despertar el interés ante la opinión pública; estas actividades son previas a las plenarias de votación y allí se convoca a múltiples actores y organizaciones sociales de cada municipio. También allí, y mediante el uso de los diferentes medios de comunicación presentes en las localidades se convoca a la comunidad para que participe en las diferentes plenarias de votación.

En las plenarias de votación, la comunidad se convierte en el actor central del proceso, debido a que esta adquiere poder de decisión real en las inversiones que se proponen según los programas del Plan de Desarrollo que la gobernación y las Alcaldías exponen.

En este proceso se realizan las siguientes actividades:

- **Inscripción de participantes en la planilla.** En la entrada del recinto estarán las planillas para la inscripción de participantes a las que deben suscribirse todos los asistentes, que con el fin de promover la participación de la juventud, la edad para inscripción puede ser de los 14 años de edad en adelante.
- **Rendición de cuentas.** En ella se expone ante la comunidad los Ingresos, Gastos e Inversiones que ejecutó la administración municipal y/o departamental durante la vigencia anterior.

- **Conformación del Comité de Escrutinio.** Este está integrado por miembros de la comunidad y este efectúa el conteo de votos tanto para opciones de inversiones como para delegados.
- **Votación de Proyectos de Inversión.** La comunidad prioriza por votación directa, mediante tarjetones, tres proyectos de inversión que corresponden a los programas puestos a consideración y que estima, son los más prioritarios para su municipio.
- **Votación para la elección de delegados.** La comunidad elige por votación sus delegados, los cuales son postulados por asistentes o por sí mismos, de manera individual o por plancha. Los candidatos se presentan ante la comunidad y esta vota mediante papeletas por una sola opción. Para votar es necesario que el ciudadano se registre en la planilla de asistencia al ingresar a la plenaria.
- **Designación de los delegados municipales al Comité de Gestión Departamental.** El grupo de delegados por municipio elige un delegado que hace parte del Comité de Gestión⁸⁶; este comité tiene funciones como:
 - a. Verificar que lo acordado con las comunidades, sea incluido dentro del proyecto de presupuesto que elabora el equipo de gobierno.
 - b. Sustentar ante la Asamblea Departamental el presupuesto participativo.
 - c. Realizar la evaluación, monitoreo, control, seguimiento y retroalimentación al proceso de los proyectos que fueron acordados.
 - d. Asegurar la sostenibilidad del proceso a través del tiempo.
 - e. Participar en las reuniones de evaluación y ajuste metodológico de las diferentes etapas y actividades incluidas en el proceso.
 - f. Gestionar recursos logísticos y financieros para el desplazamiento de los delegados a los diferentes eventos.
 - g. Gestionar capacitaciones para los delegados en los temas relacionados con el proceso de presupuesto participativo.
 - h. Velar por el desarrollo eficiente del control social en los diferentes municipios.
 - i. Asistir a las reuniones y eventos a los que sean convocados.
 - j. Motivar permanentemente la participación de la comunidad en las diferentes plenarias de votación y las actividades de control social.
 - k. Servir de enlace entre el equipo coordinador del departamento, los equipos municipales y los delegados.
 - l. Velar por la realización de las correspondientes actividades de rendición de cuentas en cada municipio y en el departamento.
- **Realización de escrutinio y levantamiento del acta de resultados:** El comité de escrutinio efectúa el conteo de votos tanto para opciones de inversión,

⁸⁶ GOBERNACION DE RISARALDA. Secretaría de Planeación. *Reglamento del presupuesto participativo*. 2003. GTZ. DNP. p. 26.

como para elección de delegados y con los resultados levanta un acta suscrita por todos los integrantes del comité.

FASE 3: CAPACITACION EN CONTROL SOCIAL. Para el año 2003 aparece un nuevo elemento dentro del Proceso de Presupuesto Participativo y es el relacionado con el Control Social al no haberse realizado durante el año 2002 debido a que las inversiones que fueron priorizadas por las comunidades e incluidas en el Plan Operativo Anual de Inversiones de cada municipio y del departamento en esta oportunidad, son ejecutadas hasta el año 2003.

Así pues, los delegados inician un proceso de capacitación en control social con el fin de afianzar el los conocimientos de los delegados en los temas relacionados con la transparencia y la participación de la ciudadanía en la gestión pública, cuyo producto final es la de instaurar bases conceptuales suficientes en los delegados para que puedan adelantar las siguientes tareas:

- Aportar en el diseño del sistema de Control Social.
- Asegurar el cumplimiento de las decisiones de la comunidad.
- Verificar la ejecución de las obras.
- Participar en las decisiones en la etapa de contratación.
- Empoderar a la comunidad en el ejercicio de Control Social.
- Cualificar la participación e través de capacitación con metodología, aprender haciendo.
- Realizar evaluación y seguimiento permanente.

FASE 4. REUNIONES O PLENARIAS DE DELEGADOS -Comité o Consejo de presupuesto participativo-. Los delegados en cada municipio, mediante la implantación de un cronograma de actividades, realizan las siguientes actividades:

- Implementación del reglamento interno de los delegados por municipio.
- Asistencia a procesos de capacitación en los diferentes temas relacionados con el proceso de presupuesto participativo.
- Definición de criterios de priorización de los proyectos y toma de decisiones en cuanto a la localización de beneficiarios correspondientes.
- Formulación de los perfiles de proyectos, en los cuales se establecen se plasman en un documento, las diferentes características económicas, técnicas y sociales relacionadas con las inversiones en cada municipio y asentamiento.

Para cada una de estas actividades existe el acompañamiento y asesoría de los equipos municipales de las administraciones y del coordinador departamental en cada municipio

Es necesario aclarar también, que dentro del marco de las plenarios de delegados del año 2003, se realizan paralelamente dos actividades⁸⁷:

1. Formulación técnica de los proyectos, en la cual las administraciones municipales y la departamental elaboran los proyectos a ejecutar en la siguiente vigencia fruto de la priorización realizada en el presente año con la información suministrada por los delegados en los perfiles.
2. Ejecución de los proyectos de la vigencia actual, fruto de la priorización y diseño técnico realizado el año anterior y que tiene que ver con el proceso de contratación en sus etapas pre-contractual, contractual y de ejecución. En este momento, las administraciones municipales designan un interventor con el fin de garantizar el objeto del contrato y de las condiciones pactadas. También, se crean los espacios para que las comunidades participen y aporten ideas relacionadas con el proceso de contratación.

Estos dos insumos constituyen los aspectos principales para la realización de la fase de ejecución, control social y evaluación, que para efectos didácticos se explica más detalladamente en la fase 6.

FASE 5. SUSTENTACION. Esta fase se desarrolla ante la Asamblea Departamental y los Concejos Municipales y la respectiva aprobación del plan operativo anual de inversiones.

El Plan Operativo Anual de Inversiones POAI, es un instrumento que contiene los Ingresos (Transferencias y de Autogeneración) y los gastos (Funcionamiento e Inversión) para una vigencia fiscal (un año), dentro de sus componentes estará lo que corresponde a las decisiones de la comunidad en el desarrollo del presupuesto participativo.

Aquí el grupo de delegados en cada municipio y el Comité de Gestión en el departamento, participan de las sesiones correspondientes de discusión que hacen las Corporaciones Públicas⁸⁸ al proyecto de POAI, con el fin de resolver las inquietudes y velar por que efectivamente los recursos queden con destinación específica para el Presupuesto Participativo, así como la observación de todo el trámite hasta su aprobación.

FASE 6. RENDICION DE CUENTAS. Los delegados informan permanentemente en cada una de sus comunidades el estado de avance de las diferentes etapas del Presupuesto Participativo y hacen balance de su desempeño.

Así mismo se planea la realización de un evento anual de rendición de cuentas en cada municipio y en el departamento, que tiene por objeto dar a conocer los

⁸⁷ Op. cit. Pág. 22-23.

⁸⁸ Asamblea Departamental y Concejos Municipales.

avances de la ejecución del presupuesto 2003 y la formulación del presupuesto participativo que será ejecutado en el año 2004.

FASE 7. EJECUCION DE LOS PROYECTOS, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y CONTROL SOCIAL. El presupuesto participativo es un instrumento que busca un mayor acercamiento entre la ciudadanía y la administración pública para fomentar la transparencia en sus decisiones, esta fase es decisiva ya que aquí se manifiesta este objetivo directamente; en la ejecución tanto los delegados como la comunidad en general son convocados a la revisión y monitoreo desde la contratación hasta la terminación o entrega de los proyectos.

Así mismo, se evalúa el impacto de las inversiones, en el desarrollo de las diferentes comunidades de manera mas precisa debido a que permitirá a las administraciones y entidades de control establecer el impacto real de los proyectos o las inversiones en el bienestar o mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad.

5. CONSIDERACIONES FINALES. Lecciones aprendidas.

“La ciudad no dice su pasado, lo contiene como las líneas de una mano, escrito en los ángulos de las calles, en las rejas de las ventanas, en los pasamanos de las escaleras, en las antenas de los pararrayos, en las astas de las banderas, surcado a su vez cada segmento por raspaduras, muescas, incisiones, cañonazos”

ITALO CALVINO

Estos últimos años, las ciudades y municipios colombianos han jugado un papel de primera importancia, conduciendo experiencias políticas originales y creando nuevas instituciones. Por todas partes la ciudad y su evolución, así como el porvenir de la población enfrentada a condiciones de vida dramáticas, es objeto de debate y de investigaciones entre los políticos, en la universidad, en las ONG, etc.

La importancia creciente del papel de los municipios tiende, por una parte, a la globalización económica que, al reducirse la importancia de los Estados nacionales, vuelve a la esfera de lo local y, por otra parte, a la superconcentración de problemas, debida a los fenómenos de urbanización creciente.

"Las presiones más diversas, todo tipo de cuestiones, convergen en el alcalde. Las respuestas locales a estos nuevos dilemas urbanos son a menudo más eficaces; están construidas teniendo en cuenta las percepciones, la motivación y la cultura de la población; se basan en las realidades locales"⁸⁹

Las políticas sociales eficaces deben partir del nivel local esto proporciona un nuevo papel a las ciudades y a los municipios. Si se desea reconstruir el Estado nacional, no sólo desde arriba sino también invirtiendo el movimiento y partiendo de abajo, es decir, cómo repensar el Estado a partir de un nuevo tipo de descentralización y de un nuevo proceso de democratización, experimentados en relación con la vida cotidiana de la población, "Un gobierno local, que quiera responder a los déficits urbanos actuales y proponer un auténtico proyecto de ciudad tiene que ser un gobierno promotor"⁹⁰

En efecto, debe hacer, emprender, intervenir, y no sólo administrar. Esta formulación es ajustada pero insuficiente: promotor, sí, pero cuidado, algunas inversiones pueden acentuar las diferencias sociales. Sería mejor preguntarse: ¿promotor de qué? ¿Para quién? ¿Para qué proyecto de sociedad? ¿Qué experimentos hay que llevar a cabo para repensar este nuevo tipo de Estado?.

⁸⁹ NARANJO, Diego Alberto. Alcalde del municipio de Belén de Umbría y principal actor del proceso en su municipio. Entrevista concedida al equipo de sistematización. Junio. 2003

⁹⁰ CASTELLS, Manuel y BORJA, Jordi. **Las ciudades como actores políticos**. CEBRAP, N. 45, julio 1996, p. 158.

La experiencia del Presupuesto Participativo en el departamento de Risaralda se sale de lo común. Esta experiencia no se contenta con desarrollar una forma de participación popular, ni simplemente con "engrasar" los mecanismos de la democracia formal. Esta experiencia va mucho más allá: aporta una auténtica respuesta a este déficit de renovación de la democracia de la acción política creando un nuevo "espacio público" donde se encuentran los simples ciudadanos, el poder legislativo y el poder ejecutivo y este espacio público se convierte en el auténtico centro de decisión.

Este es un espacio público totalmente nuevo que permite la emergencia de una ciudadanía más consciente, más crítica y más exigente. Este nuevo centro de decisión, que tiene una incidencia directa sobre el tipo y la oportunidad de las inversiones públicas, ha sido fundamental para generar un reparto mejor de la riqueza y para contribuir de este modo a la socialización de la política.

Un reparto mejor de la riqueza sin socialización de la política no representa un gran cambio y puede llevar incluso a un cierto paternalismo que perjudique la afirmación de la autonomía de los individuos y de las organizaciones de base de la sociedad.

Socializar la política sin tocar la riqueza puede desanimar a los que se dedican a la lucha política y puede producir por consiguiente un repliegue progresivo de las personas a la esfera de su vida privada. En las raíces de la experiencia del Presupuesto Participativo se puede encontrar un cierto tipo de respuesta a lo que denominamos la "crisis del Estado". "La crisis del Estado no se basa sólo en la incapacidad de aportar respuestas satisfactorias a toda una parte de la sociedad. Se basa también en la creciente falta de transparencia y en su indiferencia ante una realidad social que se fragmenta buscando incansablemente alternativas a través de conflictos, de movimientos, productores de nuevas identidades, que tienden a romper el aislamiento profundo de los individuos. El voto de cada cuatro años, punto fuerte y punto débil al mismo tiempo de la democracia representativa, parece corresponder cada vez menos a las necesidades de legitimidad de un poder que, en estos tiempos de complejidad, en que la dinámica social es incierta y fluida, necesita una confirmación continua".⁹¹

Efectivamente, hoy en día la mayoría de municipios, y en particular los de Risaralda, se preocupan sobre todo por los intereses privados. No es sorprendente, pues, que el simple ciudadano tenga la sensación de que este Estado es impotente y no puede parar el ascenso de la crisis social con su cortejo de paro, violencia, etc. ante este Estado "incompetente", que no escucha sus necesidades pero que en cambio sabe "extraer" riquezas: el ciudadano se convierte en una presa fácil para la ideología neoliberal. "...Desde luego que el proceso del presupuesto participativo en el departamento de Risaralda, ni es

⁹¹ CIFUENTES A. Elsa Gladys. Op. cit

perfecto ni resuelve este dilema histórico. El presupuesto participativo no sólo debe estar en constante mutación para renovarse y adaptarse al propio crecimiento de la conciencia de la ciudadanía, sino que debe ser visto como el comienzo de un camino. Un camino que debe ser atendido constantemente para, de una parte, recuperar la credibilidad del Estado y su gobernabilidad mediante una experiencia en el ámbito local y, de otra, para mostrar que es posible reformarlo radicalmente -reformarlo en el sentido de transformar la relación entre el Estado y la Sociedad y también para poner en tensión al propio Estado, poniéndolo al servicio de los intereses de la ciudadanía-...⁹²

La construcción de una opinión pública independiente. La ideología neoliberal, no sólo ataca la imagen del Estado, sino que también, a través de la forma de vivir derivada de la economía mundializada, hace pesar sobre los ciudadanos "la amenaza sorda de la represión y un desprecio constante por su opinión. Se les consulta muy pocas veces y estas consultas están desviadas por aquellos que controlan los medios de comunicación".⁹³

El presupuesto participativo es un instrumento de resistencia a la uniformización totalitaria del pensamiento. Introduce un medio de lucha muy innovador: los Consejos Comunitarios, que se han estructurado en los municipios del departamento. Se convierten en lugares de gestación, de formación, de consolidación de una opinión pública independiente. Las comunidades, por el ejercicio directo de la acción política, se forman un juicio crítico y descubren las presiones ejercidas a través de los medios por las clases privilegiadas sobre el Estado para defender sus intereses de clase, ya que son minoritarios.

El presupuesto participativo genera una nueva forma de conciencia ciudadana a través de la democratización de las decisiones y de la información sobre las cuestiones públicas. Es dentro de este proceso que la gente comprende las funciones del Estado y sus límites y comienza a decidir con conocimiento de causa. Se constituye un espacio abierto y público y de él surgen las condiciones para la formación de un nuevo tipo de ciudadanía: Una ciudadanía activa, participativa, crítica, que se diferencia de la ciudadanía tradicional, la de las demandas individuales, la de las sublevaciones aisladas e improductivas.

La consolidación de la democracia. La democracia política se basa en el principio de soberanía popular: los ciudadanos otorgan un mandato a sus gobernantes durante un tiempo determinado. La consecuencia de esto es una democracia que se traduce, por una parte, en el acceso del simple ciudadano a la política, pero, por otro lado, en los claros límites impuestos a su participación.

⁹² GARCIA M. Claudia M. op. cit.

⁹³ CORREAS, Oscar. *El neoliberalismo en el imaginario jurídico*. Curitiba, Ediciones del Instituto de Estudios Jurídicos, 1996, Pág. 4.

Las clases privilegiadas, que tienen al mismo tiempo el poder económico y la posibilidad de utilizar los medios de comunicación, participan mucho más fácilmente en los procesos electorales. Esto no es una razón suficiente para no reflexionar sobre un nuevo proyecto de emancipación, capaz de integrar el adelanto que representan unas elecciones regulares, pero con reglas justas. Esto nos obliga también a imaginar nuevas formas de relación con el poder con la finalidad de transformarlo y democratizarlo. Para decirlo claramente, la democracia está en el orden del día. Recurrir a un tipo de régimen político autoritario y dictatorial bajo el pretexto de que defiende los intereses del pueblo y de los trabajadores sería un error.

Los retos que tenemos que afrontar son bien claros: Se trata de democratizar radicalmente la democracia, de crear nuevos mecanismos que den salida a los intereses de la mayoría de la población y construir nuevas instituciones, por la reforma o por la ruptura, que permitan que las decisiones sobre el futuro sean decisiones siempre compartidas.

Cuando se habla de democracia, "compartir" significa permitir a aquellos que han sido elegidos en sufragio universal -los representantes políticos-, y a aquellos que han salido de otras formas de participación directa en contacto con los movimientos sociales, acceder a otras formas de "decidir" juntos.

El presupuesto participativo es uno de los medios para avanzar en este sentido, como lo demuestra su historia y su método. En la doctrina republicana tradicional podemos encontrar las siguientes definiciones: "Hay democracia cuando varios grupos entran en contacto para conquistar el poder a través del voto de/pueblo".⁹⁴

Ciertamente, pero habría que atreverse a ir más allá. El ideal democrático tradicional no se preocupa por construir formas efectivas de "participación igualitaria", o en todo caso más igualitaria, que permitan alcanzar decisiones públicas. Tenemos que conseguirlo. No tenemos elección. El mundo moderno, tal como evoluciona, engendrando una profunda exclusión, ya sea bajo regímenes autoritarios como bajo regímenes democráticos, nos obliga a poner en duda de nuevo este concepto de democracia.

Un concepto para el cual la conquista del gobierno mediante el voto popular no agota la participación de la sociedad sino que, por el contrario, permite iniciar otro proceso creando dos polos de poder democrático: uno que proviene del voto y otro que proviene de las instituciones directas de participación.

Esto es al mismo tiempo un método de decisión y de emergencia de una forma de control sobre el Estado y sobre el gobierno. Para éste, hay que crear instituciones

⁹⁴ BOBBIO, Norberto. *Diccionario de política*. Barcelona. 1996, 2a ed., pág. 326.

capaces de poner en práctica políticas que ofrecen un grado cada vez mayor de legitimidad social, dentro de un movimiento dialéctico en el cual estas políticas son el fruto de un "consenso" que surge de los conflictos abriendo progresivamente la escena pública a la intervención de todos los ciudadanos. Dentro de esta óptica, democracia y libertad caminan de la mano; libertad significa posibilidad de influir sobre las decisiones que permiten, poco a poco, reducir las desigualdades de participación entre las clases sociales que, a su vez, permitirán combatir las verdaderas desigualdades sociales.

La crítica práctica de la libertad. Es evidente que el presupuesto participativo no es la única respuesta a este problema, el de la libertad, pero es una experiencia que incide especialmente en la cuestión del "poder local". Se orienta hacia una forma universal de dirección del Estado y de creación de un nuevo tipo de Estado que combina la representación política tradicional -la de las elecciones periódicas- con la participación directa y voluntaria de los ciudadanos -a través de la creación de formas de "cogestión"-. Así, los representantes elegidos en sufragio universal y los participantes surgidos de la democracia directa y voluntaria pueden tomar decisiones cada vez más relacionadas con los intereses de la población.

El proceso del presupuesto participativo realiza una crítica práctica de la libertad eminentemente formal: el ciudadano, una vez ha votado, vuelve a su casa hasta la próxima vez. Gracias al sesgo del presupuesto participativo, el ciudadano puede, de forma directa y concreta, dirigir la lucha por sus derechos combinando la decisión individual -querer participar- con la participación colectiva -que genera unas decisiones públicas-.

La implantación y sus dificultades. En el departamento de Risaralda, la idea del presupuesto participativo apareció en la actual administración y propone en su filosofía democratizar las decisiones del gobierno departamental y gestionar la función pública. El objetivo es permitir a cada uno de los ciudadanos intervenir en la elaboración de las políticas públicas y en el conjunto de decisiones del departamento y en particular de los municipios relacionadas con el futuro.

El presupuesto participativo se perfila como un nuevo hecho político, estructurador de una nueva relación política del municipio con la sociedad civil.

Con el trabajo y la práctica vivida durante estos dos años las comunidades han comenzado a darse cuenta de que "el presupuesto participativo valía la pena". Los actores sociales y políticos toman conciencia poco a poco de que el gobierno municipal reconoce realmente a los ciudadanos como la fuente de las decisiones más importantes.

Un hecho nuevo en la forma de gobernar comenzaba a emerger. Este "*hecho nuevo*" es, por una parte, la realización concreta de decisiones que emanan de una base social pobre que ha sido movilizadora y, por otra, la transparencia de la

gestión municipal. Se ha empezado a forjar un nuevo imaginario popular. Poco a poco, en los barrios populares, veredas, los líderes, que habían alcanzado una cierta notoriedad gracias al "clientelismo" y al tráfico de influencias, perdieron sus redes personales y empezaron a cambiar de comportamiento.

Desde el primer año, el municipio emprendió un esfuerzo permanente para mostrar claramente que no rechazaba a ningún ciudadano por razones ideológicas o de partido. Se recuerda continuamente que se trataba de un *proceso abierto*, que todos los ciudadanos son iguales frente al municipio, que todo ciudadano puede defender las inversiones que crea necesarias. Para eso sólo es necesario que pruebe su capacidad de movilización y de participación activa en el proceso de decisión.

El proceso municipal. Las sesiones plenarias del presupuesto participativo van precedidas de un trabajo de información realizado por las asociaciones comunitarias, por el trabajo de barrio y vereda, los boletines de asociaciones e incluso por folletos editados por el municipio invitando a la población a las sesiones.

Todas las sesiones plenarias van acompañadas de una cierta tensión política. La presencia del alcalde y de los secretarios municipales facilita y estimula las críticas y la presentación de demandas, pero también las divergencias existentes entre los líderes del municipio, cada uno de los cuales intenta asumir el papel más importante.

Los coordinadores de los municipios del presupuesto participativo asignados por la gobernación velan para que, en el turno de palabra, todos los delegados y todas las posiciones políticas presentes puedan expresarse. Los grupos de habitantes y entidades comunitarias, representados por sus líderes más reconocidos, designan a sus portavoces.

El coordinador del municipio vela para que el debate sea democrático, ofrece aclaraciones sobre los criterios que orientan la elección de las inversiones, informa del avance de los trabajos iniciados dentro del plan de inversiones del año anterior y anima a la creación de comisiones de seguimiento de los trabajos. Tener una aproximación global de las acciones del municipio en los distritos para combatir la tendencia a la fragmentación de las estructuras administrativas municipales. El coordinador ayuda a programar los contactos entre la población y el municipio gracias a reuniones como los foros que tratan del servicio y del mantenimiento.

El presupuesto participativo necesita una actitud activa de cooperación y solidaridad. Sin esto, la lógica de competición 'tener ventaja' al precio que sea, comporta un proceso de exclusión. Sobre el modelo de prácticas solidarias.

Para el coordinador y los responsables municipales es fundamental que conozcan las interioridades del municipio y la forma de funcionar de la maquinaria administrativa. No tienen que sustituir a los líderes comunitarios, sino ayudarlos a hacer de puente entre el poder municipal y la población, de alguna forma a 'acortar el camino'. Finalmente, deben tener, además de la confianza de los altos responsables municipales, capacidad de interpelación de todos los sectores de la sociedad. Efectivamente, en situación de conflicto, a menudo juega un papel de mediador que exige cualificación, sentido común y compromiso. Es por este motivo que esta misión se confía a los mejores funcionarios de la administración. Para ello no hay ni formación ni cualificación específica. La única escuela de formación es la vida, la acción y una constante reflexión crítica.

En el trabajo puede haber desviaciones: por ejemplo, sustituir al dirigente asociativo, lo que constituye una falta de respeto para la autonomía de los movimientos organizados, o asegurar de forma paternalista las tareas propias de la comunidad. Son desviaciones que se debe vigilar; ya que las relaciones de tutela, generadoras de subordinación y de dependencia, todavía no han desaparecido totalmente de nuestra herencia política.

El proceso de sistematización permitió observar como la participación de la población en el Presupuesto Participativo aumentaba progresivamente. Aunque la gente no asista de forma regular -dificultad a la que se enfrentan la mayoría de organizaciones de barrio actualmente-, se pueden comprobar los signos de un refuerzo cuantitativo y cualitativo del movimiento organizado en el departamento de Risaralda.

El papel de los líderes de las comunidades. El proceso identifica claramente tres grandes grupos de liderazgo que a lo largo de estos dos años se han expresado:

1. Los líderes de un *primer grupo* limitan su participación sólo al proceso del presupuesto. Manteniendo unos hábitos de clientelismo que no llegan a sobrepasar.
2. Los líderes del *segundo grupo* se transforman a lo largo del proceso. Adquieren un nuevo lenguaje, se reciclan, comienzan a ejercer una auténtica mediación entre la base y el municipio. Modulan la relación de fuerzas en función del *objetivo perseguido*: dicho de otro modo, defienden los trabajos que necesita su comunidad midiéndolos en comparación con las demandas surgidas de los demás municipios.
3. Los líderes del *tercer grupo* podrían clasificarse como "líderes emergentes"; dicho de otro modo, los líderes comunitarios *surgidos con el presupuesto participativo* y que se han formado a través de sus métodos de trabajo. Estos son los que tienen más prestigio entre la población.

La conciencia y el compromiso de los líderes evolucionan a lo largo del proceso en la medida que todas las demandas, que surgen de las comunidades y por

consiguiente compiten entre ellas, son debatidas en "la escena pública". Poco a poco, los líderes descubren no sólo los límites del poder público, sino también la "relatividad" de las necesidades de su barrio o vereda en relación con otras demandas más urgentes e importantes.

El proceso del presupuesto participativo no choca sólo con la estrechez y con los límites de la democracia representativa; se diferencia así del "consejerismo puro", proceso no regulado, en el cual los más listos aventajan a los demás, así como del "populismo tradicional", esencialmente consultivo, que no ve en la participación popular nada más que un simple elemento de información y de conocimiento utilizado por el ejecutivo para tomar sus decisiones.

El hecho de que el presupuesto participativo sea regulado con previsibilidad y al mismo tiempo sea abierto -cualquier ciudadano puede participar en él- crea, efectivamente, una cultura y una psicología en la cual los líderes tienen necesidad de conocer bien las reglas del proceso. Por una parte, deben *respetarlas* y, por otra, deben *activar* la participación del mayor número posible de personas si quieren incrementar su influencia en sus decisiones.

El "populismo consultivo" conduce a la sumisión porque en última instancia, es el líder quien tiene el poder de decisión. El "lo tradicional" estimula la habilidad política del líder que debe conmover a los participantes si quiere arrastrar a la gente en las sesiones plenarias. Esta práctica no tiene reglas -ni autónomas ni provenientes del poder público- que organicen de forma democrática los debates en torno a las demandas. Por el contrario, en el proceso del presupuesto participativo, la decisión sigue un curso previamente señalado que necesariamente ha de tener en cuenta las demandas de los demás distritos. El número de participantes, la habilidad en el debate, el respeto por las reglas aprobadas previamente por todos y el respeto de los demás líderes, son todos ellos parámetros que pesan sobre la decisión final.

El proceso y sus conflictos. El proceso de elaboración de los presupuestos públicos es, por naturaleza, un área sujeta a limitaciones y restricciones de índole más amplia, inherentes a la propia actividad presupuestaria, regida por criterios esencialmente técnicos, tradicional y formalista, fuertemente condicionada por la política, por decisiones de sectores administrativos, extremadamente sujeta a una legislación y a unas normas jurídicas rígidas y estrictas.

Así, la apertura de este nuevo canal institucional de participación popular y de este espacio de expresión de las necesidades de la comunidad en la asignación de recursos, con la emergencia del fenómeno del presupuesto participativo, va a interferir, fundamentalmente en tres áreas sensibles:

1. La de la competencia técnica de los órganos del poder ejecutivo responsables de la elaboración presupuestaria y de la racionalidad que preside los procesos

- de escogencia y de evaluación de alternativas, sustentados en criterios de eficiencia, en diagnósticos basados en proyecciones estadísticas, en técnicas de investigación operacional y análisis de sistemas;
2. La del proceso decisorio de definición de políticas públicas y de prioridades relativas al interés colectivo que tiene lugar en el ámbito del poder ejecutivo municipal, dentro de cada una de las funciones de gobierno -secretarías municipales-; y finalmente,
 3. La relativa a las prerrogativas de representatividad del legislativo. La capacidad del poder legislativo de manifestarse en la discusión, votación y aprobación del proyecto de ordenanza y/o acuerdo municipal

Comprender e interpretar estos espacios de conflicto contribuye con la identificación de los obstáculos de naturaleza histórica más amplia, en la implementación de esta nueva sistemática, suministrando otros elementos necesarios para una adecuada percepción del grado de éxito o de fracaso democrático que puede tener esta experiencia.

La dimensión técnica. La creación de espacios institucionales de participación con mayor atención a las demandas populares implica una dimensión técnica. Los mecanismos e instrumentos que viabilizan la cooperación, la negociación y la búsqueda del consenso, son los recursos humanos y técnicos de los gobiernos locales, y en general, la dimensión técnica tiende a superar la manifestación popular, puesto que las propuestas, necesariamente, tienen que pasar por un análisis de viabilidad que puede desvirtuar las solicitudes originales.

Pueden surgir conflictos de naturaleza técnica entre la estancia responsable de la elaboración presupuestaria, y los Consejos Comunitarios y/o municipios. El diseño institucional del municipio tiene que forjar una articulación entre la planificación y el presupuesto, que se va a reflejar en las prácticas de ejecución presupuestaria, en el ámbito de la burocracia municipal. La tradición de elaboración presupuestaria por los órganos del poder ejecutivo hace que haya una resistencia, aunque fragmentaria, de los secretarios municipales, en cuanto a compartir el poder político y la gestión urbana con sectores organizados de la sociedad.

En el Risaralda está claro el objetivo de convertir el presupuesto gubernamental en un instrumento de planificación, de gestión y de autonomía municipal, aunque con un enfoque eminentemente técnico. Al tiempo en que el Alcalde presenta un discurso social, participativo, de flexibilidad y descentralización, procurando crear un espacio democrático en lo que se refiere al presupuesto del municipio, también - en algunos casos- procura, en otra forma, fortalecer los mecanismos tradicionales de planificación y elaboración presupuestaria, sin crear, no obstante, los instrumentos correspondientes de supervisión y control propios de este tipo de modelo.

Así, el presupuesto participativo no gana una centralidad estratégica capaz de asegurar las condiciones para el fortalecimiento de la democracia y la ampliación de la participación política. El componente técnico del presupuesto, siempre reforzado en esta gestión, deja traslucir las dificultades estructurales de la administración para desprenderse de prerrogativas institucionales históricas relativas al presupuesto gubernamental tradicionalmente estructurado.

La dimensión política. La elaboración del presupuesto público no sólo posee un componente técnico, sino también un componente político de extrema importancia, que procura garantizar eficiencia y eficacia en la implementación de las políticas públicas. En esta búsqueda de un consentimiento popular activo en el proceso presupuestario, es preciso, necesariamente, contar con la cooperación y el consenso por parte del Concejo Municipal y posteriormente de la Asamblea Departamental, que las más de las veces genera, políticamente, resistencias para proceder a realizar los ajustes requeridos entre sus programas y la atención de las demandas populares.

La articulación interna de la administración municipal es fundamental para evitar la fragmentación del proceso decisorio. Alianzas con diferentes corrientes políticas durante la campaña electoral dificultan las negociaciones para el montaje del equipo del ejecutivo, y pueden generar, durante el gobierno, disputas entre los grupos que componen la administración.

La heterogeneidad de intereses que atraviesa el conjunto de la administración del municipio, muchas veces hace que las deliberaciones de los representantes de los ciudadanos en las asambleas queden sujetas a presiones político-electorales de distintos grupos, con grandes riesgos de manipulación y cooptación. Es importante que haya legitimidad y calidad en la escogencia de la representación popular en estas asambleas, para que se puedan crear condiciones para la definición de políticas que atiendan efectivamente los intereses de los ciudadanos.

La dimensión de la representatividad. Uno de los grandes espacios históricos de conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo es el área presupuestaria. Por ello, uno de los mayores obstáculos al proceso participativo puede ubicarse, efectivamente, en las razones históricas de la construcción del propio proceso presupuestario.

La función básica del legislativo es mantener el equilibrio entre los poderes, limitando la exacerbación del ejercicio del poder por parte del ejecutivo, en el cumplimiento de su papel de fiscalizador y de mediador legítimo de los intereses de la sociedad.

La creación de una nueva instancia de representación y de intermediación entre sociedad y poder público en el proceso decisorio de asignación de recursos públicos, establece un cierto tipo de competencia entre los poderes que puede

anular o desvirtuar el papel del canal político convencional - que es el legislativo. Puede, entonces, representar una distorsión de la fórmula tradicional de elaboración de los presupuestos públicos, en la medida en que la participación del legislativo quedaría opacada por la actuación de una nueva instancia de representación de los intereses sociales y comunitarios.

En definitiva, a pesar de su limitación política en cuanto a fragmentar el proceso decisorio, y en consecuencia, dificultar una intervención en el espacio urbano compuesta por acciones correlacionadas entre sí y que mantengan una visión coherente de la totalidad, el presupuesto participativo se constituye sin duda, en un instrumento que puede aumentar la eficacia de la acción pública. Entendiendo la eficacia como el arte de hacer las cosas ciertas, y el presupuesto participativo como una técnica de consulta a la población, se hace evidente su contribución a la eficacia de los gobiernos municipales.

EPILOGO.

Estas reflexiones finales se construyen con los sueños y aspiraciones demandadas por los hombres y mujeres que con su afecto, amor y trabajo hacen del proceso de presupuesto participativo en Risaralda una fiesta por la vida y la alegría.

Como quedó expresado a lo largo de esta reflexión – sistematización, la ciudadanía en el departamento de Risaralda ha ido ampliando los espacios de participación, incidiendo a diario en el ámbito público y de las políticas sociales; hoy están trabajando y elaborando propuestas para elevar la calidad de vida de los pobladores y resuelven positivamente la construcción del territorio; formulan sus demandas al Estado para exigir y concertar respuestas y soluciones a sus problemas; utilizan los medios de comunicación para difundir sus ideas y problemas. En suma, construyen cada día la democracia social con responsabilidad. Luchan para convertir a la democracia en oportunidad para todos y todas.

Desde esta experiencia “...aspiramos a construir una sociedad justa, humana, abierta, amable e incluyente. Sabemos que, ante lo global, hay que actuar y responder globalmente. Por eso estamos a favor de construir la globalización del pueblo, la otra globalización...” advierte un poblador en el municipio de Santuario.

Pero, ¿cómo arribar a condiciones de igualdad, equidad, desarrollo y democracia? Y en este sentido, ¿cuáles son los retos, desafíos, expectativas de los movimientos sociales y en particular del proceso de formulación del presupuesto participativo?; ¿cuál debe ser su función?, ¿de qué maneras deben articularse para producir alternativas capaces de transformar la sociedad?

Por otra parte, ¿qué relaciones se deben establecer con los partidos políticos y con las instancias legislativas y de gobierno que permitan garantizar su autonomía e independencia sin diluir sus demandas y sus formas organizativas? Y, más en general, ¿cuáles son los planteamientos que permitirán llegar a una sociedad democrática y, por lo tanto, a municipios plenamente democráticos? Veamos:

La democracia a la que aspiramos parte de las raíces profundas de los pueblos, es para toda la vida, respeta la diversidad cultural, la equidad de géneros y a las ciudadanas y ciudadanos con discapacidad, y busca la felicidad de todas y todos.

Los municipios reproducen expresiones de exclusión que afectan de manera particular a niños, mujeres, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, indígenas. Debemos romper con esta inercia. Mientras existan hambre, desigualdad social, desempleo, discriminación de cualquier tipo o cualquier forma

de explotación del ser humano, no habrá democracia real en el mundo. Los conceptos de democracia y equidad van juntos.

Debemos generar un nuevo referente democrático, configurar un nuevo orden, ya que el capitalismo no ofrece soluciones. Hay que partir de:

- * Incorporar a los excluidos del sistema (partir de ellos).
- * Asumir nuestra responsabilidad en la resolución de los problemas de nuestras ciudades.
- * Regresar a principios como el de solidaridad, a partir de los cuales comprometernos a construir.

En este orden de ideas, las lecciones que deja la experiencia del presupuesto participativo en el departamento de Risaralda no conduce a afirmar y a trabajar en los retos de:

A. Construir una cultura democrática. Somos producto de una cultura antidemocrática, autoritaria, caudillista y excluyente. El reto es crear una cultura democrática. Avanzar en el sueño de la sociedad democrática es empezar por convencernos a nosotros mismos y hacer un compromiso para llevar a la práctica la democracia, recuperando principios como la solidaridad, la amistad, la confianza, la ternura, entre otros. Desde el barrio, desde la organización, empezar a practicar el principio democrático. Debemos combatir la corrupción y la despolitización, convencidos de que no hay temas que no sean esencialmente políticos. Los problemas de base deben ser el fundamento de la política.

B. Construir organizaciones democráticas. Desde nuestras organizaciones nos comprometemos a profundizar la democracia y a contribuir para que la sociedad se incorpore a esta gran tarea transformadora: la democracia social.

Es indispensable fortalecer los procesos de educación, formación política y comunicación de la gente de base, generando una nueva cultura democrática que nos permita incidir en las decisiones, ya sea a nivel local, regional e internacional.

Por otra parte, es fundamental discutir sobre la relación entre movimientos sociales y partidos políticos. Hay una trampa al plantear la dicotomía entre política y movimientos de base. El papel de los movimientos sociales es aportar elementos para la política, urbana en particular.

Estamos construyendo poder desde abajo, pero desarticulado, más sectorial que integralmente, con una visión paternalista y caritativa. Hay que cambiar la visión que se tiene del movimiento social y comunitario; dejar de lamentarse, de pedir ayuda o de desarrollar acciones aparentemente autogestionarias. Hay que trabajar en la organización popular a nivel local, regional e internacional, reivindicando el

derecho de autodefensa de los pueblos y reconociendo todas las formas de lucha ante la intolerancia del sistema.

C. Construir un Estado democrático. Debemos reconstruir el poder popular, desde los espacios más pequeños, siendo Estado, gobierno para todas y todos. Trabajar en lo local con una visión global. Fortalecer los espacios locales como los municipios, que son las instancias de poder más cercanas a los ciudadanos. Para lograr una ciudad democrática hay que empezar por el municipio.

Los principios deben emanar de la gente. La democracia no se crea por decretos, sino por consensos. Los instrumentos y mecanismos formales de participación (como la consulta popular, el plebiscito, el referéndum, las formas de representación) no generan democracia por sí solos. La experiencia nos dice que no hay que abandonarlos, pero sí mejorarlos. Debemos elaborar diagnósticos claros, buscar y profundizar herramientas que nos permitan elegir y controlar mejor a nuestros representantes, tales como la revocatoria del mandato, la rotación de cargos y la rendición de cuentas.

También coincidimos en la necesidad de garantizar a la población la formación, la información y los mecanismos de comunicación y participación, de manera tal que se tenga una incidencia directa en la definición e instrumentación de políticas urbanas y sociales. Buscar incidir en los centros de decisión pero siendo congruentes con los intereses colectivos, de servicio a la comunidad. Las organizaciones debemos retomar las necesidades más sentidas de la gente.

En esta perspectiva trabajamos en la construcción de un proyecto político que defienda un estatuto del ciudadano que representa un triple desafío para la ciudad y el gobierno local.

Un desafío político: conquistar la capacidad legal y operativa para contribuir o universalizar el estatuto político-jurídico de toda la población. Y también adquirir las competencias y los recursos necesarios para desarrollar las políticas públicas que hagan posible el ejercicio y la protección de los derechos y deberes ciudadanos.

Un desafío social: promover las políticas sociales urbanas que ataquen a las discriminaciones que imposibilitan o reducen el ámbito de la ciudadanía: empleo, situación de vulnerabilidad, marginación cultural, etc.

Un desafío específicamente urbano: hacer de la ciudad, de sus centralidades y monumentalidad, de la movilidad y accesibilidad generalizadas, de la calidad y visibilidad de sus barrios, de la fuerza de integración de sus espacios públicos, de la autoestima de sus habitantes, del reconocimiento exterior, etc. una productora de sentido a la vida cotidiana, de ciudadanía.

La producción de ciudadanía y el rol de los gobiernos locales son un desafío político no exclusivo de éstos. La política no reduce su espacio a las instituciones, los partidos y las elecciones. Hay otro espacio, como el de la sociedad política (mejor que sociedad civil) que es el que crean y ocupan todos los organismos y formas de acción colectiva cuando van más allá de sus objetivos e intereses inmediatos y corporativos. Es el espacio de la participación ciudadana que plantea demandas y propuestas y aun deberes y responsabilidades para criticar y ofrecer alternativas, pero también para ejecutar y gestionar programas y proyectos sociales, culturales, de promoción económica o de solidaridad.

La reinención de la ciudad ciudadana, del espacio público constructor-ordenador de ciudad y del urbanismo como productor de sentido, no es monopolio de nadie.

Los políticos elegidos democráticamente tienen la responsabilidad de la decisión de los proyectos públicos. Las organizaciones sociales tienen el derecho y el deber de exigir que se tomen en la cuenta, se debatan y se negocien sus críticas, sus demandas y sus propuestas. Los profesionales tienen la obligación de elaborar análisis y propuestas formalizadas y viables, de escuchar a los otros; pero también de defender sus convicciones y sus proyectos hasta el final.

Para terminar nos preguntamos, con el autor catalán Jordi Borja: ¿Las ciudades deben resignarse a ser continentes pasivos de las problemáticas sociales, culturales, ambientales... derivadas de la globalización y de la pérdida de capacidad reguladora de los poderes públicos estatales y supraestatales?

Y responde: Sí. La ciudad es cuanto se supone que debe ser: un lugar y una comunidad con capacidad de autogobierno; hoy es también un territorio articulado que, en las regiones más desarrolladas y urbanizadas, convierte a la ciudad, de hecho, en un sistema de ciudades. Este espacio tiene vigencia económica, busca la cohesión social, tiene identidad cultural (o la construye) y es capaz de definir estrategias de desarrollo concertado entre instituciones locales-regionales y sociedad civil. Entonces, ¿se le puede negar el derecho y la posibilidad de ser un actor respecto a los contenidos problemáticos que asume? Un actor que reclama intervenir en los procesos que generan los problemas de la ciudad y en las políticas con que se les da respuesta.

El desafío político de la ciudad en la globalización es el de obtener un reconocimiento de actor político a escala global, más allá de su territorio y más allá de las cada vez más artificiales fronteras de "su" Estado. El mundo actual exige un planteamiento "*globalizado*", una articulación de lo local-global. ¿Cómo puede darse esta articulación? La cultura política y jurídica debe asumir el anacronismo de monopolio que pretenden tener los Estados de ser los únicos sujetos políticos de las relaciones internacionales, y de basar su legitimidad para ello en ser detentadores de la soberanía.

LECTURAS RECOMENDADAS.

GLOBALIZACIÓN Y DEMOCRACIA⁹⁵

Boaventura de Souza Santos.

Agradezco la organización de este foro temático tan oportuno en el tiempo y en el espacio. Al mirar este maravilloso y colorido mar de gente estoy seguro que vamos a tener éxito, porque vamos a proyectar globalmente a nuestra querida Colombia como un país donde los ciudadanos, los movimientos y las asociaciones luchan por la democracia, los derechos humanos, la paz, y por una política alternativa de drogas.

¿En qué contexto debatimos hoy la cuestión de la democracia en nuestros países y en el mundo?, es decir, ¿en qué situación nos encontramos? Lo que caracteriza a la sociedad moderna es que es una sociedad en la que hay una discrepancia interesante entre las experiencias que vivimos y las expectativas que tenemos. Las sociedades antiguas eran sociedades en donde había una simetría entre experiencias y expectativas: El que nacía pobre, moría pobre; quien nacía analfabeto, moría analfabeto. Por el contrario, la sociedad moderna ha intentado recrear esta discrepancia: quien nace pobre, puede morir rico; quien nace iletrado puede morir como padre de un médico o un abogado. Esa posibilidad de que las expectativas sobrepasen las experiencias es fundamental para nuestra interpretación del mundo, y para llamar esa discrepancia usamos diferentes palabras: progreso, desarrollo, modernización, revolución, reformismo. En suma, espera con esperanza.

Hoy vivimos un tiempo en que, para la gran mayoría de la población mundial, esta discrepancia se invirtió: las experiencias actuales son probablemente muy difíciles, pero las expectativas son todavía peores. Es decir, la idea de que si hay una reforma a la salud, a la seguridad social, o a la educación, no es para mejorar sino para empeorar. Por eso hoy la gran mayoría de la población mundial espera sin esperanza. Pero no es simplemente que las expectativas son negativas, es que para una parte grande de la población mundial no ni siquiera hay expectativas. Hoy tenemos un colapso total de expectativas: quien come hoy no sabe si comerá mañana; quien está vivo hoy puede estar muerto mañana; quien envió a su hijo a la escuela este año, no sabe si lo podrá enviar el año entrante.

Este colapso de expectativas es el colapso de la sociedad misma, el colapso del contrato social, es el contrato de las poblaciones desechables, son procesos de exclusión irreversibles. La gente deja de ser ciudadana, y es el paso de la sociedad civil a los que yo llamo *sociedad incivil*: tanta gente que vive con

⁹⁵ Ponencia presentada en el Foro Social Mundial Temático. Sao Pablo. 2003.

desigualdad y donde hay un colapso total de expectativas porque están totalmente dependientes de fuerzas poderosas sobre las cuales no tienen ningún control. El obrero hoy está contratado, pero si no hay un contrato colectivo o una ley laboral, mañana puede no tener empleo, y no tiene ninguna posibilidad de reaccionar.

Esta capacidad que los poderosos tienen de veto sobre la vida de los débiles y los vulnerables, permite que emerja en nuestras sociedades un fenómeno que he llamado el *facismo social*. No es un régimen político: es un régimen social, una forma de sociabilidad, de desigualdades tan fuertes, que unos tienen capacidad de veto sobre la vida de otros. Da lo mismo si hay libertad contractual porque la parte más débil tiene que aceptar las condiciones del contrato, por pésimas que sean, porque no tiene otra alternativa. Son sociedades donde emerge la violencia, una violencia política que asume dos formas: la violencia política organizada, y una violencia que llamamos común, pero tan masiva, que de hecho es una forma despolitizada de violencia política.

Corremos el riesgo de vivir en sociedades que son políticamente democráticas pero socialmente fascistas. ¿Cómo fue posible? Porque en los años 80, con la globalización neoliberal, terminó una tensión creativa que existía entre democracia y capitalismo. Esa tensión era creada por las siguientes ideas: primero, el trabajo era un motor de ciudadanía. Al inicio, el contrato social era muy excluyente pero los trabajadores lucharon para tener derechos y el trabajo era un motor de ciudadanía. Hoy en día, este motor se quedó dentro del marco de la sociedad y la economía nacional, y la economía globalizada ha hecho una cosa muy sencilla: el trabajo es un recurso global, pero no hay un mercado global de trabajo, entonces el trabajo dejó de ser un motor de ciudadanía.

El segundo mecanismo de esta tensión es que el Estado ha empezado, a través de la lucha de los obreros, de las mujeres de las clases populares, a crear interacciones no mercantiles entre los ciudadanos. Si estoy enfermo, una de dos: si tengo dinero voy al médico; si no, tengo dos opciones: si hay un sistema público, voy al sistema, o si no hay, me muero. Pero la idea es que en la salud, como en la educación, el Estado creó la posibilidad de una interacción no mercantil entre ciudadanos. Si estoy enfermo hay un sistema de salud que no me obliga a ir al mercado de los servicios médicos. El Estado fue el gran agente de creaciones de interacciones no mercantiles. Pero desde los años 80, la globalización neoliberal ha invertido totalmente esto. Hoy en día el Estado es un agente de interacciones mercantiles. Las privatizaciones de los servicios públicos son exactamente esto, relaciones que no eran mercantiles y ahora se están mercantilizando: la educación, la seguridad social.

El Estado ha hecho esto debido a la presión global; el Estado, que hasta entonces era considerado una solución para nuestros problemas, pasó a ser nuestro problema. La solución, entonces, está en la sociedad civil. Esta es una inversión total de una idea anterior muy clara: que el Estado no era el contrario de la

sociedad civil, sino su espejo. Un Estado democráticamente fuerte podía crear una sociedad civil fuerte; un Estado democráticamente débil nunca crearía una sociedad civil fuerte. Pero al contrario, desde los años 80, la idea opuesta es la que domina: para que la sociedad civil sea fuerte es necesario que el Estado sea débil.

¿Qué instrumentos tenemos para salir de esta situación? Teníamos dos grandes instrumentos para crear expectativas positivas, pero se fueron: el reformismo y la revolución. Desde los años 80, de alguna manera la caída del Muro de Berlín es el símbolo de la crisis simultánea del reformismo y de la revolución. En la modernidad occidental no había reformismo, ni Estado de bienestar sin revolución, y tampoco había revolución sin reformismo. Los dos entraron en crisis simultánea, y nuestra situación hoy es compleja porque vivimos un tiempo demasiado tardío para ser post revolucionarios, y demasiado prematuro para ser pre revolucionarios.

Entonces, ¿qué tenemos? Para trabajar tenemos apenas dos instrumentos hegemónicos que pretenden reponer la lógica y una estabilización de expectativas: la democracia y los derechos humanos. Son dos semánticas, dos lenguajes competitivos, de la lucha por la dignidad en una sociedad indigna. Pero como instrumentos hegemónicos significa que sus promesas de dignidad no pueden ser cumplidas. De hecho, las democracias existentes conviven con tanto despotismo social que eso es claro para nosotros.

Por otro lado, hay mucho sufrimiento humano injusto que no constituye una violación de los derechos humanos. ¿Qué hacer, entonces? Parto de una idea básica: una cosa es un instrumento hegemónico y otra cosa es el uso hegemónico de un instrumento hegemónico, es decir, en lo hegemónico vamos a buscar las semillas de la contra hegemonía. Una característica de los instrumentos hegemónicos es que, si hay democracia, se despolitizan, se banalizan con la violencia y la violación de los derechos humanos. Las muertes se trivializan, una más y la vida sigue.

Nuestra propuesta es que hay que repolitizar y radicalizar los derechos humanos y la democracia. Lo que queremos proponer es reinventar la tensión entre democracia y capitalismo, para que alguna vez el objetivo de esta democracia sea hacer que el mundo sea cada vez menos confortable para el capitalismo, que un día podamos tener una alternativa. Si el socialismo tuviera hoy en día una definición sería, a mi juicio, democracia sin fin.

Hoy en la teoría política hay muchas ideas sobre alternativas democráticas pero todavía necesitamos, no sólo alternativas, sino un pensamiento alternativo de alternativas. Este tema de la democracia es uno de los más exigentes para los pueblos del Foro Social Mundial porque la democracia es el único régimen político legítimo hoy en día. La globalización neoliberal ha decidido que la democracia sea

ahora una de las condicionalidades del Banco Mundial y del FMI. Aquí hay un problema porque la globalización neoliberal dice que no hay alternativa a la democracia, pero nosotros buscamos una alternativa a la globalización neoliberal.

¿Significa eso que queremos una alternativa a la democracia? No, lo que queremos es una democracia alternativa. La globalización neoliberal no lucha por la misma democracia que nosotros, la globalización alternativa solidaria por la cual luchamos tiene otro concepto de democracia. Pensemos en el ideal de Rousseau: él dice que sólo es democrática una sociedad donde ninguna persona es tan pobre que tiene que venderse a otra, ni ninguna persona es tan rica que puede comprar a otra. Por este criterio pienso que nuestras sociedades no son democráticas.

Lo que decimos es que, con gran lucidez analítica, debemos pensar que la democracia hoy es parte tanto de nuestro problema, como de nuestra solución. En cuanto parte de la globalización neoliberal es parte de nuestro problema, hay que criticarla y denunciar la. En cuanto parte de la globalización alternativa es parte de nuestra solución.

En la primera parte de esta ponencia, voy a dedicarme a la democracia como problema. En la segunda voy a dedicarme a la democracia como solución. Mi tesis central es esta: no hay una sino varias concepciones de democracia, lo que me parece más intrigante es que los últimos 20 años perdemos una serie de concepciones de democracia que existían, las democracias desarrollistas, las democracias populares de los países del este, las democracias liberales representativas. Hoy en día parece que hay simplemente un concepto de democracia: la democracia liberal representativa, es decir, hemos perdido no sólo biodiversidad sino también demodiversidad, y mi lucha aquí es para recuperar y preservar la demodiversidad. Por eso les propongo una serie de procesos analíticos que nos permitan eso, no lo hago teóricamente apenas, lo hago basado en las experiencias concretas de pueblo y comunidades en diferentes partes del mundo que están reiventando la democracia, una democracia de alta intensidad, a través de iniciativas populares, de presupuestos participativos en tantas ciudades brasileras, de la planeación participativa de algunos estados de India, de las formas de democracia de Africa del Sur o de Mozambique, de las comunidades de paz como la maravillosa comunidad de paz de esta tierra tan masacrada que es San José de Apartadó. Aquí tenemos una energía democrática muy fuerte, la responsabilidad de científicos y de líderes de los movimientos sociales es mirar toda esta energía.

Entonces, ¿dónde están los problemas de la democracia representativa?. El primer problema es que la democracia representativa liberal surge con el capitalismo y se basa en la idea de dos mercados: el mercado económico, donde se cambian valores que tienen precio; y hay un mercado político de las ideas e ideologías, donde se cambian valores que no tienen precio económico, y la

democracia es de alguna manera esta tensión entre el mercado económico y el político, en el económico los empresarios luchan por controlar los trabajadores como ciudadanos y como consumidores; en el mercado político, es el control de la vida ciudadana por las ideas. Por eso, esta idea de mercado económico es muy importante porque hay una segunda idea: que los ciudadanos en la democracia representativa no hacen decisiones políticas, sino que eligen los decisores políticos, el voto tiene esta característica ambigua y muy intrigante, que es un acto de participación política que significa una renuncia a la participación política y por eso hay que analizarlo muy bien. En tercer lugar, esta democracia es una razón política formal, de procedimientos, lo que no es grave en sociedades donde todos tienen asegurado su supervivencia, su seguridad, pero como vamos a ver, ese no es el caso de la gran mayoría de las poblaciones mundiales.

Entonces este problema de la democracia representativa tiene estas tres características, y vamos a ver por qué son problemáticas, y tengo una más: que es monocultural, es decir, no acepta criterios multiculturales de democracia, no acepta que las autoridades tradicionales de África o las comunidades indígenas de Latinoamérica puedan crear formas alternativas de democracia, y eso también es problemático. Los problemas son estos: por un lado, es una razón formal, es una idea de procedimiento, de reglas de la democracia que, como decía, no garantiza las condiciones de libertad para ejercer el juego democrático. O sea, que la supervivencia no está garantizada. Si la seguridad de vida no está garantizada, si no hay acceso a la información, para qué la libertad de votar, para qué la democracia representativa. Un gran filósofo que vive en Costa Rica decía: una persona amenazada de muerte deja de ser libre independiente del contexto social en el cual viva. Entonces, tenemos que luchar por una política material, una política central en la vida: no hay una política progresista democrática que no sea centrada en el primado de la vida, es decir, que permita reproducir y desarrollar la vida humana e comunidad. Los criterios formales de democracia no hablan de estas cosas y por eso es demasiado problemático.

Por otro lado este proceso, estas formas de democracia tiene un problema grave, y es que, como decía tiene estos dos mercados, el económico y el político, que son independientes, uno trata de valores comerciales y otro de valores ideológicos. Lo que pasó en los años 80 hasta ahora es que el mercado económico empezó a contaminar el mercado político, el mercado político hoy en día es cada vez más económico, las ideologías desaparecieron, los votos y las posiciones políticas de los partidos tienen precio, que es la corrupción y a veces es legal, como en el caso de los Estados Unidos. Entonces la democracia representativa se ha mostrado extremadamente vulnerable, a la fuerza de los grandes poderes económicos, que es el resultado del proceso que ha creado la contaminación entre el mercado económico y el político, que fueron las privatizaciones de los servicios públicos, las leyes de financiación de los partidos, la mediatización de la política. Todo esto, de hecho, ha creado un poder enorme a grandes actores económicos y sociales, que de alguna manera ejercen funciones políticas privadas. No estamos

casi hoy en día como en un Estado colonial, en donde el Estado no gobernaba las comunidades sino que dejaba que los caciques locales gobernaban. De alguna manera, hoy en día tenemos un sistema que promete ser Estado cuando privatiza el agua porque la compañía privada que va a controlar el agua tiene un poder político sobre los ciudadanos, un poder de la sobrevivencia de los ciudadanos y esto es un asunto político, pero la compañía no es política sino económica. Entonces tenemos aquí un gobierno indirecto en que grupos económicos ejercen poder político en nombre del Estado. El Estado dice que los regula, pero el Estado es regente de esos intereses, y por eso, a la vez de regula, es regulado por ellos.

En esta medida pasan dos cosas: primero, muchas de las importantes decisiones que afectan a los ciudadanos no pasan por el Parlamento, no pasan por los partidos, sino que pasan por otras acciones de estos actores directos a través de las instituciones del Estado. Por otro lado, controlan las decisiones de los partidos políticos siempre que pueden. Por eso, en esta medida tenemos un sistema que está en una crisis tremenda, que a mi juicio difícilmente podremos resolver de esta forma. Y esta vulnerabilidad a los intereses económicos ha creado varias cosas, una de ellas, lo que estoy diciendo de las poblaciones desechables, los no ciudadanos, los desplazados, la gente que no existe, que no está en el censo porque no tienen una dirección postal. Hoy hay muchas muertes civiles en los pueblos democráticos, y esto es lo más grave que podemos imaginar. Por otro lado, se elimina la participación ciudadana porque es una democracia tutelada, restringida, que siente en la participación ciudadana una amenaza cuando no es posible. Y siempre que es posible, destruye las condiciones mismas de participación. Entonces, hay aquí también una crisis institucional que nosotros conocemos con dos patologías: la representación, en que los representados nos sentimos muy distantes de nuestros representantes; y la patología de la participación, no votamos, hay abstención que es galopante en todos los países.

Por eso, esta crisis tiene otra dimensión que es importante y es que los partidos, como podremos ver adelante, que tenían una función integrativa de las poblaciones se transformaron hoy en día en sistemas de reclutamiento de élites para distribuir recursos y violan sistemáticamente sus promesas electorales invocando imperativos globales. Tenemos un caso dramático en este momento en nuestro continente, que espero sea transitorio, y es que nuestro querido PT en Brasil en este momento no sólo parece que no está cumpliendo sus promesas electorales sino que está haciendo exactamente lo contrario de lo que decía en su programa electoral. ¿Por cuánto tiempo esto va a pasar? No sabemos, pero lo importante es que esta democracia representativa dejada sola no ha dejado de garantizar los presupuestos de la participación de los ciudadanos, y por eso cuando los partidos violan sus promesas no hay nada por hacer. Lo intrigante es que esta democracia, con estos problemas, es exactamente la democracia que la globalización neoliberal está exportando para todo el mundo. Es una caricatura de la misma democracia liberal que existía en Europa y en el mismo Estados Unidos, y esta caricatura que se está imponiendo, una democracia que antes se

decía que tenía condiciones, que era necesario esto para que un país fuera democrático, hoy no hay condiciones, y la misma forma se va a imponer en todos los países.

Entro a la segunda parte de mi ponencia: Esta democracia es nuestro problema, esta de la que hablo hasta ahora. Vamos a hablar un poco ahora de la democracia como solución; vamos a intentar de ver dónde podemos buscar en la democracia una solución a nuestros problemas.

Voy a empezar por algunas tesis, algunas conocidas, otras nuevas y después me voy a dedicar a tres, cuatro problemas grandes: la relación entre democracia participativa y democracia representativa; la relación entre estado y movimientos sociales; la relación entre partidos, movimientos sociales y asociaciones y la relación entre movimientos y movimientos. Esto es una tarea larga. Yo voy a intentar ser breve, pero tenemos que proseguir un poco por algún tiempo. La primera, la primera tesis la conocen y es que tenemos que luchar por la diversidad.

La segunda es que hay que desarrollar criterios trans-culturales de democracia. No hay democracia: hay procesos de democratización y hay principios alternativos, culturales, que permiten a los campesinos, las comunidades negras, las comunidades indígenas, tener la autoestima de ser los productores de modelos democráticos incluyentes.

La tercera tesis es que las democracias deben ser jerarquizadas según su intensidad: hay democracias de baja intensidad y democracias de alta intensidad. ¿Cómo se define el criterio? y ¿qué es la democracia para nosotros?. La democracia para nosotros es una cosa muy sencilla: es todo el proceso de transformación de relaciones de poder en relaciones de autoridad compartida. Y esto no sólo en el espacio público; también en la familia, en la calle, en la escuela, en la fábrica. Esta es nuestra idea. La democracia de alta intensidad es la democracia que sustituye relaciones de poder por más relaciones de autoridades compartidas.

Cuarta idea: la democracia representativa tiende a ser una democracia de baja intensidad. ¿Por qué? porque es una isla de democracia que vive en un archipiélago de despotismos políticos y sociales. La democracia de baja intensidad nos pone dos retos: Denunciarla como tal y proponer una alternativa. Lo que tenemos que hacer es democratizar la democracia. Quinta idea, en muchas sociedades la democracia es de bajísima intensidad, no es baja, es bajísima. Estas son las ciudades, los países, donde hay fascismo social, territorial, para-estatal; estas son las sociedades donde las democracias no tienen ninguna virtualidad redistributiva de riqueza.

Sexta idea: están emergiendo formas contra-hegemónicas de democracias de alta intensidad, a medias algunas. Hay que conocer sus capacidades, pero también sus límites. Uno de esos límites es que estas formas existen normalmente a nivel local pero no a nivel nacional y mucho menos a nivel global, y por eso la idea de la séptima. La séptima idea es de los límites: Es que probablemente para superar esos límites es donde podemos encontrar una complementariedad entre democracia participativa y democracia representativa para superar los límites de escala.

Octava idea: no hay democracia sin participación y no hay participación sin condiciones de participación. Esto significa dos cosas: Primero, los que tienen condiciones de participar como nosotros acá, tenemos una responsabilidad: la de representar solidariamente todos los que no tienen condiciones: todos los no ciudadanos lo que viven la sociedad incivil, los desplazados las poblaciones desechables, los exiliados, los refugiados, los inmigrantes sin documentos ilegales en Europa. Segunda idea de la participación, es que los procedimientos de nuestra participación, tienen que ser vistos desde la perspectiva de las víctimas del sufrimiento humano causado por el capitalismo neoliberal. Las víctimas intensionales o no intensionales, son los efectos de las leyes que domino la globalización neoliberal.

Idea novena: atrás... tenemos, para desarrollar la democracia, que articular democracia local con nacional y global; nuestra tarea es re-fundar las Naciones Unidas, como decía Pedro Santana. Unas Naciones Unidas de los pueblos, de los movimientos y de las organizaciones y no solamente del Estado. Y ¿por qué? porque el fascismo social que se nota en las sociedades nacionales, se nota ahora en la sociedad internacional; porque un Estado demasiado fuerte llega a tener derecho de veto, sobre todos los Estados frágiles y todos los Estados son frágiles o débiles. Ustedes mismos han visto como los países de la unión europea han sido débiles en la gestión de la guerra contra Irak. Son débiles en el medio Oriente donde los Estados Unidos hacen la guerra y los países europeos pagan la cuenta de la reconstrucción de las casas.

Esto es también la forma de fascismo internacional en que estamos allá. Y por eso es muy importante, esta es la tesis novena, luchar contra la perversión de la democracia. Porque es que la democracia funciona como forma de soberanía popular, nacional, pero ahora mismo esta siendo ejercida para destruir la soberanía popular y la soberanía nacional. Entonces con estas ideas pienso yo vamos a poder radicalizar la democracia.

No me puedo extender demasiado sobre las ideas porque me parece que ya son claras para nosotros. Hay sin embargo una idea que no me gustaría olvidar aquí, sobre todo acá: de que nosotros somos los movimientos de las organizaciones sociales, que vamos a tener y ustedes también, un papel muy importante: el de fortalecer las democracias de alta intensidad. Pero no lo podemos hacer sin

condiciones, o sea, no lo podemos hacer si nuestras organizaciones no son democráticas ellas mismas. La democracia se hace con demócratas y los movimientos y las asociaciones deben tener sistemas democráticos internos fuertes. Por otro lado los movimientos y asociaciones del sur dependen hoy de la financiación de los movimientos y las asociaciones del norte. Es importante que el apoyo financiero no se transforme en una sumisión antidemocrática.

En tercer lugar hay (parcerías) relaciones de colaboración con el Estado como vamos a ver. Es importante que estas relaciones sean transparentes, democráticamente construidas. Finalmente no hay democracia sin una democracia de conocimientos, de saberes. Y esos saberes son varios, son distintos, son los de los pueblos, de los hombres, de las mujeres. Conocimientos prácticos, fácticos, no son técnicos, no son científicos. Una idea central en esta tesis es que no hay justicia social global sin justicia cognitiva global, o sea sin justicia entre los conocimientos, variedad entre los conocimientos. Y por eso es que hoy la educación popular es tan importante. Y por eso es que vamos a tener aquí realmente un encuentro internacional de educación popular.

Y finalmente la subjetividad. Es muy importante recordar que nosotros no queremos ser masas, queremos ser sujetos. Pero es una idea central para nosotros: no hay sujetos privilegiados para la transformación social: sujetos son todos los que se rehúsan a ser objetos. Y así con estas ideas vamos entonces a mirar un poco las relaciones entre democracia representativa y democracia participativa.

Mi tesis es que en las condiciones objetivas de nuestro tiempo es posible podemos crear una democracia de alta intensidad, combinando articulando en una complementariedad confrontacional y creativa la democracia representativa y la democracia participativa. Hago unas precisiones: cuál es la distinción entre democracia representativa y democracia representativa. En la democracia representativa los ciudadanos eligen los decidores políticos, en la democracia participativa los ciudadanos deciden las decisiones políticas. Pero no se debe polarizar demasiado esta distinción. Primero: En la democracia representativa también hay representación. El voto es una participación. Y en la democracia participativa nosotros que habemos probado las formas de presupuesto participativo por ejemplo en las ciudades brasileras como Porto Alegre sabemos que la democracia participativa conlleva también ideas de representación: hay delegados, como ustedes son delegados. Hay los concejales del presupuesto participativo, o sea, la democracia participativa contiene también formas de representación, y por eso no hay como digo no hay que polarizar demasiado.

Segundo, los partidos son en muchos países no en todos una forma importante de asociación. Pero no son la única. Hay que luchar, y nosotros como movimientos y asociaciones tenemos una responsabilidad grande para luchar por la pluralidad grande de los procesos de asociación. Por otras formas de asociación en

movimientos y asociaciones y por otras formas de participación además del voto, los referendos, las consultas populares, los concejos de políticas públicas, las conferencias de concejo, las mesas de diálogo y controversias que las hacemos aquí y que deberíamos hacerlas en nuestras ciudades y comunidades, la gestión municipal participativa, todo esto son formas de participación que pueden crearse en complementariedad creativa en una relación virtuosa con la democracia representativa.

Pero esta complementariedad tiene condiciones. ¿Cuáles son? Primero los partidos y el Estado tienen que tener credibilidad mínima, si no tienen credibilidad mínima para qué. Segundo los movimientos sociales y asociaciones tienen que ser autónomos, no pueden ser emanaciones de partidos por ejemplo, porque tampoco tendríamos democracia participativa, tendríamos una farsa. Segunda condición: la complementariedad resulta siempre de la confrontación; nunca debemos pensar que la complementariedad va a ser pacífica.

Hay siempre posibilidades de confrontación ¿por qué? por un lado porque los partidos tienen la hostilidad inicial a los movimientos y asociaciones. Se sienten amenazados por los movimientos y las asociaciones. En segundo lugar las instituciones del Estado no les gusta ser transparentes porque esa es una lucha contra la corrupción y por eso tampoco les gusta la participación.

Así, la participación de los movimientos tiene que estar en tensión con la confrontación. Claro que la colaboración con los partidos es una colaboración eventualmente, en algunos países, institucional. Pero los movimientos y asociaciones tienen que mantener viva la posibilidad de una acción directa, una acción no institucional. Y debo decirles que los momentos más creativos de la democracia, mundialmente, no sólo en estos países, y desde hace mucho tiempo, son formas extraparlamentarias, extrainstitucionales: marchas, huelgas, funerales, por ejemplo en África del Sur, la lucha contra el apartheid. Las marchas por la paz son formas densas e intensas de democracia. Entonces, hay que mantener siempre abierta la posibilidad de una acción institucional y de una acción directa... (pendiente) si es imposible tenemos muchos ejemplos: el movimiento sin tierra de Brasil es un movimiento que se articula con el estado, que recibe muchos subsidios del estado pero hace también invasiones de tierra.

Ambas cuestiones son muy importantes para los líderes y, pienso yo, para activistas de los movimientos sociales. Una de las ideas, y esto es clave para nosotros, más peligrosa que la democracia representativa es que hay que superar con las ideas de la democracia participativa es esta: que un ciudadano común individualmente organizado puede, a lo sumo, tener conocimientos suficientes para describir un problema, pero nunca para promover una solución. Y esa es una idea que está muy enraizada en la estructura política y que parte de dos ideas: la profesionalización de la política en los partidos y la prioridad dada al conocimiento científico técnico.

En Porto Alegre fue interesante observar como los arquitectos, los ingenieros tenían dificultad de hablar con la gente, cuando decía “no esto no puede ser así, nosotros tenemos experiencia que para contener las aguas de la lluvia necesitamos de este tipo de tamaño de esta obra” y los ingenieros decían “pero en los manuales eso no está”. No eran técnicos, era el conocimiento de la experiencia.

Ahora bien, es necesario pasar de una tecnoburocracia a una tecnodemocracia y para eso es necesario realmente esa justicia cognitiva, esa ecología de saber, ese reconocimiento de la diversidad desde los saberes.

¿Cuáles son los objetivos de la complementariedad? El objetivo es, por encima de todo, ampliar la agenda. Si ustedes miran los talleres que tenemos aquí en este Foro y comparan con la agenda política del Congreso aquí en Colombia o en Brasil o Portugal, verán que hay una discrepancia total entre las ansiedades, las aspiraciones democráticas que están aquí para ser debatidas y lo que pasa en los congresos. Entonces, lo más importante es ampliar la agenda política, y esto no puede venir desde dentro del estado, porque el estado está atrapado en su propia estructura, hay que traerlo desde afuera y, ese afuera, a mi juicio, es el de la democracia participativa.

Es que como la democracia representativa se ha tornado demasiado vulnerable a los intereses del mercado económico y político, cada vez más juntos y promiscuos, la democracia participativa trae otros valores de cooperación, de solidaridad. No es de filantropía, es de solidaridad ciudadana. Es esto a lo que Rousseau llamaba la obligación política horizontal de ciudadano a ciudadano. Hay dos obligaciones políticas, una entre el Estado y el ciudadano y una horizontal entre los ciudadanos.

Esto es importante como objetivo, exactamente, en la complementariedad. Y nosotros en la democracia participativa podemos tener otro objetivo: es que en la democracia participativa los movimientos han sabido muy bien luchar contra actores privados, por ejemplo, los sindicatos, el movimiento obrero, han luchado contra actores privados cuando se privatiza el agua, cuando se privatiza la electricidad, los servicios fundamentales y básicos. Cómo vamos a luchar contra violaciones de derechos humanos que no compromete al estado pero sí a actores económicos. Yo pienso que la democracia participativa puede ser muy útil en este sentido para crear un rol social alternativo que puede incluir toda la diversidad de las víctimas de la globalización neoliberal.

Unos momentos más para referirme a las relaciones con el Estado, con los partidos y entre los movimientos. Sobre el estado hay un debate en el Foro Social Mundial: hay quienes piensan que el estado es obsoleto, que el estado, con la globalización neoliberal a perdido interés o está transnacionalizado, obedece a los imperativos neoliberales y nosotros no podemos, de ninguna manera cooperar

con ese estado. El Estado es un enemigo o es irrelevante. Pero hay otros que piensan lo contrario y curiosamente van de continente a continente (es muy importante ver la diferencia de los movimientos sociales de Latinoamérica con los de Asia o Africa, por ejemplo. Son realidades distintas. Quienes dicen que no sostiene que el estado ha cambiado en los últimos veinte años pero sigue siendo una relación social contradictoria. Es un campo de lucha, no hay que abandonarlo, hay que luchar. Son los que tienen una actitud pragmática. Yo pienso que, hoy en día, esa es la actitud. Hay que ser pragmático en el sentido de que el estado puede ser potencialmente un enemigo o potencialmente un aliado.

Hemos visto, por ejemplo, la lucha por la biodiversidad en Colombia y Brasil. Hay momentos en que el estado ha sido un aliado y después ha sido un enemigo. Otras veces hemos visto casos como, por ejemplo, la lucha de los Uwas en la Sierra Nevada del Cocuy, la lucha por el petróleo en su tierra sagrada. Una parte del Estado, la Corte Constitucional, parece ser amiga, mientras que el Consejo de Estado aparece como enemigo. Estas contradicciones dentro del Estado deben ser manejadas con sofisticación y lucidez. Por eso es importante mantener una actitud pragmática para que tengamos claro las razones y condiciones de colaboración entre las instituciones del estado. Porque hay situaciones en las que esa colaboración es posible.

En el Foro Social Mundial, hoy en día se reconoce que hemos pasado a la construcción de la alternativa que llamamos una globalización solidaria. Ahora hay que entrar a la construcción de agendas alternativas y, para eso, tenemos que tener otras armas políticas. Y como digo, la confrontación con el estado, la autonomía frente al estado no impide la posibilidad de colaboraciones puntuales. El movimiento de los sin tierra es un ejemplo. Las complejidades modernas permiten exactamente que si definimos muy bien los objetivos, los límites de la colaboración, esta puede ser algo que, de alguna manera, va a contrarrestar la captura de las instituciones del estado por parte de actores económicos muy poderosos.

Por eso, yo lo he dicho muchas veces, el estado es el novísimo movimiento social para nosotros. Hay que luchar por dentro y por fuera, porque es la única manera de evitar que haya una captura total de las instituciones. Por eso necesitamos un pluralismo democrático radical que pueda asumir varias formas, resistir contra la privatización de los servicios públicos, o encontrar alianzas para, si están privatizados, haya una regulación efectiva. Por ejemplo en Inglaterra, hoy día, la lucha más interesante es entre los sindicatos y los consumidores de servicios públicos. Los sindicatos se aliaron con los consumidores para exigir el cumplimiento de las normas de regulación de los servicios privatizados. Son formas novedosas que deberemos atender.

Y una idea general para ustedes como delegados y líderes de movimientos sociales: hay que estudiar, muy claramente, en esta cooperación con el estado, en estas colaboraciones puntuales la estructura de oportunidades políticas.

No tengo tiempo para detallarlo, pero las ideas centrales son estas: que un sistema política tiene más aperturas o cierres, puede haber más o menos conflictos internos entre las elites. Las elites y las instituciones pueden estar, más o menos propensas a la violencia. Puede haber, más o menos, posibilidad de alianzas entre los movimientos.

En cuanto a los partidos y los movimientos, hay una situación curiosa dentro del Foro Social Mundial: hay, de alguna manera, dos fundamentalismos. Hay fundamentalismos de partidos, por ejemplo, que piensan que la representación electoral coincide con el monopolio de la organización política. O sea, los movimientos y las asociaciones no tienen legitimidad. Y por eso toman una de tres actitudes frente a movimientos y asociaciones: los ignoran, los hostilizan o los manipulan.

De la parte de los movimientos sociales también proviene un fundamentalismo antipartido, la idea de que cualquier colaboración y aproximación con los partidos, significa cooptación. Muchos tienen razones para hablar de eso, pero debemos imaginar también que las situaciones son diversas de país a país. En algunos partidos que son el resultado de movimientos, el Partido de los Verdes en Alemania es el resultado del movimiento de los Verdes; el Partido de los Trabajadores en Brasil es el resultado de los movimientos. Entonces las situaciones son distintas. Pienso que las condiciones son objetivas para alguna cooperación quizás puntual y táctica, pero importante. Los partidos enfrentan una crisis de credibilidad, precisamente porque están perdiendo el control sobre la agenda política. La globalización neoliberal les impone y fuerza a los partidos a incumplir siempre todos los programas electorales.

Por eso pienso que entre los partidos y los movimientos es posible alguna cooperación, en algunos países, en algunas condiciones, bajo cuatro ideas. Primero, el reconocimiento de las diferencias organizativas y culturales entre partidos y movimientos; segundo, respeto recíproco por la autonomía; tercero, identificación clara de los objetivos de la colaboración; cuarto, apertura a transformaciones recíprocas como resultado de la colaboración. No tengo tiempo de detallarlas, pero lo importante es ver que si realmente seguimos en esta posibilidad de complementariedad vamos a ver una cosa muy importante y esa es la idea central que quería decir aquí: en la democracia representativa, representar no significa sustituir. Representar significa autorizar, exigir rendición de cuentas; a través del voto autorizo a que alguien me represente, pero después exijo rendición de cuentas. ¿Cual es el problema de la democracia representativa? Que cuando mucho funciona la autorización, pero no funciona la rendición de cuentas. La única posibilidad que tenemos de exigir la rendición de cuentas es en la próxima vez de

la autorización, es decir, en las siguientes elecciones. La democracia participativa puede ser un aporte importante para que la exigencia de rendición de cuentas pueda exigirse de los partidos. Pero esto es siempre dialéctico y obligará a los movimientos y las organizaciones a una cosa recíproca: también hay autorización y rendición de cuentas, y algunos de nuestros movimientos y organizaciones, hay que reconocerlo, a veces no están en mejor situación que los partidos.

Finalmente, en cuanto a las relaciones entre los movimientos, nosotros creamos la idea de una globalización y una democracia alternativa. E es curioso, porque esta idea empezó como una utopía, pensando en que otro mundo es posible, pero ¿qué mundo? El problema es que luchamos contra una utopía conservadora que dice una cosa muy clara que es herencia de la modernidad occidental, y es que si radicalizamos el presente no hay utopías. Es la idea conservadora de que hay hambre y exclusión social en el mundo no como resultado de la aplicación de las leyes del mercado, sino que son el resultado de que las leyes del mercado no hayan sido aplicadas radicalmente. Es una la utopía conservadora porque radicaliza el presente. Y nosotros hemos creado una utopía crítica que busca la emergencia de una alternativa a este presente.

Y por eso ha sido más importante para el foro afirmar la idea de alternativa que definirla. Por eso, los movimientos sociales aquí somos más capaces de unirnos que de separarnos. Hay tantas distinciones entre vosotros...los temas, las actitudes políticas, las formas de práctica política, la acción colectiva, la cultura, pero nos acostumbramos a que sea necesario unirnos más que separarnos. Pero es para realizar foros como este. Es necesario avanzar realmente hacia la segunda fase de construcción de agenda política, y no sólo cambiar los discursos del Banco Mundial o del FMI, porque ya lo logramos pero las cosas no han cambiado. Por eso realmente para nosotros la utopía ahora tiene que entrar en una segunda fase que no es cambiar discursos, es cambiar agendas. Y para eso, me pregunto: ¿Esta diversidad enorme, esta capacidad de quienes nos juntamos aquí es suficiente? No tendremos que crear una unión más profunda entre movimientos? ¿Cómo hacerlo si somos tan diversos? La idea es esta: hubo una intención en el pasado de resolver todo con una teoría general sobre el futuro, fuera socialismo o comunismo, o lo que fuera. Yo pienso que hoy no es posible una teoría general que incluya toda esta diversidad. Disculpen que lo formule así, pero pienso que nosotros en este momento no necesitamos de una teoría general pero necesitamos de una teoría general sobre la imposibilidad de una teoría general. Tenemos que estar de acuerdo en que no es posible una teoría general, que ningún movimiento tiene la verdad revelada, que no hay movimientos privilegiados porque no hay sujetos históricos, todos somos históricos y son sujetos todos los que e rehúsen a ser objetos.

Esa es la idea y puede ser la manera por la cual podemos crear una posibilidad de una alternativa con los movimientos, pero ¿cómo si no hay una teoría general? Yo les propongo un trabajo de traducción, que es cómo crear inteligibilidad entre los

movimientos y asociaciones para profundizar lo que tenemos en común, entre el movimiento feminista y el ecológico, entre el indígena y los foros civiles de derecho humanos, entre las luchas por la paz y las luchas de los homosexuales y las lesbianas. Para saber qué tienen en común hay que crear inteligibilidad, hay que traducir diferencias que no son negociables, y otras diferencias que son resultado de culturas distintas que se pueden aproximar. Y ahí podemos aumentar nuestra capacidad e traducción, entre la gente, entre formas de acción colectiva, entre saberes, para poder encontrar tácticas de articulación que no sean meramente coyunturales.

Nuestro objetivo es salir de una democracia tutelada, restringida, de baja intensidad para llegar a una democracia de alta intensidad que realmente haga que el mundo cada vez sea menos confortable para el neoliberalismo. Pero la realidad no cambia espontáneamente. En política para hacer algo hay que tener siempre dos condiciones: hay que tener razón a tiempo, en el momento oportuno; y hay que tener fuerza para poder imponer la razón.

Estoy seguro que en este foro tenemos razón a tiempo, es muy oportuno el momento y el lugar en el mundo donde nos encontramos. Y tenemos fuerza, nuestra fuerza no viene de la armas porque luchamos por la paz, viene de nuestros argumentos, de nuestra participación ciudadana, del entusiasmo, la consistencia y la sostenibilidad de nuestras movilizaciones, es la fuerza de los debates que vamos a tener aquí de donde pueden emerger redes críticas y propositivas para poner en la agenda política otra agenda, una agenda de desarrollo de hecho, en que la vida humana en comunidad, el primado de la vida, de la seguridad, de la sobrevivencia, sean centrales. Esa es una lucha que es una fuerza, no sé esa fuerza será suficiente, pero si lo queremos será suficiente.

PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA DEMOCRACIA.⁹⁶

José Bernardo Toro A.

Para construir entre TODOS un orden social donde TODOS podamos ser felices y la reconstrucción signifique construcción de una nueva sociedad

1. PRINCIPIO DE LA SECULARIDAD.

Todo orden social es construido. El orden social no es natural, por eso son posibles las transformaciones en la sociedad.

La democracia es un invento del ser humano. El ser humano se inventó la sociedad, por consiguiente ningún orden social es de origen divino o externo a la voluntad de las personas que lo asumen.

Todo orden social es construido; por lo tanto, todo orden social puede ser transformado por la misma voluntad de quienes lo constituyeron.

La democracia es una opción de sociedad que expresa una forma de ver, interpretar y ordenar el mundo en función del respeto por los Derechos Humanos.

Una sociedad Democrática:

- Acepta que su orden social es construido entre todos.
- Percibe a sus ciudadanos como fuente y como creadores de ese orden.
- Tiene conciencia de que los ciudadanos pueden modificar el orden social.
- Convierte los problemas en oportunidades a través del debate y la deliberación pública entre los ciudadanos.

2. PRINCIPIO DE AUTOFUNDACION.

La democracia es un orden que se caracteriza porque las Leyes y las normas son construidas o transformadas por las mismas personas que las van a vivir, cumplir y proteger.

La democracia es una decisión de la sociedad. La principal característica de la democracia es que, en ella, las Leyes y las normas son construidas o transformadas precisamente por las mismas personas que las van a vivir, cumplir y proteger.

Esto significa que la democracia es el espacio por excelencia de la libertad, puesto que éste sólo es posible cuando resulta del mutuo acuerdo de cumplir y respetar

⁹⁶ Documento publicado por: Viva la Ciudadanía, Fundación Social y El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero. Armenia, 2000.

aquello que fue producto de una decisión libre, es decir, de un acuerdo fundado colectivamente.

Una sociedad empieza a ser libre y autónoma cuando ella misma es responsable de haberse dado el orden social y político que quiere vivir, cumplir y proteger para la dignidad de todos.

La democracia es un orden autofundado: son las mismas personas que conforman la sociedad quienes deciden el orden que aceptan para vivir y lo transforma cuando lo considera conveniente. Por eso la democracia requiere de la participación de todos los miembros de la sociedad.

Este principio es la base de la gobernabilidad, la ética, la creatividad, la autonomía, la libertad, la participación y la representatividad. La convivencia democrática empieza cuando la sociedad aprende a autofundar su orden social.

3. PRINCIPIO DE INCERTIDUMBRE.

No existe un modelo ideal de democracia que podamos copiar o imitar: a cada sociedad le toca crear su propio orden democrático.

La democracia es una construcción cotidiana. Como forma de ver, interpretar y ordenar el mundo, la democracia es una cosmovisión. Las cosmovisiones tienen la particularidad de que conservándolo todo, lo ordenan todo de otra manera.

Nadie, externo a ella, puede darle a ninguna sociedad su cosmovisión democrática, pues ésta es una decisión que toma la sociedad. Esta es una decisión que lo afecta todo, lo pregunta todo: ¿Cómo son las instituciones democráticas? ¿Cómo son las empresas democráticas? ¿Cómo son las organizaciones democráticas, los partidos democráticos, las familias democráticas...? La construcción de la democracia necesariamente afecta a toda la sociedad.

Es posible aprender de la experiencia de otras sociedades, pero a cada sociedad le corresponde construir su propio orden democrático a partir de su historia, de su conocimiento, de su tradición y de su memoria; a partir de lo que es, de lo que tiene y de la manera como es capaz de proyectarse. Puesto que nadie sabe como es el orden social perfecto ni la familia perfecta, ni la institucionalidad perfecta, es necesario trabajar todos los días en su construcción: en esto consiste el principio de la incertidumbre.

4. PRINCIPIO ETICO.

Aunque no existe un modelo ideal de democracia, todo orden democrático está orientado a hacer posible los Derechos Humanos y a cuidar y proteger la vida.

La democracia es el proyecto de la dignidad humana. El `Proyecto de Humanidad contenido en la promulgación de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” el 10 de diciembre de 1948, constituye el norte ético del Proyecto Democrático. Un orden social se auto funda democrático si contribuye a hacer posibles, para todos, los derechos humanos y la vida, es decir, si se compromete con la Dignidad Humana.

Esto significa que el respeto por los Derechos Humanos no debe entenderse como norma sino como una manera de vivir y una forma de ser; como criterios que conducen a elegir siempre lo que le conviene a la vida digna de todos.

El principio ético propone una pregunta básica ¿Cómo pueden los Derechos Humanos convertirse en principio ordenador de las relaciones sociales, de la política, de la economía de la cultura, en pocas palabras, en principio ordenador de la vida social?

El reto es radical: solo es posible construir la democracia en una sociedad que se construya a sí misma sobre la lógica de los Derechos Humanos.

5. PRINCIPIO DE LA COMPLEJIDAD.

El conflicto, la diversidad y la diferencia son constitutivos de la convivencia democrática.

La democracia es incluyente de todos los intereses. Para la democracia, la paz no es la ausencia de conflictos; la paz es el resultado de una sociedad que es capaz de aceptar reglas para dirimir el conflicto sin eliminar al otro (ni física, si sociológica, ni psicológicamente), porque en la democracia no existen los enemigos, existen los opositores; personas que piensan distinto, que quieren distinto, tienen intereses distintos que pueden colisionar con los míos, pero con las cuales puedo concertar futuros comunes.

Uno de los instrumentos más poderosos que tiene la democracia para hacer del conflicto una oportunidad positiva es la deliberación.

La deliberación se convierte en un valor social, cuando, frente a un conflicto:

- Las diferentes personas son capaces de poner en juego sus intereses.
- Pueden expresarlos, sustentarlos y defenderlos con serenidad y transparencia.
- Buscan convencer a otros de la pertinencia de sus intereses, pero están dispuestos a dejarse convencer por la prioridad de otros intereses.
- Aprenden a ceder y a recibir cesiones.

- Y entre todos, a partir de las diferencias, son capaces de construir bienes colectivos.

La deliberación social es el instrumento de la democracia para construir los consensos sociales que son la base de la paz.

6. PRINCIPIO DE LO PÚBLICO.

En la democracia lo público se construye desde la sociedad civil.

La democracia es para todos. Para la democracia lo público es aquello que conviene a todos, de la misma manera para su dignidad.

Por tanto lo público es más amplio y rebasa ampliamente lo estatal, sin que esto signifique desconocer que las instituciones públicas por excelencia deben ser el Estado y las Leyes, precisamente porque la fortaleza de lo público proviene de su capacidad de sintetizar y representar los intereses, contradictorios o no, de todos los secretos de la sociedad.

Este principio es lo más novedoso del discurso democrático moderno. Solo cuando una sociedad se decide a construir sus instituciones en función de la dignidad humana, tendrá las instituciones que necesita para vivir y pervivir. Sólo así existirá unión entre las instituciones y la conciencia de la sociedad.

La construcción social de lo público requiere pasar del lenguaje privado al lenguaje colectivo, de los bienes privados a los bienes colectivos, de las perspectivas privadas o corporativas a las perspectivas de nación o colectivas. Requiere desarrollar en los ciudadanos formas democráticas de pensar, sentir y actuar, esto es lo que se conoce como *Cultura Democrática*.

UNA NOTA SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE LO PÚBLICO.⁹⁷

JORGE GARAY S.

A. Antecedentes básicos.

En general se hace una distinción entre esfera doméstica centrada en la resolución de necesidades básicas y esfera pública como ámbito de la ciudadanía libre para el tratamiento debatido de los asuntos comunes. No obstante, el alcance y significado de lo público varían con el desarrollo mismo de la sociedad. De ahí la diversidad tanto de sentidos que puedan atribuírseles a los conceptos público y privado, como de aproximaciones teóricas desarrolladas para su análisis.

Para algunos autores lo público es: lo que es de interés o de utilidad común a todos, que atañe al colectivo, que concierne a la comunidad y, por ende, a la autoridad de allí emanada vs. aquello que se refiere a la utilidad y el interés individual; lo que es visible y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y lo ostensible vs. aquello que es secreto, preservado, oculto; y lo que es de uso común, accesible a todos y por tanto abierto vs. aquello cerrado que se sustrae a la disposición de los otros (Rabotnikof 1993, p. 76). Para otros autores existe una mayor variedad de sentidos de lo público, algunos de ellos ciertamente ambiguos, que contrastan con el correspondiente sentido de lo privado. En efecto, el sentido de lo público puede abarcar lo que es relacionado con el Estado; accesible a toda la gente; concerniente a la gente; y pertinente al bien común o al interés compartido (Fraser 1997, p. 85).

Otros autores resaltan las diversas nociones de lo público acogidas a través del tiempo, al punto que, según algunos de ellos, la idea moderna de lo público se ha ido moviendo especialmente hacia lo referente al Estado, a la comunidad política, a menudo definida como la nación y el dominio del discurso abierto en el que las diferentes concepciones de los intereses e identidades colectivas pueden ser puestos a debate. Los dos primeros sentidos tienden hacia concepciones unitarias e integrales de la vida pública y del bien público; el tercero enfatiza en la importancia de la pluralidad de lo público (Calhoun 1997, p. 235).

De cualquier forma, a lo que sí ha ido llegándose es a una creciente convicción de que la construcción, enriquecimiento, renovación y legitimación social de lo público –a la luz de los logros de la humanidad y de las exigencias del mundo de hoy en globalización– es un proceso abierto e incluyente de participación, deliberación y reflexión ciudadanas alrededor de asuntos de interés colectivo. Así, entonces, el proceso creativo y legitimador de la construcción/deconstrucción de lo público en la actualidad está íntimamente relacionado y constituye una unidad inseparable del desarrollo de una verdadera democracia participativa, incluyente de

⁹⁷ Documento presentado en el Encuentro de la Sociedad Civil. Cartagena. 2000.

ciudadanos con efectiva capacidad deliberante y reflexiva sobre lo que concierne a la comunidad a nivel no solamente nacional sino cada vez más internacional y en ámbitos progresivamente más amplios.

Lo público sólo logrará la debida legitimidad social –como espacio de intereses colectivos– en la medida que resulte de un proceso incluyente de participación y deliberación entre ciudadanos, agentes y organizaciones de la sociedad. De ahí el peligro que se corre con deificar lo denominado “público” sin tomar en cuenta su legitimación social mediante un estricto escrutinio del proceso de su definición e implantación en la sociedad. En casos precarios extremos lo público viene a constituir una esfera en la que intereses privados excluyentes y privilegiados son impuestos sobre intereses colectivos, de manera encubierta e inconsulta con la comunidad.

B. Algunas problemáticas relacionadas con lo público en el mundo de hoy.

Existen diversas problemáticas a las que se enfrenta la construcción, legitimación y preeminencia de lo público en las sociedades contemporáneas, caracterizadas por su complejidad en términos de la diversidad de su composición social –p. ej., género, familia, medio ambiente, libertad en el manejo de la sexualidad–, entre ellas cabe mencionar las siguientes: el multiculturalismo y pluralismo (multiplicidad de “públicos”), la exclusión social, la transformación del Estado, la decadencia de la política y la formación de la opinión pública (entre los obstáculos observados para avanzar en la democratización de las sociedades).

1. Multiculturalismo. Dado el carácter multicultural de las sociedades modernas y complejas y ante el insuficiente tratamiento recibido en las concepciones teóricas básicas surge el interrogante central de cómo podría avanzarse en la consideración de públicos diferentes y su interacción en el proceso de construcción de lo público.

En casos de un marcado multiculturalismo y pluralismo no pueden darse por válidos los supuestos de autenticidad y homogeneidad y se requeriría que los sujetos de una sociedad sean no sólo antifundamentalistas, sino activa y militantemente promotores de esa reflexividad en sí mismos y en los demás, en discursos más globalizados e incluyentes de deliberación (Thiebaut 1998, pp. 153-156).

2. Exclusión social y transformación del Estado. Un problema central en la construcción de lo público es la exclusión social no sólo en términos raciales, étnicos, religiosos y de género que se observa en muchos países, sino también la relacionada con la inequidad de oportunidades, de ingreso, de conocimiento y de posibilidades de realización humana y ciudadana. La exclusión constituye una “quiebra” de un requisito esencial de lo público en su carácter de espacio abierto a todos en condiciones de igualdad, en términos de la capacidad de participación,

deliberación, argumentación y persuasión sobre asuntos de interés colectivo, así como de la observancia y desarrollo de principios y procedimientos democráticos incluyentes. Lo público, que si bien en un principio parte de la reflexión desde la esfera de lo privado e íntimo, guarda estrecha y permanente retroalimentación y enriquecimiento mutuos con el propio proceso deliberativo a cargo de ciudadanos y organizaciones sociales.

En este sentido la exclusión impide la libertad y capacidad de escogencia, decisión, acción y persuasión de los grupos excluidos, en marcado contraste con los otros grupos favorecidos de la sociedad. Además, obstaculiza la posibilidad de alcanzar la cohesión, solidaridad y pertenencia entre los individuos para alcanzar una cultura ciudadana de tolerancia, cooperación y participación en la promoción de intereses y propósitos colectivos-públicos a través de instituciones y prácticas democráticas incluyentes.

La gravedad de la problemática de exclusión es tal que quizás el tema más relevante de la agenda política y social en la actualidad se refiere a la búsqueda por alcanzar una adecuada conciliación –si fuera posible– entre la competitividad económica en un ambiente de creciente competencia a nivel cada vez más global, la equidad en términos de justicia distributiva y solidaridad social, y la democratización de los regímenes políticos en un contexto de deliberación y reflexión incluyentes (Daherendorf 1997).

Ante la creciente complejidad de las sociedades modernas se ha venido modificando el esquema de “gobernanza” con la adopción de una diversidad de lógicas y criterios entre ámbitos de la gestión pública y privada, la descentralización y fraccionamiento de los órganos públicos y la aparición de nuevos entes públicos, semipúblicos o colectivos –como las ONG– para afrontar la multiplicidad de públicos y de intereses individuales y colectivos, renovados y enriquecidos con el desarrollo de las sociedades. Con el paso del tiempo queda cada vez más evidente el interrogante sobre cómo podría el Estado, casi independientemente de su tamaño, lograr desempeñar un papel crucial para la observancia de principios de solidaridad social y justicia distributiva, para la gestión de asuntos de interés colectivo –con preeminencia sobre intereses individuales– y, en fin, para garantizar la unidad política y la integración de la sociedad en un mundo en progresiva globalización (Vallespín 2000).

3. La información, los medios y la democratización. Aparte de las problemáticas del multiculturalismo y de la exclusión social diferentes autores han ilustrado varias de las amenazas contra el espacio público en las condiciones imperantes en la actualidad. Entre ellas sobresale la tergiversación de la denominada “opinión pública” en un mundo influido por la práctica predominante de la “mediación mediática” y la configuración de un “mercado político” bajo una lógica mediática y no de la deliberación discursiva. Así, no sólo se atenta en contra de principios básicos de la democracia participativa –todavía más a la

deliberativa— sino que, en consecuencia, se vicia y empobrece el proceso de participación ciudadana en la construcción de lo público.

Ello está íntimamente asociado con la crisis de lo político y de los partidos como instituciones de las democracias en un mundo en globalización como el actual. La actividad política mediatizada por la utilización de los medios con fines de mercadeo electoral ha desvirtuado el espíritu de la democracia concebida como el proceso de legitimación de decisiones alcanzadas con la deliberación entre los ciudadanos y no como ocurre con frecuencia, mediante la negociación o imposición de unos intereses privados consolidados sobre otros sin una debida consideración de los asuntos de interés colectivo. Esta problemática de la democracia se ve agravada aún más en medio de una redefinición del papel del Estado y de nuevas formas de asociación para la “gobernación” de sociedades cada vez más interdependientes en espacios de carácter público-colectivo con una naturaleza “global”.

C. Construcción / deconstrucción de lo público.

1. Consideraciones básicas. Elemento central del proceso de crisis en diversas sociedades (como la de Colombia) lo constituye la extrema precariedad de la esfera pública y el marcado deterioro de la esfera de la intimidad privada. A diferencia de lo argumentado en diversos círculos en el mundo de hoy no existe una dicotomía entre lo público y lo privado sino que, por lo contrario, debido a la construcción/deconstrucción de lo público-privado con el desarrollo de la sociedad se va renovando su íntima interdependencia, co-supeditación y simultánea determinación.

El proceso de construcción-transformación de sociedad en el mundo actual ha de abordar la reflexión, concienciación y compromiso en torno a la observancia de valores, principios y compromisos rectores para el relacionamiento entre ciudadanos y ciudadanos-sociedad-Estado en el contexto de una democracia incluyente, participativa y deliberativa y de una modernidad reflexiva, bajo un proceso de globalización como el imperante.

Así, entonces, resultaría ineludible avanzar en la deliberación y reflexión por parte de amplios sectores de la sociedad sobre problemáticas colectivas esenciales, tales como: construcción/deconstrucción de lo público y el relacionamiento entre lo privado, lo público y lo societal; desarrollo de ciudadanía bajo una cultura de civilidad, de tolerancia, solidaridad y compromiso societal; y configuración de una sociedad civil moderna, autorreflexiva y autogestionada bajo un régimen democrático incluyente, deliberativo en el contexto de la globalización.

Este planteamiento se sustenta en el reconocimiento que, en el mundo de hoy, la transformación de lo público y de su íntima interrelación con lo privado se caracteriza por su dinamismo en términos de una variada multiplicidad de

espacios públicos y de una amplia diversidad de espacios privados objeto de recíproca mutación, redefinición, renovación, en consonancia tanto con el progreso de una civilidad ciudadana de tolerancia, solidaridad y corresponsabilidad, como con el desarrollo de las relaciones sociales en términos de unos derechos, obligaciones y deberes ciudadanos, consecuentes con una modernidad cada vez más reflexiva y bajo un régimen político-social democrático crecientemente incluyente y deliberativo. En tal sentido la permanente construcción/deconstrucción de lo público y lo privado en un mundo moderno reflexivo, el desarrollo de la ciudadanía y de la sociedad civil en un contexto de civilidad, de tolerancia y solidaridad, y la democratización incluyente y deliberativa de la vida social en todas y cada una de sus instancias de deliberación/acción constituyen en su conjunto un único e inseparable proceso de cambio-transformación de la sociedad. Con el agravante adicional que tal tipo de proceso está progresivamente relacionado y en consulta con el desarrollo de una agenda a nivel cada vez más global en temas como los relacionados con derechos, deberes y formas de organización y participación de la ciudadanía, con principios de civilidad y de democratización.

2. Lo privado, lo colectivo y lo público. En este entendido en la búsqueda por avanzar en la construcción de una sociedad moderna autorreflexiva y deliberante en el contexto de un mundo como el actual y el que podría intuirse para un futuro, la esfera de la intimidad privada deberá transformarse radicalmente, superando la mera concepción individual egoísta, excluyente y reclamante de sus derechos, para llegar a una concepción comprensiva sobre una individualidad incluyente. Es decir, se requerirá transitar de una concepción individual individualista a una individual societalista.

Se trataría de una esfera privada con la configuración de una concepción individual no exclusivamente egoísta, como es la del mercado por sí sola, sino una conceptualización del individuo bajo una concepción, un compromiso y una deliberación individual de los intereses particulares en relación con intereses y propósitos comunes de la colectividad. Al concebirse a la ciudadanía no única y exclusivamente como reclamante de derechos, el ciudadano viene a reconocerse como reclamante de derechos en cuanto asuma la corresponsabilidad irrestricta de velar por los derechos de los demás y por el bien común de la colectividad en su conjunto.

De esta forma podrán constituirse unas bases indispensables para la instauración de un proceso societal incluyente y autorreflexivo en la deconstrucción de lo público/privado y en la legitimación y enriquecimiento de la propia esfera pública. Ello es todavía más decisivo en la medida en que en el avance hacia una sociedad democrática deliberante –y contraria a posiciones erradas que han identificado simplistamente a lo público con lo estatal– lo público ha de abarcar cada vez más espacios sociales que no pueden ser legitimados y administrados en exclusividad por el Estado. En múltiples y variados casos ello le ha de corresponder, en sentido

estricto, a la propia colectividad bajo diversas formas de organización y participación. Aquí reside una de las razones por las que existen algunas ópticas que llegan hasta concebir a la esfera pública moderna como jurídicamente privada y separada en forma legal del Estado, aun a pesar del reconocimiento de la ambigüedad de la relación entre esferas y la sociedad civil.

Lo público no debe ser comprendido como “un” espacio societal único y excluyente, sino que más bien se trata de una multiplicidad de espacios: espacio público constituido por el Estado en la conducción de asuntos de interés colectivo, espacio público configurado por la acción de movimientos sociales y grupos formadores de opinión como los partidos y los medios de comunicación, espacio público gestado por la participación informal de grupos ciudadanos alrededor de asuntos colectivos.

Lo público comprende las esferas de la deliberación, de la reflexión, del acuerdo, del disenso, de la convicción colectiva y de la acción social en el marco de unos principios, valores y propósitos sobre la construcción/deconstrucción de una sociedad democrática e incluyente en lo económico, político, social y cultural.

Por tanto, si la esfera de lo público no es única y exclusivamente el espacio del denominado bien común administrable por el Estado y si es también aquel espacio del bien común coadministrado de manera permanente y en evolución entre el Estado y la ciudadanía surge el interrogante de si en el proceso de construcción/deconstrucción de lo público-privado no existiera, al menos en términos analíticos, una esfera intermedia, interactuante que se podría denominar la esfera “colectiva societal”. Esto porque, precisamente para llegar a lo público-público desde la intimidad de lo privado-privado, transitando de una situación en donde no prevalece lo público y donde ha habido un deterioro profundo de lo privado se tienen que ir creando condiciones –como instancias o esferas intermedias– que faciliten y propicien avanzar en el perfeccionamiento de la esfera de lo público.

3. La construcción de lo público: los ciudadanos como protagonistas. Un propósito privado-colectivo-público para la construcción/deconstrucción de lo público no surge solamente de la bondad intrínseca de la razón porque si así fuera ninguna sociedad enfrentaría serios problemas ya que siempre existirán “privilegiados razonadores” que podrían concebir el proyecto societal ideal.

Un contrato social para ese propósito surge de un proceso de concienciación, convicción y compromiso y una acción política de índole privada-colectiva-pública para la transformación de la sociedad. La transición a la construcción no resulta de la negociación entre unos pocos privilegiados alrededor de temas particulares, sino que se trata de la deliberación reflexiva, la asunción de compromisos y la realización de acciones societales alrededor de la problemática social y de su transformación de manera integral y comprensiva.

El rol del Estado. A esta altura de su proceso de deslegitimación y desinstitucionalización el Estado en muchos países adolece del suficiente poder de convocatoria ante sus ciudadanos para erigirse como el conductor de esta tarea, aunque sigue conservando un rol y unas responsabilidades sociales indelegables e inalienables que lo mantienen en una posición determinante en la construcción-enriquecimiento de lo público y en la administración y gestión de un conjunto bien definido, aunque restringido en relación con el pasado, de espacios públicos. No obstante es de reconocer que se está produciendo una importante transformación en el esquema de “gobernación” con nuevos papeles, racionalidad y ámbito de acción de los Estados –diferenciados en buena medida de los característicos del Estado-nación instaurado con el Tratado de Westfalia y con vigencia desde entonces en el mundo– que hacen aún más difícil y menos eficaz la búsqueda de la realización de este tipo de responsabilidades por parte exclusivamente del Estado, sin contar con la activa participación de otras organizaciones de la sociedad.

De todas maneras, es claro que en la injerencia y acción estratégica para la promoción y estímulo de la formación, concienciación y participación de una ciudadanía progresivamente deliberativa se encuentra uno de los principales medios para la legitimación del Estado ante sus ciudadanos.

La sociedad y la formación de opinión pública. En la construcción de lo público cabe establecer la responsabilidad que les compete a formadores de opinión como partidos políticos, asociaciones y organizaciones civiles, líderes empresariales, laborales y comunitarios, Iglesia (p. ej., católica), académicos y medios de comunicación para avanzar en la formación de conocimiento reflexivo en la ciudadanía sobre asuntos de interés colectivo-público.

En la esfera política tiene que avanzarse en un esquema participativo de identificación, conciliación y control fiscalizador entre: el ciudadano reflexivo y deliberativo –en desarrollo de una cultura cívica y de una civilidad para el mundo moderno– como ente individual básico del ordenamiento político; los agentes colectivos instituidos para representar lo privado ante lo colectivo-público, como serían, por ejemplo, los partidos, las asociaciones ciudadanas y las Ong en el proceso de doble vía de identificación y conciliación entre intereses particulares e intereses colectivos-públicos; el Estado como ente responsable de preservar el “bien común” en estrecha consulta y permanente interacción y escrutinio con los agentes colectivos representantes de intereses privados-colectivos, identificados mediante un proceso democrático de participación ciudadana, siendo la función estatal objeto de irrestricto control fiscalizador por parte de los agentes colectivos y la propia ciudadanía en la conducción de asuntos públicos-colectivos.

Es evidente que en ese proceso ya no son, como en el pasado, los partidos de masa a la usanza tradicional, los entes o entidades llamados a desempeñar el

papel exclusivo y único de representación y de participación del ciudadano en la conducción de los asuntos públicos y sociales. Crecientemente se requerirá la remoción, la invención y la permanente recreación de formas de participación, asociación e intervención ciudadana. Aquí podrían ejercer papel fundamental los medios de comunicación, dado que en una sociedad reflexiva el conocimiento, la información, la formación y la deliberación se vuelven un factor societal central.

La información por su carácter de interés colectivo y los medios deben favorecer el enriquecimiento de las esferas pública y privada con la participación incluyente y democrática de opiniones diversas para la formación de una opinión pública comprensiva, como condición para la deliberación reflexiva sobre asuntos de interés privado y colectivo-público. Deberá evitarse que los medios ocupen de manera excluyente los espacios de deliberación y participación para el favorecimiento exclusivo de intereses particulares sin debida consulta del bien común. Es decir, los medios han de contribuir en forma decidida a la democratización de las sociedades y no, como ocurre corrientemente, al empobrecimiento de la política con el mercadeo electoral y a la deformación mediatizada de una opinión –al contribuir a hacerla no sólo no deliberativa sino, además, excluyente.

A otros grupos como el empresarial les compete actuar para promover un entorno propicio para la actividad productiva y la competitividad, con el establecimiento de reglas de juego y de un ambiente de legitimidad adecuados para enfrentar las condiciones de un mundo en competencia abierta, y asumir con otros grupos de la sociedad responsabilidades colectivas que el Estado no puede desempeñar por sí solo como es el caso, por ejemplo, de la capacitación del capital humano y la innovación tecnológica para la modernización y eficiencia del aparato productivo, la competitividad sistémica y, al fin de cuentas, la creación de riqueza nacional bajo criterios de justicia distributiva. Sólo con su activo compromiso como empresarios por avanzar en la inclusión social mediante la inversión y la creación de riqueza en condiciones de competencia, y como ciudadanos por fortalecer la democratización participativa con la promoción, apoyo y su propia vinculación a los procesos de deliberación ciudadana sobre asuntos de interés colectivo, el empresariado podrá adquirir con credibilidad y legitimidad el papel de liderazgo que le compete.

5. Conclusión: los retos de la democracia participativa. La construcción-renovación-enriquecimiento y la legitimación social de lo público en un mundo complejo como el de hoy resulta de un proceso de participación y deliberación por parte de ciudadanos cada vez más reflexivos, informados y conocedores, con capacidad de debatir sobre asuntos de las esferas privada y colectiva, por lo que requiere y resulta inseparable de una democratización participativa, deliberante e incluyente de la sociedad. Lo público es, en su esencia, una expresión íntima del funcionamiento –y calidad– de la democracia participativa –si no deliberativa– en las sociedades complejas actuales.

Ahora bien, si la democratización incluyente y deliberante es condición inexorable para la construcción, enriquecimiento y renovación de lo público se requerirá avanzar decididamente en el desmantelamiento de las causas objetivas de la exclusión social –en las instancias económicas y política–. Sólo con la observancia de unos principios básicos de justicia distributiva se podrá garantizar la solidaridad y cohesión social y el sentido de pertenencia a una colectividad, necesarios para la construcción incluyente y reflexiva de lo público y la democratización de la sociedad a la luz de los avances de la humanidad y de las exigencias de la globalización imperante. Queda como interrogante crucial si resulta viable poder avanzar en esa dirección bajo el modelo capitalista ahora en vigencia, todavía más en el caso de países con serias dificultades para insertarse en forma creativa –no empobrecedora– al nuevo escenario internacional y ante las limitaciones del Estado para ejercer responsabilidades sociales básicas como la redistributiva en un mundo de competencia abierta.

Lo que sí es cierto es que si no se lograra resolver adecuadamente la problemática de la justicia distributiva y la inclusión social tampoco se podría esperar una globalización creativa para el desarrollo de las potencialidades de la humanidad bajo condiciones de equidad y solidaridad intra e inter-sociedades.

BIBLIOGRAFIA

- ACEVEDO R, Oscar Diego. Coordinador del proceso en el Departamento de Risaralda. *La metodología de Presupuesto Participativo*. Conferencia. Rionegro Abril 10 y 11 de 2003.
- _____ Entrevista concedida al equipo consultor. Gobernación del Risaralda. Pereira. Mayo de 2003.
- ARANGO Gaviria, Oscar. *Elecciones en el Cambio del Milenio: Cuatro Estudios de Caso*. Corporación Alma Mater. Noviembre de 2001.
- BERGER, Suzanne. *La transformación de la política*. Buenos Aires. 1981.
- BOAVENTURA de Souza Santos. Ponencia presentada en el Foro Social Mundial Temático. Sau Pablo. 2003.
- BOBBIO, Norberto. *Diccionario de política*. Barcelona. 1996, 2a ed.
- _____ *El futuro de la democracia*. Barcelona. 1987.
- _____ *Los principios de la democracia*. Barcelona. 1985.
- CASTELLS, Manuel y BORJA, Jordi. *Las ciudades como actores políticos*. CEBRAP, N. 45, julio 1996.
- CASTORIADIS, Cornelius. *La democracia como procedimiento y como régimen*. En: *Iniciativa socialista*. Barcelona. No. 38. 2000.
- CIFUENTES A. Elsa Gladys. *Sobre presupuesto participativo*. Conferencia. Pereira. 2003
- _____ *El gobernante como facilitador de la democracia*. Presentación de la experiencia de Risaralda en presupuesto participativo. Rionegro abril 10 y 11 de 2003
- COHEN, Jean. *Teoría política y sociedad civil*. Fondo Editorial Suramericana. Costa Rica. 1997.
- _____ *Democracia y legitimidad*. México. 1997.
- _____ *Reflexiones sobre Rousseau*. Buenos Aires. 1995.
- CORREAS, Oscar. *El neoliberalismo en el imaginario jurídico*. Curitiba, Ediciones del Instituto de Estudios Jurídicos, 1996.
- DARQUEA, Gonzalo. *Planeación Participativa Local: Criterios Mínimos e Indicadores*. Grupo Consultivo RTI/USAID. San Salvador. 2000. spi
- DE SOUZA, Ubiatan. *El Reglamento del Presupuesto Participativo 2001*. Secretaría Especial del Gabinete de Presupuesto y Finanzas del Gobierno del Estado de Río Grande do Sul. Abril 2000. spi.
- GARAY, Luis Jorge. Documento presentado en el Encuentro de la Sociedad Civil. Cartagena. 2000.
- GARCIA MUÑOZ, Claudia María. *El presupuesto participativo. Una experiencia en construcción*. Presentación de la experiencia de Risaralda en presupuesto participativo. Rionegro abril 10 y 11 de 2003.
- GARZÓN, Vladimir. *Neoinstitucionalismo. Participación Política: Alternativa Crítica de Cambio. Misión La Política En Colombia*. Documento de Trabajo. ESAP. P.17. BOGOTA. 2000.
- GIRALDO, Fabio. En: *Pensar la Ciudad*. TM Editores, Bogotá, 1996.

GOBERNACIÓN DE RISARALDA. Plan de Desarrollo 2001 –2003. Risaralda con rostro humano y social en igualdad de oportunidades. 2001.

_____. *Proceso de presupuesto participativo. La ruta para hacer del presupuesto público, un proceso participativo.* Pereira, 2002.

_____. *Metodología y resultados del proceso participativo 2002.* Departamento del Risaralda. Pereira. 2003. Cd. Interactivo.

_____. Secretaría de Planeación. *Reglamento de Presupuesto Participativo.* GTZ. DNP. Pereira. Colombia.

HABERMAS, Jürgen. *El nexo interno entre estado de derechos y democracia.* En: Rev. Ensayo y error No. 4. Bogotá.

_____. *La transformación de la estructura pública.* Madrid. 1989.

IGORRA Jaime Nelson. *Presentación de la experiencia de Montevideo,* Uruguay. Memorias Primer Encuentro Internacional de Presupuesto Participativo. Ciudad de Villa El Salvador 31 de agosto, 1 y 2 de septiembre. 2000. spi.

JARAMILLO, Juan Camilo; BELTRÁN, Gladys. *El lugar donde todo sucede. Las aventuras de los caballeros del Mandala.* Ed. Norma Comunicaciones S. A. Bogotá. 1998.

MANSBRIDGE, Jane. *Perspectivas de las deliberaciones públicas.* Editorial Verso. Santiago de Chile. 1995.

MARTINIC, Sergio y WUALKER, Horacio. *Elementos metodológicos para la sistematización de experiencias de educación popular.* En: Aportes No 32. *La sistematización en el trabajo de educación popular.* Dimensión Educativa. Bogotá. 1990.

MEDINA, Pastora. *Presentación de la Experiencia de Caroni. Venezuela.* Memorias Primer Encuentro Internacional de Presupuesto Participativo. Ciudad de Villa El Salvador 31 de agosto, 1 y 2 de septiembre. 2000. spi.

MUNICIPALIDAD DE CELENDIN. PERU:
<http://www.infodes.org.pe/celeldin/home.html>

NARANJO, Diego Alberto. Alcalde del municipio de Belén de Umbría y principal actor del proceso en su municipio. Entrevista concedida al equipo de sistematización. Junio. 2003

OSORIO, Diego. Delegado de la comunidad en el municipio de Marsella al Presupuesto Participativo. Departamento de Risaralda. Entrevista. Junio. 2003.

PATEMAN, Carole. *Participación y democracia.* Madrid. 1970.

PRATS, Joan. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico.* Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. BID.

PUMAR V, Martín. *Presentación de la experiencia de Villa El Salvador.* Perú. Memorias Primer Encuentro Internacional de Presupuesto Participativo. Ciudad de Villa, El Salvador 31 de agosto, 1 y 2 de septiembre. 2000. spi.

QUEDENA, Enrique. *Descentralización y Gestión Estratégica del Desarrollo Local. Bolivia, Ecuador y Perú.* Escuela Para el Desarrollo. Ruralter. Lima, 2002.

RENGIFO, María del Rosario. Delegada del Municipio de Belén de Umbría al Proceso de Presupuesto Participativo Risaralda. Entrevista concedida al equipo de sistematización. Belén de Umbría, junio 2003.

REPUBLICA DE ARGENTINAS. LEY 70 DE 1997. *Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad*. Buenos Aires. Argentina. Spi.

RIVERA, Alberto. Alcalde del Municipio de Marsella Risaralda. Entrevista concedida al equipo de trabajo de la sistematización. Junio 2003.

_____ *La experiencia de Marsella construyendo el presupuesto participativo*. Conferencia. Rionegro, Antioquia, Abril 10 de 2003.

RODRIGUEZ R, Jahír. *El palimpsesto de la ciudad. Un discurso sobre la democracia y la modernidad*. Armenia. FUDESCO. 1999

_____ *Los retos de la investigación, acción, participación*. Manizales 1991. Universidad de Manizales.

ROUSSEAU, Jean Jacques.: *El contrato social*. México. 1986.

SANTOS, Boaventura de Souza. *La participación en Porto Alegre*. En: Revista Política y sociedad. Volume 26. 1998.

TENDLER, Judith. *El buen gobierno*. Río de Janeiro: Editora Revan. 1998.

TORO, Bernardo. *Principios básicos de la democracia*. Viva La Ciudadanía – FOREC. Armenia. 2000.

TORO Z, Germán. *Manual para la participación ciudadana*. Segunda Edición. ESAP. Pereira Colombia. 1999.

WEBER, Max. *La burocracia. Parte II*. En: *Ensayos de sociología*. New York. 1946.

ANEXO: PROGRAMAS DEL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL.

Presupuesto Participativo

Programas a concertar:

No.	Programas	Filosofía	Temas
Sector Salud	1	Proteger la vida mediante la prevención de las muertes violentas	<p>Sistemas de ranking para los municipios y motivación alrededor de estímulos para rebajar los índices de violencia</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Información permanente sobre las causas de la violencia y la posición que ocupa el municipio a nivel departamental ● Violencia intrafamiliar
	2	La escuela y el municipio como espacios primarios para la conservación de la salud	<p>Comprometer a la comunidad educativa con el tema de salud</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Escuela saludable ● Municipio saludable
	3	Prevención de las enfermedades que nos afectan colectivamente	<p>Masificar el concepto de salud pública</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Plan de alimentación y nutrición ● Salud sexual y reproductiva ● Drogadicción
	8	Investigación como pilar del desarrollo Social	<p>Investigar para orientar el mejoramiento de la Salud de la población</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ejecutar proyectos que se deriven de investigaciones en temas de salud Pública
Sector Recreación y Deporte	10		<p>Interpretar a la recreación y el deporte como espacio de integración social</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Desarrollo de juegos comunitarios ● Integrar a la población vulnerable: discapacitados, indígena, desplazados, etc. a la actividad física comunitaria
	11	Actividad física y salud	<p>La recreación y el deporte como elemento fundamental de una vida sana</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Realización de caminatas dirigidas ● Desarrollo el proyecto "Deportívisimo"

No.	Programas	Filosofía	Temas
-----	-----------	-----------	-------

Sector Educación y Cultura	15	Integración familiar	Vincular a los padres de familia en las decisiones de la vida escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Escuelas de padres • Red de escuela de padres
	16	Formación y participación de la comunidad	Involucrar a la comunidad educativa en actividades extracurriculares	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar proyectos que consideren los espacios naturales como aulas del conocimiento
	18	Ciencia y Tecnología en la Educación Media	Mejorar la calidad de la educación promoviendo proyectos de aplicación del conocimiento científico	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar proyectos educativos • que involucren el concepto de "hacer para conocer"

Sector Gobierno			Coadyuvar con el desarrollo y despliegue de todas aquellas propuestas del colectivo	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las redes de: buen trato infantil, discapacidad, adulto mayor, etc.
	22	Desarrollo de la política departamental de paz	Entender la paz como un estilo de vida intra y extrafamiliar	<ul style="list-style-type: none"> • Red niños y niñas multiplicadores de paz y semilleros de la democracia • Convivencia pacífica • Resolución de conflictos
	23	Consolidación del sistema departamental de prevención y atención de desastres	Establecer la cultura del auto-cuidado	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar proyectos que articulen y promulguen el concepto de prevención de forma integral y desde todos los aspectos de la vida cotidiana

	Programas	Filosofía	Temas
--	-----------	-----------	-------

Sector Competitivo	29	Inteligencia social en servicios públicos	Difundir los resultados de la gestión de las empresas de servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de los comités de usuarios para la eficiencia y el control de las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios
	35	Desarrollo integral empresarial y cultura solidaria	Ejercer con sentido gerencial cualquier actividad económica	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en proceso gerencial • Capacitación en sistemas productivos • Capacitación medición y estandarización de procesos

	Programas	Filosofía	Temas
--	-----------	-----------	-------

Sector Agropecuario	42	Seguridad alimentaria	Desarrollar la cadena alimenticia : producción-comercialización y consumo	<ul style="list-style-type: none"> ● Capacitación en producción de alimentos de subsistencia ● Capacitación en consumo y manipulación de alimentos ● Plan de alimentación y Nutrición
	44	Apoyo y asesoría a comunidades campesinas en la formulación y gestión de proyectos de desarrollo	Los proyectos como medio expedito para acceder a recursos de cualquier nivel deben ser entendidos desde su formulación hasta su gestión	<ul style="list-style-type: none"> ● Capacitación en formulación de proyectos nacionales y de cooperación técnica
	45	Apoyo al desarrollo del turismo	Identificar los proyectos turísticos que permitan establecer un paquete departamental o regional	<ul style="list-style-type: none"> ● Desarrollo de proyectos específicos de acuerdo al perfil municipal
	46	Apoyo al desarrollo de la minería	Entender la minería como un producto de comercialización	<ul style="list-style-type: none"> ● Proyectos de exploración y explotación ● Desarrollo del componente social alrededor de la actividad minera

FUENTE: Gobernación de Risaralda. Secretaría de Planeación. Presupuesto Participativo. 2002.