

UNA PROPUESTA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE SINCELEJO

NAYIBE PADILLA VILLA*

RESUMEN

En este trabajo de revisión bibliográfica se examinan las condiciones para la adopción de una propuesta de presupuesto participativo en el municipio de Sincelejo. Este ejercicio se llevó a cabo en dos fases: revisión de fuentes secundarias y análisis de las condiciones para adoptar una propuesta de presupuesto participativo en Sincelejo. Se encontró que en Sincelejo hay condiciones para realizar un ejercicio de participación ciudadana, aprovechando experiencias tanto nacionales como internacionales. Ello podría ayudar a comprender el papel que juega la comunidad en el entorno de una sociedad participativa y permitiría una asociación entre la sociedad civil, las organizaciones públicas y privadas y el sector político. De esta manera, todos estos estamentos podrían aportar a solucionar las necesidades más sentidas de las comunidades y contribuir a reducir la insatisfacción ciudadana con el sistema político actual.

* La autora es Líder de Programas Administrativos y Financieros, Secretarías de Salud y de Hacienda, Gobernación de Sucre. Correo electrónico: nayibepadillav@hotmail.com. Este artículo es el resultado de una revisión bibliográfica como parte del proyecto de grado «Desarrollo de una propuesta metodológica para la elaboración de presupuestos participativos: Análisis de casos», presentado por la autora en mayo de 2012 para optar al título de Magister en Administración en la Universidad Nacional de Colombia en convenio con la Corporación Universitaria del Caribe (CECAR). Fecha de recepción: diciembre 10 de 2013; fecha de aceptación: mayo 2 de 2014.

Palabras clave: Participación ciudadana, presupuesto participativo, Porto Alegre, democracia participativa.

Clasificaciones JEL: D63, G38, H53.

ABSTRACT

A Proposal for Participatory Budgeting in Sincelejo, Department of Sucre, Colombia

In this survey we discuss the conditions for the implementation of a participatory budget proposal in the municipality of Sincelejo. It was conducted in two phases: review of secondary sources and analysis of the conditions that would favor the adoption of a participatory budget scheme. The results show that there exist favorable factors for the implementation of an exercise in citizen participation, on the basis of domestic and international experiences. This could help understand the role the community plays in the environment of a participatory society and allow a partnership between civil society, public and private organizations and the political sector. In this way, they could contribute to the solution of the community's most pressing needs and reduce dissatisfaction with the current political system.

Key words: Citizen participation, participatory budgeting, Porto Alegre, participatory democracy.

JEL Classifications: D63, G38, H53.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las herramientas financieras fundamentales en cualquier entidad pública es la relacionada con la adopción y aprobación del presupuesto de cada vigencia. Se trata de un ejercicio garante de los derechos que tienen los ciudadanos de saber en qué se invierten los recursos públicos. Al mismo tiempo, se trata del cumplimiento de obligaciones en el contexto de una democracia participativa, como consecuencia de la planeación de programas contenidos en el plan de desarrollo que ejecuta el mandatario de turno.

Con frecuencia, sin embargo, ocurren irregularidades en la planeación, elaboración y ejecución presupuestal, relacionadas con factores políticos e institucionales. Según Gutiérrez y Sánchez (2009), es responsabilidad de toda la sociedad contribuir con la solución de esos factores mediante la planeación estratégica, teniendo en cuenta las necesidades y carencias prioritarias al momento de elaborar, programar y aprobar el presupuesto.

De esta forma, un municipio se convierte en un representante de la comunidad y en un defensor de sus intereses, y debe realizar el máximo esfuerzo para lograr satisfacer las principales necesidades de sus habitantes. Así las cosas, su gestión va encaminada a solucionar los problemas de la comunidad buscando mejorar el nivel y la calidad de vida de la misma. Su desafío es mantener la competitividad con tecnología de punta, capacidad financiera y recurso humano calificado, entre otros factores que les permitan competir con bienes y servicios de alta calidad (Rodríguez y Zorrilla, 2007). No obstante, estas peticiones no son producto de un proceso de concertación. Tampoco provienen de las comunidades al interior de cada junta administradora, ni de procesos concertados y socializados por la administración municipal por medio de cada uno de los programas, que den respuestas a las necesidades básicas prioritarias, en aras de satisfacerlas. Por el contrario, la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto se salen del marco participativo y democrático y corresponden a los lineamientos que al alcalde de turno conciba, por razones políticas o personales.

El presupuesto participativo es un «mecanismo de participación ciudadana que busca fortalecer la democracia, insertando a la sociedad civil, organizada y no organizada, en la toma de decisiones respecto de la inversión del Estado, en los ámbitos de los gobiernos regionales y locales» (Sedano, 2007, p. 2). Se trata de un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la ciudadanía, permitiendo un acceso a las decisiones sobre inversiones de la ciudad, desde una perspectiva que busca integrar el desarrollo de la urbe con la planeación y el desarrollo de las comunas y corregimientos (Alcaldía de Medellín, 2005, citado por Gómez, 2007; Betancourt, 2001). Esto permite evaluar la gobernabilidad democrática y la participación, la planeación y el desarrollo local con la participación de todos los estamentos involucrados. También permite que las comunidades aporten a la elaboración de los proyectos, de tal forma que en éstos se reflejen las principales querencias sociales y se vigile su ejecución (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

Lo anterior es una concepción de gobernabilidad con «democratización de los procesos de decisiones sobre el desarrollo territorial, mediante la participación di-

recta de los ciudadanos en concertación con los actores políticos, públicos y privados para la configuración y ordenamiento de la vida social política, económica y cultural de las localidades» (Gómez, 2007, p. 59). En otras palabras, es la constitución de un sistema político en que gobernantes y gobernados están a un mismo nivel, es decir, donde se dejan de lado los conflictos de intereses y todos trabajan por un bien común. Pero, además, según Contreras (2007) se debe partir de una perspectiva que incorpore la descripción, el análisis y la interpretación de los saberes y las prácticas de los sujetos involucrados en el proceso.

Sin embargo, el proceso de institucionalización del presupuesto participativo se ve obstaculizado por la poca legitimidad democrática de las instituciones. «La crisis que se observa en este sentido se refiere a la creciente deslegitimidad que están viviendo las instituciones públicas de la región, sobre todo las tradicionales instituciones democráticas representativas, lo cual puede llegar a deteriorar el régimen democrático en sí mismo» (Montesino, 2009, p. 1). En otras palabras, las necesidades y carencias sociales no se están convirtiendo en soluciones públicas, ya sea por ineficacia del sistema o por negligencia de la clase dirigente, que no está atendiendo las demandas más sentidas de la comunidad.

Según Montesino (p. 1), «la máxima de la democracia representativa que sostiene que «se eligen representantes para tomar decisiones» se ve cuestionada, ya que lo que no puede delegar ni transferir la democracia representativa es la «calidad de las decisiones» que adoptan los representantes electos». Según Cabannes (2005), esto está provocando que el presupuesto participativo, como mecanismo de expresión de una democracia participativa, ni siquiera se transforme en una apuesta local de complemento a la democracia representativa, sino se termina transformando en una democracia barrial, de proximidad, pero que no logra superar los espacios micro-locales. Esta evidente división entre la democracia participativa y la democracia representativa se contrapone a la definición que se hace de Colombia en la constitución política, como una democracia participativa. Además, se establece que a cada municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado «le corresponde construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes» (Presidencia de la República de Colombia, 2008, p.99).

Lo anterior da una idea de la calidad de las democracias, pero no cuestionando la existencia de instituciones democráticas, sino las serias limitaciones que distorsionan sus principios (Montesino, 2009). No se desconoce la existencia de me-

canismos legales que facilitan el asentamiento de democracias sólidas, pero hay una marcada discordancia entre las decisiones de los gobernantes de turno en relación con las expectativas de las comunidades que los eligen. Hay marcados contrastes entre promesas de campaña y cumplimiento de las mismas. Además, se organizan y ejecutan arbitrariamente los procesos participativos sin convocar a la ciudadanía para que participe en la programación de proyectos y en su orden de priorización, y mucho menos en la vigilancia de su cumplimiento, a pesar de lo que la norma establece (Congreso de Colombia, Ley 1551 de 2012).

Contreras (2007) considera que estas prácticas participativas, aunque alcanzan un largo espectro a nivel territorial, sectorial y poblacional, han sido introducidas principalmente para dar cumplimiento a las disposiciones de la Constitución Política y sus respectivas reglamentaciones, dejando de lado el fundamento ético y conceptual y haciendo énfasis en su acción instrumental.

Con base en lo planteado, es evidente que los mecanismos y espacios de representación que caracterizan a las democracias representativas se encuentran muy cuestionados por su escasa efectividad para acercar las preferencias de los ciudadanos a las soluciones públicas (Subirats, 2005). Sin embargo, el auge de los presupuestos participativos en América Latina representa un claro indicio político y social que fundamenta la existencia de una controversia particular hacia la efectividad de los sistemas democráticos representativos. Ello conduce a buscar alternativas que los mejoren, perfeccionen o profundicen, para que las promesas de campañas electorales se materialicen, en la seguridad de que con esto se verán solucionadas las necesidades más sentidas de las comunidades que eligen a dichos gobernantes (Montesino, 2009).

Bajo esta perspectiva, es importante resaltar el papel que, en la distribución equitativa de recursos, juegan la planeación, entendida como una función de toma de decisiones anticipadas, expresada y relacionada con el establecimiento de objetivos y la forma de alcanzarlos (Chiavenato 2002), y los planes estratégicos, entendidos como «el esfuerzo orientado a generar aquellas decisiones y acciones consideradas fundamentales para hacer realidad la *visión* de futuro deseada por los principales agentes económicos y sociales de la ciudad, mediante una relación de objetivos y de medidas para alcanzarlos, con prioridades bien establecidas» (Farinós et al., 2005, p.119). Esto para que los municipios puedan generar las condiciones óptimas de inversión en programas sociales de impacto y beneficio a la comunidad, realizables dentro del contexto del plan de desarrollo local, donde los diferentes actores involucrados, mediante la dinámica de procesos sociales y polí-

ticas, identifiquen problemas y planten soluciones que favorezcan a todos. Es decir, como herramienta que constituye un modelo de planificación del desarrollo local y regional, con gran incidencia en los procesos de planeación participativa basados en el desarrollo social.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede inferir el auge que los procesos de planeación, ejecución y control presupuestal han cobrado, ya que a través de ellos se crea el puente entre los gestores públicos y la población, y se viabilizan las necesidades más sentidas de las comunidades (Gómez, 2004).

En este trabajo se examina el tema el presupuesto participativo del municipio de Sincelejo, Sucre, por ser un aspecto fundamental en la ejecución del Plan de Desarrollo, que contiene todos los programas y proyectos de inversión que benefician a las comunidades de los diferentes sectores, más allá del cumplimiento de la ley en relación con esta práctica.

II. DE LA DEMOCRACIA A LA PARTICIPACION CIUDADANA

La noción de participación ciudadana engloba una serie de prácticas sociales muy heterogéneas y tiene una larga tradición, cubriendo latitudes y períodos variados, enmarcada en realidades sociales y políticas diferentes (Annunziata, 2009). Para Guillén *et. al.* (2007, p.1), participar es «la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública para aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución, respecto a las materias que son de su interés». Según estos autores las actividades que por lo regular realiza la ciudadanía, y que se cobijan bajo el término participación, son acciones de auditaje; el papel que juegan dichos actores sociales es consultivo. En muchos menos casos llega a ser delegatario de sus obligaciones hacia el Estado, buscando una supuesta subsidiariedad, evitando y dejando a un lado toda responsabilidad que pudiese abrigar la actividad real de participar. Pero podría esperarse que empiecen a organizarse y a pisar terreno que hasta ahora ha sido reservado para partidos políticos, y desde ahí comenzar a actuar en pro de sus necesidades y carencias, utilizando para ello la Constitución Política y las normas existentes, entre ellas la Ley 1551 de 2012.

La participación ciudadana involucra la adopción de procedimientos colectivos de toma de decisiones políticas que incluyen la participación activa de todas las personas implicadas o de las potencialmente afectadas por las decisiones que se adopten. Esto implica la sustentación y deliberación pública de las diversas pro-

puestas de solución a las necesidades manifiestas por la misma comunidad, de tal forma que las decisiones que se tomen sean legitimadas, como resultado de la deliberación pública.

A pesar de algunos cuestionamientos de la ciudadanía a la eficacia y eficiencia de las instituciones políticas y públicas, hay un consenso relativo de que la democracia es la mejor forma de vivir en sociedad. Pero que, a la vez, es necesario perfeccionarla e incorporar nuevos mecanismos de decisión ciudadana que la fortalezcan para que las comunidades participen de los cambios sociales y puedan desarrollarse armónicamente, estableciendo como cultura, tanto realizar aportaciones planificadas (al irrumpir en escenarios propios de partidos políticos) como beneficiarse de las soluciones que se den a sus necesidades y carencias (Montesino, 2009). Esto es muy similar a lo que Mellado (2001, p.21) llama ciudadano total, «ese que toma parte en todos y cada uno de los asuntos que atañen a su existencia».

Es en este contexto donde surgen los Comités de Participación Ciudadana, como una opción dentro del sistema democrático, con el objeto de representar organizadamente a su comunidad ante la autoridad municipal para contribuir e influir en los procesos de toma de decisiones, que en nombre de la sociedad se generan en el ámbito local (Guillén *et. al.*, 2007). Esta participación debe hacerse con responsabilidad, tolerancia, y solidaridad (Merino, 2010). Es decir, responsabilidad de los ciudadanos en la construcción y la consolidación de la democracia, tolerancia ante las diferencias existentes entre los miembros de la comunidad, y solidaridad por ser el esfuerzo mutuo de cooperación social por un bienestar común (Giraldo *et. al.*, 2010).

Al conjunto de los dispositivos participativos se les denomina democracia participativa, y esta connotación positiva explica en parte que la mirada se centre en dichos dispositivos. Este término implica la idea del ejercicio directo de la democracia por parte de la ciudadanía y va de la mano de la crítica y el control a la gestión de los representantes (Annunziata, 2009). En palabras de Schnapper (2004), es como una crisis de la representación política, que cuestiona la diferencia entre representantes y representados, ya que la mera existencia de una clase política provoca indignación en los ciudadanos, que no toleran ser representados más que por sí mismos o por aquellos con quienes se sienten identificados en lo personal. Una situación intermedia es cuando la ciudadanía es consultada para planificar una parte, o la totalidad, del gasto público; la situación más avanzada es cuando la ciudadanía tiene el poder de deliberar sobre el presupuesto, como sucede, por ejemplo, en la mayoría de las ciudades brasileñas (Cabannes, 2004).

La Organización de los Estados Americanos establece que (OEA, 2001, pp. 9-10):

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas (...) El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (...) La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

Además de estas condiciones instituidas por la OEA, hay aspectos que pueden facilitar que los mecanismos de participación sean exitosos: En primer lugar, el compromiso de la administración local para hacer efectiva la participación ciudadana, para aprobar y ejecutar las propuestas priorizadas por la comunidad y para recibir control y seguimiento de parte de la comunidad y, segundo, más que permitir una participación masiva de los ciudadanos, se trata de incentivar a que participen y capacitarlos para ello, buscando que la participación sea asertiva, más por el gusto de servir a la comunidad que por figurar ante ella. Es decir, que la administración establezca las condiciones para que se dé la participación, escogiendo y ejecutando las propuestas priorizadas por la ciudadanía y, a su vez, que ésta le haga control y seguimiento a la ejecución de sus iniciativas (González, Agudelo y Parra, 2010). Por otro lado, también que se construyan identidades colectivas en las que los ciudadanos involucrados aprovechen la coyuntura política para sacar a flote sus iniciativas.

En Colombia, la Ley 1551 de 2012 establece que (Congreso de Colombia, 2012, p. 3):

Las autoridades municipales garantizarán el acceso de los ciudadanos a lo público a través de la concertación y cooperación para que tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades políticas, con arreglo a los postulados de la democracia participativa, vinculando activamente en estos procesos a particulares, organizaciones civiles, asociaciones residentes del sector y grupos de acción comunal.

En estos espacios previstos en la ley se estimula la capacidad de las autoridades para hacer de la concertación un puntal de la gestión pública y, a la vez, la capaci-

dad de la ciudadanía, especialmente de sus sectores organizados, para tomar parte activa en los procesos de elaboración de los planes de desarrollo (Velásquez y González, 2003a, 2010) y suplir sus necesidades más sentidas.

La participación democrática en Colombia exige unos mínimos de situaciones objetivas como la existencia de derechos y la creación de una cultura para el ejercicio de libertades y derechos. De esta forma, el Estado debe promover la intervención de la ciudadanía en los asuntos que atañen a tal participación (Conejero, Ortega y Ortega, 2010; Martí, Pascual y Rebollo, 2005). Y las comunidades, a través de sus medios de participación, deben aprovechar la coyuntura para resolver sus problemas más sentidos.

Así las cosas, el país necesita un sistema educativo que enfatice la participación cívica, que las distintas comunidades acepten sus diferencias, que se admita la multiplicidad de formas de pensar y de actuar (Valhondo, 2011). Una auténtica participación requiere de personas con deseo, motivación e interés. En este sentido, el proceso debe entenderse como una iniciativa particular que encuentre en el consenso colectivo el peso y su propia definición (Ruelas y Poblano, 2008). Se trata de dotar a las estructuras participativas de un verdadero poder, para que sean ellas quienes dinamicen el sistema representativo, a través de la democracia (Annunziata, 2009). Es en este contexto donde adquieren importancia las experiencias de presupuesto participativo como dinamizadoras de la transformación del sistema político mediante un empoderamiento de la ciudadanía.

Hacerse una idea aproximada de lo que es un presupuesto participativo es tarea compleja por la variedad de experiencias existentes. El modelo que se introdujo, por ejemplo, en Porto Alegre, Brasil, en los años noventa sirve de caso para abrir la discusión sobre el presupuesto participativo, de un esfuerzo por democratizar la democracia y priorizar lo verdaderamente prioritario (Ganuzo y Frances, 2012). Esto es, de democratizar la democracia y priorizar lo verdaderamente prioritario. Por esta razón se tiene a Porto Alegre como la cuna de una nueva forma de gestión político-administrativa a partir de las necesidades manifiestas de la comunidad.

«A grandes trazos, el presupuesto participativo es un dispositivo que permite a ciudadanos no elegidos participar en la distribución del dinero público» (Sintomer, et al, 2011, p.18). O, según Goldfrank (2006), es un proceso que permite a los ciudadanos participar en una serie de reuniones programadas, hacer sus contribuciones voluntarias en asocio de las autoridades gubernamentales, de tal forma que los miembros de la comunidad participen directamente en la toma de decisiones relacionadas con el presupuesto público y en el control y seguimiento

al gasto. Según Llamas (2004), en su desarrollo se evidencia un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el que el ciudadano común tiene la posibilidad de discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. Esto, según Gallego (2008), lleva a que la participación del ciudadano no se limite a votar para elegir a sus representantes, sino que participa en la toma de decisiones y el control de la gestión del gobierno. Un presupuesto participativo centrado en las inversiones municipales descansa sobre dos dimensiones. La primera es espacial: cada territorio define sus propias prioridades y las discute con sus vecinos. La segunda es temática: a cada administración municipal le corresponden reuniones y comités específicos (Sintomer et al., 2011).

Así las cosas, la participación ciudadana se caracteriza por la representación y la participación directa: entre más personas estén en un grupo más difícil será lograr que todos se pongan de acuerdo para tomar una decisión (Puertas *et. al.*, 2006). Pero habrá mayor posibilidad de cobertura a los problemas de la comunidad, ya que con la escogencia de los representantes para buscar mejorar las condiciones de vida comunitarias, habrá veedores del cumplimiento de las normas que vigilen la conducta de los gobernantes e inclusive sancionen a los que apliquen conductas inapropiadas (Valhondo, 2011).

En una democracia, los ciudadanos tienen el derecho a votar y deben tener también el derecho a participar en las acciones, movimientos y actos que dignifiquen su construcción. En tal sentido, reivindicar la democracia participativa tiene aún vigencia sólo que esta por sí misma no se desarrolla (Ruelas y Poblano, 2008). Esta reivindicación requiere de líderes que la impulsen, y de un electorado que apoye y defienda sus iniciativas.

III. LA EXPERIENCIA DE PORTO ALEGRE

El presupuesto participativo comenzó en Brasil, uno de los países más grandes del mundo en área, población y PIB, pero con muy altos niveles de desigualdad. Surgió en distintos municipios brasileños como respuesta a movimientos sociales en la década de los setentas del siglo pasado, que tenían como banderas las mejoras en la calidad de vida y el control de los recursos públicos (Gómez, 2007, p.58).

Una de las experiencias más notables de presupuesto participativo surgió a finales de los años ochenta en Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande do Sul, con un área metropolitana de más de tres millones de habitantes y un ingreso por habitante alto. Porto Alegre está muy próxima a los límites con Uruguay,

Argentina y Paraguay, lo que la convierte en un punto neurálgico en la economía del Mercosur. Fue allí el donde, en 1989, se iniciaron varias administraciones del Partido de los Trabajadores, que inició una democratización las relaciones entre el poder público y los ciudadanos, tratando de solucionar la larga tradición autoritaria de la política brasileña (Buenrostro, 2004).

Fue este grupo de centroizquierda el que retomó la experiencia iniciada en lugares como Vitoria, Vila Velha y Ubelandia. Desde entonces, el esquema se ha venido expandiendo rápidamente por todo el mundo, especialmente en Europa y América Latina, buscando hacer menos notorias las desigualdades sociales y superar problemas de corrupción e ineficiencia de los administradores públicos.

Según Sintomer (2005, p. 3), el modelo de presupuesto participativo de Porto Alegre

se basa en dos dimensiones, territorial (con asambleas y/o gremios de barrio o de sector) y temática (con asambleas y/o gremios discutiendo sobre diferentes políticas públicas); articula el nivel micro local (del barrio o de la aldea) y el de la ciudad; articula asambleas abiertas a todos los ciudadanos, y consejos de delegados que constituyen la cumbre del proceso y lo monitorean; utiliza criterios formales de distribución de los recursos, dentro del marco de un reglamento explícito que puede ser modificado por los participantes; necesita un ciclo organizado de discusiones y toma de decisiones durante todo el año; permite discutir principalmente sobre el presupuesto de inversión, y especialmente sobre las obras; tiene un valor deliberativo y el proceso permite una decisión conjunta entre los ciudadanos movilizados y el gobierno local.

En el anterior planteamiento de Sintomer se caracteriza de manera general la experiencia de presupuesto participativo de Porto Alegre, como un instrumento que articula diferentes sectores: sociales, gremiales y político-administrativo, desde los cuales se implantan estrategias formales de monitoreo a la distribución equitativa de los recursos atendiendo las necesidades más prioritarias de determinados sectores de la comunidad.

De Sousa (2004, p.34) explica la experiencia de presupuesto participativo de Porto Alegre así:

La ciudad se divide en dieciséis distritos y en seis áreas para la discusión temática del presupuesto. La división en distritos del presupuesto participativo, se llevó a cabo según criterios socio-espaciales y la tradición de la organización comunitaria

de la ciudad. Las áreas son 1) circulación y transporte, 2) educación y ocio, 3) cultura, 4) salud y asistencia social, 5) desarrollo económico e impuestos y 6) organización de la ciudad, desarrollo urbano y ambiental» (Ver Mapa 1 y Cuadro 1).

MAPA 1
Porto Alegre y municípios circundantes



Fuente: Tomado de la página web de Procempa.

CUADRO 1
*Distritos del presupuesto participativo de Porto Alegre
y distribución de la población*

Distritos	Nombre	1991		1996	
		Población	%	Población	%
1	Humaitá Navegantes/Ilhas	52.260	4,2%	48.100	3,7%
2	Noroeste	110.618	8,8%	127.574	9,9%
3	Leste	102.293	8,2%	110.451	8,6%
4	Lomba do Pinheiro	36.488	2,9%	48.368	3,8%
5	Norte	93.001	7,4%	88.614	6,9%
6	Nordeste	19.001	1,5%	24.261	1,9%
7	Partenon	127.096	10,2%	114.127	8,9%
8	Restinga	38.961	3,1%	45.999	3,6%
9	Glória	41.633	3,3%	37.439	2,9%
10	Cruzeiro	59.231	4,7%	64.952	5,1%
11	Cristal	25.166	2,0%	30.054	2,3%
12	Centro Sur	102.560	8,2%	101.397	7,9%
13	Extremo Sur	19.387	1,5%	23.905	1,9%
14	Eixo da Baltazar	95.387	7,6%	86.057	6,7%
15	Sul	53.202	4,3%	62.837	4,9%
16	Centro	275.300	22,0%	271.294	21,1%
Total		1.251.584	100%	1.285.429	100%

Fuente: Adaptado de De Souza (2004).

En Porto Alegre los presupuestos se desarrollan en tres fases o asambleas. En la primera, la contabilidad de la inversión aprobada el año anterior se hace pública para comprobar qué se ha hecho, qué se está haciendo y qué no se ha empezado todavía y por qué motivos. En esta fase los ciudadanos pueden criticar a la administración. En la segunda fase, los vecinos de cada calle, de cada barrio y los participantes de las organizaciones temáticas deciden sus prioridades y eligen a los asesores del presupuesto participativo. Una vez establecidas las prioridades, se eligen los delegados y asesores de cada región u organización temática y se constituye el Foro de los Delegados Regionales y de los delegados para cuestiones temáticas, así como el Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto (Ramírez, 2009, p.133).

El Concejo Municipal coordina la elaboración de los presupuestos y del plan de inversión y, más tarde, supervisa su ejecución. Se mantiene un vínculo permanente entre delegados, asesores y miembros del poder ejecutivo local quienes, con la comunidad, le hacen seguimiento a las obras públicas previstas en el plan de inversión.

La experiencia de presupuesto participativo de Porto Alegre es bastante ilustrativa. La ciudad fue precursora de este sistema, nacido, como se dijo antes, por iniciativa de un partido político de izquierda que, en asocio con una comunidad organizada, comenzaron un proceso de reivindicación social con las mismas comunidades como protagonistas del cambio. Buenrostro (2004) considera el asociacionismo como un ingrediente fundamental del presupuesto participativo. Es decir, este tipo de experiencias se basa en la tradición de la organización social de la ciudad. Para Buenrostro este tipo de procesos depende mucho de acuerdos entre las comunidades y el gobierno de turno donde se detecten necesidades y se den soluciones a éstas.

Según Sintomer (2005), en Porto Alegre se dieron ciertas condiciones para el desarrollo del presupuesto participativo, con reglas claras sobre quién tomaba las decisiones de cómo resolver los desacuerdos, y con voluntad política compartida plenamente entre gobierno y comunidad, que favoreció su puesta en marcha. En otras palabras, en Porto Alegre se conjugaron voluntad política con necesidades comunitarias, de donde resultaron beneficiados todos.

Aragón (2012, p.5) plantea que, así como había condiciones favorables para la adopción del presupuesto participativo en Porto Alegre, también existían algunas dificultades que impidieron contar con altos niveles de participación en el primer año, entre ellas

la falta de recursos del municipio para poder satisfacer las demandas de la ciudadanía (...) la escasa capacidad de organización debido a que se trataba de una experiencia inédita (...) Y la relación política existente entre el poder estatal y la ciudadanía basada en el intercambio de favores (...) el resultado de esta experiencia innovadora fue tan positiva, que fue imitada por muchas otras ciudades y ha convertido a Porto Alegre en una referencia de gestión pública participativa» .

El modelo de presupuesto participativo de Porto Alegre es el más conocido a nivel internacional (Allegretti y Herzberg, 2004; Buenrostro, 2004; De Sousa, 2004; Sintomer, 2005). Su ejemplo ha tomado fuerza en Europa y América Latina

y ha sido, hasta ahora, el más influyente como metodología participativa. Entre los beneficios más sobresalientes se cuentan los vínculos establecidos entre personas y organizaciones sociales en pro de la gestión pública, y el nivel de acercamiento que se ha logrado entre sus miembros y entre comunidades de diferentes sectores, con diferencias intra y extra comunitarias, pero aceptando las realidades que se vive en cada una de ellas. Con acuerdos como la electrificación y pavimentación de sectores marginales, así como el acceso a servicios tecnológicos y redes de datos para estas comunidades, disminuyeron las inequidades entre grupos demográficos.

IV. OTRAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Para Ahedo e Ibarra (2007), una segunda metodología, a diferencia del modelo de Porto Alegre porque se basa en la participación de colectivos, en vez de ciudadanos individuales, es la de Albacete, en España, que tiene uno de los esquemas de presupuesto participativo más dinámicos de Europa. Una tercera metodología, bastante difundida en Alemania, Inglaterra, Holanda y Francia, se basa en los fondos de inversión local en los barrios, donde los ciudadanos pueden decidir cómo se invertirán los recursos, sobre todo en pequeñas obras. Una cuarta metodología, también muy conocida en Alemania, Inglaterra y España, consiste en designar por sorteo un grupo de ciudadanos que discuten sobre un tema específico por varios días y al final producen un dictamen ciudadano que, aun cuando no es definitivo, deberá tenerse en consideración al tomar la decisión final.

Aunque existen otras metodologías menos difundidas que las anteriores, la mayor diferencia entre ellas está en las instancias de fiscalización del proceso (Ahedo e Ibarra, 2007; Sintomer, 2005). Sin embargo, hay una serie de fases que son comunes a la mayoría de los presupuestos participativos. Según Ramírez (2009, p. 129-130), estas fases son las siguientes:

- 1) El gobierno municipal consigna una parte de los presupuestos municipales —puede o no haber límite, y cuando lo hay éste acostumbra a oscilar entre el 5% y el 25%— a los presupuestos participativos. Hace pública esta consignación y abre el proceso de participación ciudadana.
- 2) Los vecinos del municipio —también puede ser una región— se organizan en una o varias asambleas populares en las cuales exponen sus necesidades: servicios municipales de los que carecen, prestaciones públicas que desean mejorar, etc. Sistematizan dichas necesidades en una serie de informes de necesidades y

nombran delegados de las asambleas. Las asambleas populares acostumbran a corresponderse con un barrio, un distrito o una zona concreta de la ciudad. No obstante, los ciudadanos pueden distribuirse siguiendo criterios no estrictamente territoriales, sino sectoriales, esto es, organizarse en función de la materia que se trate monotemáticamente en esa asamblea: alcantarillado, educación, etc.

- 3) Los delegados elegidos por las asambleas se reúnen con técnicos y expertos —personas con conocimientos profesionales de construcción, suministro de servicios, etc.— así como con miembros del gobierno municipal y, sirviéndose de los informes de necesidades redactados por las asambleas, elaboran informes técnicos en los que calculan las posibilidades reales de realización de las peticiones de las asambleas, presupuestan sus costes y elaboran una lista en la que ordenan las peticiones en base a su urgencia o importancia.
- 4) En esta fase del proceso hay dos posibilidades: o bien los informes técnicos se remiten a las áreas del gobierno municipal relacionadas con las distintas materias que han sido catalogadas como de mayor urgencia o importancia en dichos informes técnicos para que se lleven a cabo las actuaciones necesarias y se resuelvan las necesidades expresadas por los ciudadanos, o bien los informes técnicos se remiten nuevamente a las asambleas populares para que éstas manifiesten su parecer sobre lo decidido por sus delegados en colaboración con los técnicos y los miembros del gobierno municipal, hagan los cambios que estimen oportunos —siendo asesoradas por los técnicos y los miembros del gobierno municipal— y aprueben una lista definitiva de actuaciones a realizar, la cual se remitirá al gobierno municipal para que éste, a través de sus distintas áreas de gobierno, ejecute dichas actuaciones en el orden explicitado en la lista. Y
- 5) En último lugar, y generalmente ya a lo largo del año siguiente, antes de comenzar los sucesivos presupuestos participativos, se hará por parte del gobierno municipal una exposición pública de los resultados obtenidos con los presupuestos participativos del año anterior: obras realizadas, actuaciones comenzadas, etc. Con esta información comenzarán a trabajar las asambleas populares del nuevo año.

En lo descrito por Ramírez, cabe anotar que ese orden es un aspecto que sin duda puede ayudar al correcto funcionamiento de los presupuestos participativos, ya que la secuencia de las fases determina una función importante y específica en su ejecución. La aplicación de esta metodología en otras partes del mundo no responde a un modelo estricto, irreductible e idéntico al desarrollado en Porto Ale-

gre. Se aplica de manera flexible, autorregulado y adaptado a las peculiaridades y condiciones de los participantes del mismo, ya que el modelo nunca encuentra las mismas condiciones contextuales para ser aplicado (Buenrostro, 2004).

Sintomer (2005) considera que, metodológicamente, la aplicación del presupuesto participativo, no es igual en los países europeos o en los latinoamericanos. «Lo que se llama presupuesto participativo no es exactamente lo mismo en Francia, Italia, Alemania o España» (p.1). Esto en razón a que entre estos países existen diferencias marcadas en relación a su cultura política, competencias de los gobiernos locales y forma del manejo presupuestal. Los ambientes contextuales, incluso, difieren hasta al interior de un mismo país, quizás en razón a que su cultura política y sus arraigos lo hacen diferente en cada región o municipio ya que los contextos en que se dan son diferentes, u obedecen a temas políticos.

Sin embargo, en América Latina la experiencia de Porto Alegre ha sido copiada en muchos países, donde ha sido adaptada a las condiciones políticas y sociales locales. Pero como modelo parece seguir siendo un referente obligado, porque todavía es la referencia política más conocida y popular. Sintomer (2005, p. 7) plantea que, en Europa, «la mayoría de las experiencias de presupuesto participativo no son todavía deliberativas: permanecen consultivas y las decisiones las toman al final los políticos. Ocurre siempre así en Francia, Alemania, Bélgica, Inglaterra y Portugal, por lo menos cuando se trata de decisiones más allá del nivel del barrio». Es decir, aunque se involucren diferentes comunidades en la discusión de las diferentes políticas públicas que afectan a todos los ciudadanos, las decisiones trascendentales están en manos de los dirigentes políticos.

Una de las metas que se han propuesto en América Latina en el desarrollo de presupuestos participativos es acabar con el clientelismo; este no es un objetivo político en Europa, pues aunque allá hay clientelismo, tiene menos arraigo, de manera que las prioridades son otras (Sintomer, 2005). El éxito de los presupuestos participativos en América Latina no se ha generalizado de tal forma que promueva la participación ciudadana en el ámbito local, con transparencia fiscal y gobiernos municipales eficientes. Esto puede deberse a fallos en los diseños, al establecimiento de otras prioridades por parte de quienes los diseñan, a obstáculos por parte de los dirigentes políticos, a una baja capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos municipales, o a sociedades civiles fragmentadas y conflictivas (Goldfrank, 2006).

En América Latina además de la experiencia de Porto Alegre en Brasil, cabe destacar las de Venezuela, Uruguay, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, México, Colombia

y Perú, donde no se han llenado del todo las expectativas, pero se ha logrado vincular a la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con la asignación y ejecución de recursos del presupuesto, y se han resuelto problemas bien sentidos en la comunidad (Goldfrank, 2012).

V. LAS EXPERIENCIAS EN COLOMBIA

En Colombia, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, surgió la planeación como herramienta de gestión pública para lograr los consensos políticos requeridos para el éxito de proyectos modernizantes y proveer las garantías sociales necesarias para la consolidación del capitalismo (Velásquez y González, 2003b). Posteriormente se ha convertido en un instrumento que facilita la concertación y promueve la democracia, con la participación directa de la comunidad en los procesos relacionados con el desarrollo de su sector, discutiendo asuntos propuestos por la propia comunidad, buscando solucionar los problemas más sentidos de la ciudadanía.

Algunas experiencias de presupuesto participativo en Colombia se han dado en municipios como Medellín, Pasto, Barrancabermeja, Ocaña y en departamentos como Risaralda, Nariño y Antioquia, donde al igual que a nivel internacional no se han llenado del todo las expectativas, pero se ha dado un espacio para que la ciudadanía y los gobernantes intercambien ideas sobre las decisiones que tienen que ver con la asignación y ejecución de recursos del presupuesto, y resuelvan problemas considerados como prioritarios por la comunidad (Goldfrank, 2012). Estos procesos le han permitido a la ciudadanía involucrarse en la planificación anual de sus prioridades, permitiéndoles exponerlas ante las autoridades locales y con ello posibilitar su viabilidad, pero sobre todo, participar en la toma de decisiones sobre la distribución de los recursos públicos en la localidad, integrando así su desarrollo con la planeación, y generando cierta satisfacción en las comunidades participantes (Velásquez y González, 2010; Gómez, 2007).

Hay experiencias que se han logrado mantener en el tiempo, como son los casos de Medellín y Pasto. En Medellín, por ejemplo, el trabajo se organiza por comisiones temáticas, que son grupos de trabajo en que los delegados elegidos en las asambleas barriales y veredales y representantes de organizaciones sociales, comunitarias y solidarias, junto con los secretarios y los técnicos de cada secretaría de la Alcaldía profundizan en los proyectos en los que se invertirán los recursos del

presupuesto participativo. En estas comisiones, además, se proponen, discuten y acuerdan los proyectos de cada uno de los planes de desarrollo local que cada comunidad prioriza para gestionar con recursos del presupuesto participativo. Para ello se destina un porcentaje - entre el 5% y el 10% - del presupuesto municipal de libre inversión. Todos los años se eligen los delegados que integrarán los Consejos Comunales que harán parte de las comisiones temáticas (Alcaldía de Medellín, 2013).

Con la puesta en marcha del esquema de presupuesto participativo en Medellín se ha logrado que las comunidades de cada comuna y corregimiento de la ciudad, cada año a partir del 2004, prioricen proyectos que consideren vitales para resolver sus problemas. De esta manera han logrado mejoras en sus condiciones de vida. Por ejemplo, han participado en la construcción y aplicación de los planes de desarrollo local en cada comuna y corregimiento. Así, las comunidades deliberan sobre asuntos y necesidades colectivas, haciendo posible que esto se traduzca en propuestas y decisiones de inversión del presupuesto municipal. Además, se realizan las jornadas de vida y equidad a través de las cuales se definen con las comunas y corregimientos la inversión de importantes recursos (Alcaldía de Medellín, 2013).

En el caso de Pasto, la implantación del esquema de presupuesto participativo ha tenido varios resultados importantes. Los encuentros han tenido nutrida asistencia y una activa participación de la comunidad en las discusiones sobre la priorización de proyectos. Cada año se han venido priorizando sectores como servicios públicos, educación, productividad, cultura, parques, medio ambiente y deporte, además de la construcción de vías, como aspectos indispensables y vitales para el desarrollo de los corregimientos. Estos consensos, en suma, han servido para que la comunidad reflexione sobre el importante papel que puede asumir en ayudar a gobernar para el bienestar de todos (Gómez, 2007).

En cuanto a la descentralización fiscal, la Constitución de 1991 y normas posteriores elevaron las transferencias del gobierno central a las regiones, redefinieron las funciones de los distintos niveles de gobierno, aumentando, por lo tanto, las responsabilidades administrativas y fiscales de las entidades territoriales (Iregui, Ramos y Saavedra, 2001, p.7).

En Colombia, los impuestos no son establecidos por los departamentos o los municipios, sino por el Congreso de la República, que autoriza algunos tributos de orden nacional o los autoriza a los gobiernos locales. Así las cosas, en los municipios parte de los gastos se financian con recursos provenientes de transferencias

nacionales con destinación específica, y la poca gestión de recaudo por rentas propias no es relevante para cubrir de manera autónoma la aplicación presupuestal y la ejecución de programas y proyectos de inversión para el beneficio de las comunidades.

La alta dependencia de los municipios y departamentos de las transferencias nacionales, desestimula la conformación de planes para un manejo fiscal responsable, lo que puede estar contribuyendo a que la atención de las necesidades básicas y de inversión de las comunidades en la mayoría de los casos no responda a las necesidades priorizadas por la comunidad.

Uno de los aspectos más significativos del esquema de presupuesto participativo es el refuerzo al sentimiento ciudadano de ser útil a la sociedad – que es ganancia para todos – de que se contribuye a reformar y modernizar la gestión pública, y de que las obras que se desarrollan han sido fruto de un acuerdo del público con sus dirigentes.

VI. CONDICIONES PARA ESTABLECER UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN SINCELEJO

En el municipio de Sincelejo existen condiciones para establecer un presupuesto participativo. En el artículo 40° de la ley 1551 de 2012, se establece:

Parágrafo 3°. El Concejo Municipal o Distrital podrá constituir, para apoyar la inversión social en los Corregimientos, Comunas y localidades, un Presupuesto Participativo que permita a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, a través de las JAL, asignado a sus respectivas Comunas, Corregimientos y localidades, observando las normas y disposiciones nacionales y municipales que rigen el ejercicio de la planeación, el presupuesto y la contratación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal.

En todo caso los procesos de planeación local serán insumo para la formulación del plan municipal de desarrollo, así mismo se dará prioridad a las propuestas de inversión presentadas por los respectivos Consejos Comunales y Corregimientos de Planeación que dentro de sus respectivos planes garanticen complemento con trabajo comunitario, dentro del marco de los convenios.

Para la implementación y ejecución del Presupuesto Participativo, la administración municipal garantizará los recursos necesarios para la operación y puesta en marcha del programa de planeación y Presupuesto Participativo en cada una de

las Comunas y Corregimientos del municipio y distrito dentro del plan plurianual de inversiones. Se creará dentro del Presupuesto Municipal un componente denominado Presupuesto Participativo que hará parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio o Distrito (Congreso de Colombia, 2012, p.27).

Además, Sincelejo cuenta con una serie de organizaciones comunales, comunitarias y sociales que posibilitan a la ciudadanía y a la sociedad en general participar en aquellos aspectos relacionados con el desarrollo de sus respectivas comunidades. Algunas de ellas son las 220 juntas de acción comunal, cinco asociaciones u organizaciones comunales localizadas en las comunas 1, 3, 7, 8 y 9, una asociación municipal que desarrolla sus actividades en las comunas 2, 4, 5 y 6 y los cuatro corregimientos que se fundamentan y regulan por la Ley 743 de 2002 y su Decreto Reglamentario 2350 de 2003.

Para ejercer el control social existen en el municipio de Sincelejo cinco redes de veedurías ciudadanas por sector de inversión social, tales como educación, salud, recreación y deporte, contratación y obras públicas, medio ambiente, cultura, programas especiales, vivienda, entre otros. De igual manera existen unos 25 comités de vocales de control de los servicios públicos.

Sin embargo, estas organizaciones no cumplen con la función que las comunidades y la ley les ha otorgado. Por el contrario, no participan en las decisiones de inversión de las necesidades prioritarias de inversión para mejorar sus condiciones de vida. La política tradicional en su forma más representativa no da margen a la participación en las decisiones que tienen que ver con la distribución equitativa y participativa de los recursos. La mayoría de las decisiones provienen del mandatario de turno y de los intereses políticos que entran en juego en la ejecución de los recursos que conforman el presupuesto municipal. Y como ya se dijo, la participación en la toma de decisiones implica fortalecer y rescatar los valores de la democracia participativa, el civismo y el desarrollo del ciudadano.

Así las cosas, las organizaciones comunales y sociales podrán participar en la vida política, económica, social, cultural y ambiental de Sincelejo, procurando el desarrollo de las comunidades para obtener una vida digna en comunidad. Sin embargo, «hay esperanzas de futuro: la intención de devolver a la política su sentido, de fomentar una ciudadanía activa, de poner fin a la apatía y a la concepción peyorativa de la política» (Annunziata, 2008, p.1).

«Los procesos hegemónicos de globalización han provocado, en todo el mundo, la intensificación de la exclusión social y de la marginación de grandes sectores de

la población. Estos procesos están encontrando resistencia, iniciativa de base, innovaciones comunitarias y movimientos populares que intentan reaccionar contra la exclusión social, abriendo espacios para la participación democrática, para la construcción de la comunidad, para alternativas a las formas dominantes de desarrollo y de conocimiento, en resumen, para la inclusión social» (De Sousa, 2004, p.13).

Teniendo en cuenta que las acciones comunales de participación no se hacen en la individualidad, ni en colectividad como entes aislados, porque no tendrían sentido si no tienen una clara intención de beneficio común y de proyección de las capacidades de quienes hacen parte de ellas, tanto a nivel grupal, como individual. Sería deseable que en Sincelejo se pusiera en marcha un esquema de presupuesto participativo, tomando como referente experiencias exitosas como las de Porto Alegre, Albacete o Medellín. En todas ellas hay elementos que vale la pena tener en cuenta, como la estructura por distritos y áreas temáticas llevada a cabo en Porto Alegre, aprovechando que el municipio ya está dividido en comunas y cuenta con cinco redes de veedurías ciudadanas por sector de inversión social.

En las experiencias de Medellín y Pasto, por ejemplo, es muy interesante su dinamismo a través de las páginas web, donde cualquiera puede plantear sugerencias, proponer proyectos, proponerse como candidato a las asambleas barriales, veredales o de cabildos, y donde los comunidades organizadas también tienen sus espacios.

Sincelejo tiene en la actualidad una población de 335.888 habitantes, de los cuales 199.982 están en los niveles I, II y III del SISBEN (80,71% en el nivel I). El 95% de la población habita en la zona urbana. El municipio tiene 21 corregimientos y 17 veredas, entre los cuales se encuentran cinco cabildos menores indígenas. En los últimos años ha tenido lugar un aumento considerable de la población por la afluencia de gentes desplazadas de otras regiones del país; hoy Sincelejo tiene unos 90.000 desplazados, que representan más de 37% de sus habitantes. En 2007, el 21,7% de la población vivía en condiciones de hacinamiento (tres o más personas por habitación) (Alcaldía de Sincelejo, 2012).

Sincelejo cuenta con 35 instituciones educativas oficiales, de las cuales dos son rurales, y 73 no oficiales. Como apoyo a programas de media técnica y formación al emprendimiento, se cuenta con una sede del SENA y 31 centros de educación para el trabajo y el desarrollo humano. Las puntuaciones en las pruebas Saber 11 en los últimos 10 años se han ubicado por debajo de la media nacional. En 2010, la tasa de analfabetismo era de 7,13%. La tasa de cobertura neta en 2011 alcanzó 97%, y la tasa de desertores para ese mismo año fue de 4,63%. Algunas posibles

causas de esto son la insuficiencia de personal de apoyo, la falta de colaboración de los padres de familia y problemas como la alimentación y el desempleo.

En Sincelejo hay tres instituciones de educación superior, una oficial y dos privadas. además, hay cinco instituciones más de este tipo que tienen sede en el municipio.

En este contexto, esta problemática de calidad educativa compromete al mandatario para fortalecer y garantizar una educación de calidad y disminuir las brechas establecidas entre las zonas rurales y urbanas.

El municipio cuenta con 507 IPS, de las cuales sólo el 5% (29) son públicas. Además el 96% son de primer nivel. La red de prestadores cuenta con 849 camas para servicios hospitalarios, es decir, 3,3 camas por cada mil habitantes. Uno de los aspectos críticos del sector salud en Sincelejo no es precisamente la falta de recurso humano, sino el recorte de la planta de personal de la mayoría de las instituciones prestadoras de servicios de salud debido a problemas financieros. Esto redundará en una baja calidad en la atención médica por el poco tiempo que el profesional le puede dedicar al paciente, ya que la estrategia actual está enfocada a la producción, descuidando la calidad del servicio.

Uno de los problemas más importantes de Sincelejo es la escasez de vivienda de interés prioritario para las familias vulnerables y necesitadas. El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda – tanto rural como urbana – ha crecido en los últimos años producto del aumento de la población, especialmente por el desplazamiento forzado. Según el Fondo de Vivienda de Interés Social de Sincelejo, el faltante es de 17.030 soluciones de vivienda urbana y 12.280 mejoramientos.

Según el DNP el 67,2% de los sucreños se ubican por debajo de la línea de pobreza, en tanto que un 24,5 está por debajo de la línea de indigencia; ambos indicadores han aumentado en Sucre en los últimos años y se encuentran por encima del promedio nacional (52,5% y 18%, respectivamente).

La estructura céntrica de la malla vial ha hecho que el centro de la ciudad sea el punto de llegada, al cual converge el tráfico automotor, congestionándola. El fenómeno del mototaxismo ayuda a empeorar la congestión vehicular. La proliferación del mototaxismo incontrolado no solo genera caos de tráfico sino que trae consigo fenómenos de desorden social y contaminación ambiental. Las vías urbanas se encuentran en mal estado, siendo las más afectadas las vías de sectores pobres, donde la mayoría carece de pavimentación.

En el Cuadro 2 se presenta una proyección del presupuesto del municipio de Sincelejo 2012-2015.

CUADRO 2
Egresos del municipio de Sincelejo, 2012-2015
(miles de pesos)

Concepto	2012	2013 *	2014 *	2015 *
Gastos totales presupuesto general	244.552.355	250.560.234	255.084.361	259.826.451
Presupuesto de funcionamiento	17.352.287	17.699.333	18.053.320	18.414.386
Servicios personales asociados a la nómina	8.654.729	8.827.823	9.004.380	9.184.468
Servicios personales indirectos	475.000	484.500	494.190	504.074
Contribuciones inherentes a la nómina	1.835.178	1.871.881	1.909.319	1.947.505
Gastos generales	3.315.381	3.361.688	3.449.322	3.518.309
Adquisición de bienes	421.179	429.603	438.195	446.959
Adquisición de servicios	3.072.000	3.133.440	3.196.109	3.260.031
Transferencias	6.082.305	6.203.951	6.328.030	6.454.591
Transferencias órganos de control y entes descentralizados	6.082.305	6.203.951	6.328.030	6.454.591
Transferencias concejo	698.396	712.364	726.611	741.143
Transferencias personería	180.250	183.855	187.532	191.283
Transferencias entes descentralizados – FOVIS	1.617.630	1.649.983	1.682.982	1.716.642
Transferencias entes descentralizados – IMDER	377.803	385.359	393.067	400.928
Transferencias entes descentralizados – FOMVAS	3.208.226	3.272.390	3.337.838	3.404.595
Inversión	6.802.491	221.138.541	225.561.312	230.072.538
Inversión de la vigencia	6.802.491	221.138.541	225.561.312	230.072.538
Servicio de la deuda pública	4.315.272	5.518.408	5.141.699	4.884.935
Intereses	1.844.959	1.579.346	1.296.386	1.039.623
Amortización a capital	2.470.313	3.939.063	3.845.313	3.845.313

Nota: * Proyección.

Fuente: Alcaldía Municipal de Sincelejo (2012).

Según datos de la Alcaldía Municipal de Sincelejo, con la puesta en marcha del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 se plantearon políticas para la disminución de las necesidades básicas insatisfechas y de pobreza absoluta, para mejorar la calidad de vida de los habitantes y fomentar la participación de las comunidades excluidas, con el apoyo de las Juntas Administradoras locales representadas por los ediles de las diferentes comunas y las asociaciones cívicas y comunitarias.

La estrategia se enmarca en lo establecido en el Artículo 135 de la Ley 136 de 1994, que establece la posibilidad de vincularse a la gestión municipal mediante su participación en el ejercicio de las funciones, a fin de consultar prioridades en la inversión o ejecución de obras públicas que sean de su cargo. Sin embargo, por problemas administrativos y operativos, en el primer año de la actual administración municipal la inversión no se ejecutó como estaba establecida en el presupuesto y en el plan anual de inversiones. Fue, por ejemplo, el caso de los recursos de regalías; con la entrada en vigencia de la Ley 1530 de 2012 se dificultó la puesta en marcha de obras prioritarias del actual plan. Básicamente se ejecutaron recursos de las obras contratadas por la anterior administración con recursos del Departamento Nacional de Planeación y del nivel central para el Programa Estratégico de Transporte de Sincelejo.

Es de anotar que la participación de las comunidades representadas legalmente solo se observa en los momentos de concertación y definición de prioridades acorde con la disponibilidad de recursos en el presupuesto. No hay, por el contrario, mayor participación en los aspectos técnicos, quizás por los pocos conocimientos de los representantes de las comunidades en las profesiones de los ejecutantes. Así, se convierten con frecuencia en simples observadores de la ejecución de la administración de los recursos, sin ninguna participación en la estructuración y financiación de recursos en el presupuesto inicial y final, así como de la gestión de recursos que en un 100% lo dispone el ejecutivo municipal.

Sin embargo, a pesar de no tener una adecuada participación, los habitantes de Sincelejo han mejorado su calidad de vida con la ejecución de obras de gran envergadura. Tal es el caso del programa Plan Centro financiado, un plan estratégico del orden nacional que consiste, entre otras obras, de la construcción de la sede de las IPS Vallejo y San Luis, y el arreglo de vías en diferentes sectores de la ciudad.

El presupuesto de la vigencia 2012 ascendió a \$ 270 mil millones, de los cuales la Secretaría de Desarrollo ejecutó recursos por \$50 mil millones en obras de infraestructura vial, educativa y saneamiento básico entre otras, todas ellas contratadas o aprobadas en la administración anterior. Ejemplos son el mejoramiento

de la vía rural San Antonio-Cerro El Naranjo-Sincelejo, las obras de adecuación del sistema de acueducto del corregimiento de Chocho, y la optimización en general del servicio de agua potable en varias de las comunas de Sincelejo, que se realizaron a petición de las comunidades.

De otra parte, hay recursos del presupuesto que revisten gran importancia para el desarrollo local en las próximas vigencias. Entre las principales obras contempladas se cuenta un plan de construcción de vías en Sincelejo, donde el Gobierno Nacional avaló la adjudicación de recursos por \$100 mil millones: la construcción en doble calzada de la carrera que conecta El Maizal con el Km 0 vía a Tolú y la construcción de la variante oriental desde Bremen hasta el Km 3 de la vía a Tolú.

En la actual administración se han invertido recursos de regalías en pavimentaciones de vías urbanas y rurales y en obras de protección \$11 mil 370 millones; en acueductos y alcantarillados urbanos y rurales, \$22 mil millones; y en canalización y limpieza de arroyos para descontaminación del medio ambiente, \$8 mil 700 millones.

Los ingresos totales del presupuesto en la vigencia de 2012 ascendieron a \$355.449 mil millones y los gastos totales a \$325.383 mil millones, lo cual arrojó un superávit presupuestal de \$30.067 mil millones (Alcaldía Municipal de Sincelejo, 2012).

No obstante, a pesar de las necesidades que tienen los habitantes de Sincelejo, los malos manejos administrativos han creado una situación judicial delicada, que ha llevado al municipio a iniciar un acuerdo de reestructuración de pasivos de Ley 550. A 31 de diciembre de 2012 se registraban 818 procesos judiciales en contra, estimados en unos \$86.098 millones. La oficina jurídica de la Alcaldía estima que el 45% de tales procesos conducirá a fallos en contra. Este panorama impone la constitución de un fondo de contingencias en el marco del acuerdo de reestructuración de pasivos que se suscriba con los acreedores, que sea lo suficientemente fuerte para atender los fallos en contra y para que no ponga en riesgo la prelación de pagos establecida con los acreedores y la ejecución de los proyectos prioritarios para el desarrollo de las comunidades.

Un total de \$11,245 millones invirtió durante 2012 el Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasajeros en Sincelejo a través de la firma ejecutora del proyecto, Metrosabanas S.A.S en la rehabilitación de espacio público (andenes), construcción de vías urbanas (pavimento rígido) e interventoría. En la rehabilitación de espacio público se han beneficiado ocho barrios: Las Margaritas, El Socorro,

La Toscana, La María, La Fe, El Cabrero, La Palma, y Alfonso López en 7,4 kilómetros de construcción de andenes en los que se han invertido \$5.201 millones.

Con la construcción de vías urbanas, se han beneficiado también ocho barrios en los que se han intervenido 2,07 kilómetros e invertido \$5.408 millones. Este sistema tiene 17 rutas radiales que llegan a una estación localizada en el centro de la ciudad y se complementa con dos rutas circulares (circunvalar interior y exterior). El valor total de este proyecto asciende a \$174 mil millones, de los cuales la Nación aporta \$100 mil millones, el municipio, más de \$40 mil millones y el sector privado, más de \$30 mil millones.

Estos datos demuestran las falencias del sistema de asignación de recursos presupuestales en la proyección estimada por la administración, en su marco fiscal de mediano plazo. La situación contrasta con el desarrollo de una propuesta de presupuesto participativo y las ventajas en lo relacionado con involucrar a las comunidades y actores sociales, mencionadas a lo largo de este trabajo (Rodríguez y Pedraja, 2009). Además, al adoptar un esquema de presupuesto participativo se parte en dos la forma mecánica y tradicional de asignar recursos, incluso a espaldas de las comunidades sobre las cuales se deben dirigir las acciones en la que estos se han venido ejecutando. Sin embargo, ello no garantiza la efectividad en la aplicación de los mismos y se corre el riesgo de que intereses particulares interfieran con los objetivos de la estrategia de presupuesto participativo.

CONCLUSIONES

En general la participación de las comunidades en los presupuestos municipales es muy limitada. En Sincelejo existen algunos elementos que favorecen tal participación, pero los representantes comunitarios no hacen uso de sus derechos como ciudadanos y, además, los representantes del gobierno local no parecen estar interesados en ceder estos espacios a las comunidades.

Para adoptar una estrategia de presupuesto participativo en Sincelejo se puede partir de experiencias exitosas como las de Porto Alegre, Albacete o Medellín. Para ello se pueden propiciar espacios de reflexión, socialización y participación de las comunidades en la toma de decisiones relacionadas con la inversión y el gasto público. Adicionalmente, se pueden aprovechar algunas decisiones institucionales tales como hacer una división por comunas y las cinco redes de veedurías ciudadanas por sector de inversión social de la ciudad, similares a la división que

se tiene en Porto Alegre. Además, se puede aprovechar la forma de socialización de su presupuesto y de las condiciones para ingresar a éste, tal como se da en Medellín y Pasto.

La clase política no ha propiciado los espacios a los ciudadanos no elegidos para que participen en la distribución del dinero público, y las comunidades no han hecho respetar este derecho que les otorga la Constitución Política. Los recursos asignados en el presupuesto local no están distribuidos de manera equitativa en las comunidades. Las necesidades de la comunidad no se tienen en cuenta en la asignación de los recursos, de manera que se pueda pasar de la democracia a una verdadera participación ciudadana, es decir, desarrollar a partir de la participación ciudadana una cultura política. Este es un aspecto que, según Pedraja y Rodríguez (2004), legitima las acciones de la ciudadanía y la lleva a lograr objetivos y metas para el mejoramiento continuo.

La participación de las comunidades solo se da en algunos casos de concertación y definición de prioridades relacionadas con la disponibilidad de recursos en el presupuesto, sin mayor participación en lo técnico. Se convierten así en simples observadores de la ejecución de la administración de los recursos del mismo, sin ninguna participación en la estructuración y financiación de recursos en el presupuesto inicial y final, así como de la gestión de recursos que en un 100% lo dispone el ejecutivo municipal. Cuando parecen existir condiciones para que estos procesos se den en el municipio, las juntas de acción comunal se constituyen pero no funcionan para estos efectos. Y cuando, en ocasiones, el Concejo Municipal abre sus puertas al público para tratar temas coyunturales considerados de sumo interés para la comunidad, los ediles y miembros de las juntas de acción comunal poco concurren a las sesiones.

En los pequeños espacios donde son atendidas las iniciativas de la comunidad, predomina el poder de los gobiernos locales, y éstos limitan la autonomía de las personas y asociaciones implicadas en la participación. En este sentido, el mecanismo de participación ciudadana se convierte en una política de manejo de imagen de los gobernantes de turno.

REFERENCIAS

Ahedo, Igor y Pedro Ibarra (2007), *Democracia participativa y desarrollo humano*, Madrid: Dickinson.

- Alcaldía de Medellín (2013), «Planeación local y presupuesto participativo», <http://www.plyppmed.blogspot.com> [consultado agosto 25 de 2013].
- Alcaldía Municipal de Sincelejo (2012), «Plan de desarrollo municipal 2012–2015», http://sincelejo-sucre.gov.co/apc-aa-files/35393133616236343934386637623666/Propuesta_Proyecto_de_Acuerdo_PDM_2012___2015.pdf [consultado septiembre 12 de 2013]
- Allegretti, Giovanni y Carsten Herzberg (2004), «El “retorno de las carabelas”»: Los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo», <http://rapp.gov.ar/descargas/3.%20ALLEGRETTI.pdf> [consultado agosto 6 de 2013].
- Annunziata, Rocío (2008), «Apostando a lo local: La “democracia de proximidad en el municipio” de Morón», <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/2008/gobpro/annun.pdf> [consultado agosto 3 de 2013].
- Annunziata, Rocío (2009), «La participación ciudadana: Nuevas formas y conceptos», http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE10/Ponencia%20Annunziata%20Rocio.pdf [consultado mayo 29 de 2013].
- Aragón, Dasso (2012), «Mecanismos de democracia directa: Los casos del presupuesto participativo en Porto Alegre (Brasil) y de los consejos comunales en Caracas (Venezuela)», http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/12142514%20-%20Dasso%20J%20C3%20BANior,%20Aragon%20%20C3%2089rico.pdf [consultado agosto 18 de 2013].
- Betancourt, Mauricio (2001), «Planeación y participación. Construyendo la democracia local. Elementos históricos y conceptuales», (1), Bogotá: ISMAC.
- Buenrostro, Israel (2004), «Ciudadanía y presupuesto participativo: Anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana», *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Vol. 5, No. 12.
- Cabannes, Yves (2004), «Presupuestos participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento conceptual», <http://www.op-portugal.org/downloads/CT-139.PDF> [consultado mayo 19 de 2013].
- Cabannes, Yves (2005), «Presupuesto participativo y finanzas locales», <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4875&tipo=objetoMultimedia> [consultado mayo 31 de 2013].
- Conejero, Enrique., Alfonso Ortega y Mónica Ortega (2010), *Inmigración, integración, mediación intercultural y participación ciudadana*. Alicante: Editorial Club Universitario.

- Congreso de Colombia (2012), «Ley 1551 de 2012», http://www.viva.org.co/attachments/article/202/Ley_1551_de_2012.pdf [consultado agosto 20 de 2013].
- Contreras, Maira (2007), «Saberes y prácticas de la planeación participativa en Bogotá: Otra reflexión pendiente en el trabajo social», *Revista del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Humanas*, No. 9.
- Chiavenato, Idalberto (2002), *Administración en los nuevos tiempos*, México: McGraw Hill.
- Dagnino, Evelina., Alberto Olvera, y Aldo Panfichi (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- De Sousa, Boaventura (2004), *Democracia y participación. El caso de presupuesto participativo de Porto alegre*, Quito: Abya-Yala.
- Farinós, Joaquín, Jorge Olcina, Antonio Rico, Carles Rodríguez, Luis Del Romero, Cayetano Espejo y Fernando Vera (2005), «Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, No. 39.
- Gallego, Montse (2008), «El arte de dirigir una empresa», <http://proyectoconsaburum.wikispaces.com/El+arte+de+dirigir+una+empresa> [consultado mayo 21 de 2013].
- Ganuzá, Ernesto y Francisco Francés (2012), *El círculo vicioso de la democracia: Presupuestos participativos a debate*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Giraldo, Nataly, Luis Hincapié, Claudia Zapata, y Liliana Sánchez (2010), «Hacia la renovación de concepciones y prácticas de la planeación y el desarrollo», <http://dintev.univalle.edu.co/revistasunivalle/index.php/prospectiva/article/view/368> [consultado mayo 28 de 2013].
- Goldfrank, Benjamín (2006), «Los procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio», *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, No.2.
- Goldfrank, Benjamín (2012), «Democracia participativa y sostenibilidad ambiental. Una revisita a las lecciones de América Latina», *Revista Nueva Sociedad*, No. 240.
- Gómez, Carlos (2004), «El presupuesto público en la gestión eficiente de los municipios. Cambio en el proceso de presupuesto público colombiano que permita ejecutar los planes de desarrollo con la participación ciudadana», *Revista Innovar*, Vol. 14, No. 24, julio-diciembre.
- Gómez, Esperanza (2007) «El Presupuesto Participativo entre democracia, pobreza y desarrollo». *Revista Investigación y Desarrollo*, Vol. 15, No. 1.

- González, Silvia, Yenny Agudelo y Lizeth Parra (2010), «La planeación en la gestión pública del siglo xx», *Revista Libre empresa*, Vol. 7, No. 2.
- Guillén, A., K. Sáenz, G. Alarcón y J. López (2007), «Papel de los comités de participación ciudadana en la gestión del gobierno municipal: Caso municipio de Monterrey», *Revista Letras Jurídicas*, No. 4.
- Gutiérrez, Alberto, y Liliana Sánchez (2009), *Planeación para el desarrollo del territorio: Perspectiva contemporánea*, Medellín: Universidad de Antioquia.
- Iregui, Ana, Jorge Ramos y Luz Saavedra (2001), «Análisis de la descentralización fiscal en Colombia», www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf [consultado octubre 18 de 2013].
- Llamas, Felipe (2004), «Los presupuestos participativos: Nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales», *Revista Intervención Psicosocial*, Vol. 13, No. 3.
- Martí, Joel, Jordi Pascual y Oscar Rebollo (2005), *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano: Experiencias y reflexiones*, Madrid: Iepala/Cimas.
- Mellado, Roberto (2001), *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*, México: Plaza y Valdez Editores.
- Merino, Mauricio (2010) «La participación ciudadana en la democracia», http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DESPE/DESPE-ConcursoIncorporacion/ConcursoIncorporacion2010/CocursoIncorporacion2010-docs/cuadernillo_participacion_ciudadana.pdf [consultado junio 10 de 2013].
- Montesino, Egon (2009), «El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?», *Revista Reforma y Democracia*, No. 44.
- Organización de los Estados Americanos (2001), «Carta Democrática Interamericana», http://www.educadem.oas.org/documentos/dem_spa.pdf [consultado agosto 26 de 2013].
- Pedraja, Liliana, y Emilio Rodríguez (2004), «Efectos del estilo de liderazgo sobre la eficacia de las organizaciones públicas», *Revista Facultad de Ingeniería (U.T.A)*, Vol. 12, No. 2.
- Presidencia de la República de Colombia (2008), *Constitución política de Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Puertas, Uber, Carlos Pérez, Carlos Idárraga y Francisco Múnera (2006), *La participación ciudadana y el desarrollo de la cultura política en Colombia*, Bogotá: Legis S.A.
- Ramírez, Patricia (2003), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, Librero-Editor: México, D.F.

- Ramírez, Alfredo (2009), «Los presupuestos participativos como instrumento de democracia participativa (La experiencia de San Juan de Alicante)», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, No. 66.
- Rodríguez, María, y Juan Zorrilla (2007), «Las restricciones financieras como obstáculo al desarrollo de las pymes: Los casos de España, Portugal y México», <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2232628> [consultado mayo 19 de 2013].
- Rodríguez, Emilio, y Liliana Pedraja (2009), «Análisis del impacto del proceso de toma de decisiones estratégicas sobre la eficacia de las organizaciones públicas», *Revista Innovar*, Vol. 19, No. 35.
- Ruelas, Enrique, y Ofelia Poblano (2008), *Participación ciudadana en la mejora de los servicios de salud*, Bogotá: Editorial Médica Internacional.
- Schnapper, Dominique (2004), *La democracia providencial: Ensayo sobre la igualdad contemporánea*, Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Sedano, Vladimir (2007), «Causas del ausentismo ciudadano en el presupuesto participativo municipal. Desde un enfoque de Comunicación para el Desarrollo», <http://www.monografias.com/trabajos-pdf2/ausentismo-ciudadano-presupuesto-participativo-municipal/ausentismo-ciudadano-presupuesto-participativo-municipal.pdf> [consultado mayo 12 de 2013].
- Sintomer, Yves (2005), «Los presupuestos participativos en Europa: Retos y desafíos», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 31.
- Sintomer, Yves, Ernesto Ganuza, Casten Herzberg y Ana Röcke (2011), *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de Presupuesto Participativo en Europa*, París: La Découverte.
- Subirats, Joan (2005), «Democracia, participación y transformación social», *Revista académica de la Universidad Bolivariana*, Vol. 4, No. 12.
- Valhondo, José (2011), *Sátira televisiva y democracia en España: La popularización de la información política a través de la sátira*, Barcelona: Editorial OUC.
- Velásquez, Fabio, y Esperanza González (2003a), «La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia» http://www.foro.org.co/apc-aa-files/67686668676668646667666867666468/LA_PLANEACI_N_PARTICIPATIVA_Y_EL_SISTEMA_NACIONAL_DE_PLANEACI_N_EN_COLOMBIA_version_final_0411.pdf [consultado mayo 17 de 2013].
- Velásquez, Fabio, y Esperanza González (2003b), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, Fabio, y Esperanza González (2010), «La planeación participativa en Bogotá D.C. análisis y propuestas», http://www.foro.org.co/docum/documentos/art_feb2.pdf [consultado mayo 17 de 2013].