

LOS FUNDAMENTOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN OCAÑA

Carlos Alberto Lerma Carreño
Unidad Económico Social
Corporación Viva La Ciudadanía

Antes de entrar a plantear las principales ideas que animaron la construcción del proceso de presupuesto participativo en Ocaña queremos dar un contexto general sobre el alcance y significado del Presupuesto Participativo (PP).

Para muchos investigadores el PP tiene su inicio en la ciudad de Porto Alegre Brasil en 1989, cuando el Partido de los Trabajadores ganó las elecciones y *estableció una nueva modalidad de administración conocida como “administración popular”* (Santos, 2002:395). Esta nueva modalidad se propuso dar participación a los ciudadanos-as en la preparación del presupuesto municipal y para ello fue ideando una serie de métodos, principios, reglas, instituciones, criterios, etc. (a este conjunto lo llamaremos formas de hacer el PP) que han cambiado de acuerdo a las circunstancias del contexto. A partir de la experiencia brasileña, se han realizado otras por todo el mundo, Europa, Asia, África, Latinoamérica y dentro de esta por supuesto Colombia donde en más de 50 municipios se ha realizado.

El Presupuesto Participativo, no constituye un proceso o una experiencia que surge por generación espontánea ni aislada de los esfuerzos de distintos sectores tradicionalmente excluidos por ampliar la democracia en un escenario de cuestionamiento a las democracias existentes que en palabras de Wallerstein había pasado de ser una aspiración revolucionaria en el siglo XIX, a un slogan adoptado universalmente, pero vacío de contenido en el siglo XX (Santos, 2004:9). La crítica a la democracia propició una serie de debates desde cuestiones como *¿Cuál es la compatibilidad de la democracia y el capitalismo?, ¿Cuál es el papel del Estado en una democracia?, ¿Puede la democracia ser una forma de gobierno que produce una mejor redistribución?, ¿Es la democracia representativa la mejor democracia?, ¿Existen otras formas de democracia no limitadas a la sola formalidad de los procedimientos, la elección de representantes, la extrema vulnerabilidad de la política ante los poderes económicos y el carácter monocultural del régimen de gobierno?,* (Santos, 2004:7) en fin cuestionamientos duros y blandos que propician que los actores colectivos busquen respuestas no solo de tipo académico, si no de experiencias como el PP que reinventan la democracia dándole un mayor contenido, al permitir la participación de los ciudadanos-as en la asignación de recursos a las prioridades por ellos-as sentidas.

Patrick Heller¹ analiza las experiencias de Sudáfrica, Kerala (India) y Porto Alegre (Brasil), buscando indagar sobre si la democracia puede ayudar a corregir las

¹ Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. *EN POLITICS & SOCIETY*, Vol. 29 No. 1, March 2001 131-163

graves desigualdades sociales y económicas que caracterizan a los países en desarrollo; se ha supuesto que el desarrollo desigual del capitalismo en los países en desarrollo es flexible con las divisiones sociales, el autoritarismo burocrático y que ha llevado a mitigar la acción colectiva de clase (Heller, 2001: 131), por lo tanto al analizar estas tres experiencias muestra como en ellas ha sido clave la movilización de la clase trabajadora y los sectores populares para impulsar transformaciones políticas y ampliar la participación de los sectores subalternos en la asignación de recursos para atender sus prioridades, o en palabras de Heller explorar las condiciones en que una variante distinta de la descentralización democrática definida por un aumento en el alcance y la profundidad de la participación del grupo subordinado en la asignación de recursos autorizada, puede ser iniciada y sostenida.

Las tres experiencias analizadas por Heller presentan algunos rasgos comunes: la presencia de un partido o movimiento político, Congreso Nacional Africano (CNA) en Sudáfrica, Partido Comunista de India Marxista (CPM) y el Partido dos Trabalhadores (PT) en Brasil, los tres cuentan con un rico tapiz denso de organizaciones de base democrática, el legado histórico de los movimientos prolongados con capacidad de pro-democracia de masas basado en la movilización de grupos tradicionalmente excluidos de la formulación de políticas y con capacidad de desalojar a las tradicionales redes clientelistas (Heller, 2001: 133).

Sin embargo no basta con que existan estas condiciones para asegurar la transformación política y su existencia tampoco determina que todas ellas sigan el mismo camino. Mientras Porto Alegre y Kerala tiene más rasgos comunes porque logran mantener las transformaciones que inicialmente impulsaron y su sostenibilidad se sustenta en la opción tomada por los partidos de construir la democracia de abajo hacia arriba y el reconocimiento que la sociedad civil y los movimientos sociales son fundamentales para cualquier proceso sostenible de descentralización democrática. En Sudáfrica la transición democrática, del apartheid a la inclusión, han dado como resultado una mayor centralización y la expansión de la autoridad tecnocrática y administrativa, es decir los cambios democráticos iniciales terminaron siendo instrumentalizados por el partido hegemónico, no solo por su necesidad de mantenerse en el poder, sino también por la presión del contexto para aplicar políticas de tipo neoliberal que frenaron el impulso descentralizador y democrático.

El análisis de estas experiencias y de otras ha llevado a plantear que existen dos maneras de ver la relación entre democracia y desarrollo, que finalmente es en donde se inscriben las experiencias de presupuesto participativo, una desde arriba o tecnócrata que considera que la reforma del Estado es una propuesta técnica que puede ser manejada a través de un rediseño institucional adecuado y la otra desde abajo o de democracia radical que considera que la reforma al Estado es un proceso de constante negociación y renegociación, con participación de todos los actores sociales, de los métodos y objetivos en la formulación de políticas públicas y en la asignación de recursos.

En la exploración de algunas experiencias de presupuesto participativo se pueden observar la combinación de las dos maneras mencionadas; donde la iniciativa de una administración o de un gobernante – lo que se denomina voluntad política– propicia escenarios para que los distintos sectores, movimientos, organizaciones sociales y ciudadanos-as participen en la asignación de recursos (PP), en ellas aunque la iniciativa surge de arriba, los diseños institucionales, los métodos y objetivos se ponen en permanente dialogo con todos los actores sociales, los resultados son diferentes dependiendo en cierto sentido del nivel de consolidación de las organizaciones y movimientos sociales y de la “madurez” ciudadana. Es posible que en estas experiencias se tienda a una manera tecnocrática, especialmente en aquellas poblaciones donde las organizaciones sociales no son fuertes o consolidadas y las fuerzas tradicionales sean fuertes y el resultado en estos casos sea el desmonte de la experiencia, tal como ha acontecido en algunos municipios de nuestro país.

En Ocaña la experiencia surge en una propuesta combinada, donde la voluntad política lleva a la construcción de espacios de deliberación y decisión ciudadana, en un proceso de permanente cambio y dialogo, pero también en un contexto donde las organizaciones sociales no son fuertes, la ciudadanía tiene un alto grado de indiferencia por lo público y las formas tradicionales de hacer la política se encuentran muy enraizadas.

Este contexto ha llevado que el proceso de presupuesto participativo asuma retos en diferentes niveles: contribuir a la formación de una cultura política democrática, fortalecer la participación de los distintos actores sociales, propiciar adecuaciones institucionales que permitan a la administración cumplir los compromisos del proceso, mantener el dialogo con distintos actores incluyendo los actores más tradicionales y los más radicales sin perder el horizonte de sentido de la democracia participativa y fortalecer la participación con limitados recursos de inversión que a la vez deben estar articulados al plan de desarrollo.

El proceso de PP que inicio durante la administración de Yebrail Haddad Linero, se fundamento en las principales líneas de la propuesta de gobierno que se materializa en el Plan de Desarrollo², **A Ocaña Decile Sí**, en el que se expresan los principios y postulados del Desarrollo a Escala Humana y en el proceso de construcción colectiva de la visión 2020, donde participaron representantes de organizaciones políticas, organismos públicos, juntas de acción comunal, medios de comunicación entre otros. En esta dirección el proceso se sustenta en la intención de ampliar la democracia que se corresponde con la promoción de un ambiente respetuoso de los derechos humanos, pero también con la idea que transversaliza el plan de desarrollo que busca generar acciones en doble vía, para

² Dentro del plan de desarrollo se propone que: “los ocañeros y ocañeras deberán ir ganando en autonomía e independencia frente a los interés politiqueros que han permeado históricamente el municipio. Los ciudadanos serán los garantes de una democracia participativa que fortalezca el desempeño de los gobernantes”

fortalecer la conciencia ciudadana, la corresponsabilidad y el sentido de pertenencia.

En este escenario se define el proceso de presupuesto participativo como el: *Proceso de participación ciudadana donde todas y todos decidimos en doble vía la gestión del desarrollo humano con criterios de inclusión garantía de derechos e igualdad de oportunidades.* Establecida esta definición se realizó un primer diseño metodológico para poner en marcha el proceso, en el marco del convenio entre la Corporación Viva La Ciudadanía y La Alcaldía Municipal; se plantearon cuatro fases: aprestamiento, sensibilización, formación y construcción colectiva de política pública, más adelante ampliaremos cada una de estas. Una primera dificultad a superar fue la escasez de recursos para inversión que llevó a plantear un ejercicio de presupuestación participativa condicionado a los temas del plan de desarrollo que en su presupuesto anual contara con recursos disponibles que pudieran ser discutidos con la ciudadanía,³ se identificaron en el primer año cinco temas (calidad educativa, saneamiento básico, equipamiento municipal, vías urbanas y carreteables), y en los dos siguientes se adicionaron tres temas más (cultura, jóvenes y mujeres). A la limitación de temas para la deliberación se le sumo la limitación en los recursos, cada tema contó con un techo presupuestal dentro del cual deberían estar las iniciativas de la ciudadanía y dado que no se contó con recursos adicionales, el compromiso con la ciudadanía era ajustarse a los toques en las propuestas para que realmente se pudieran ejecutar.

En medio de estas limitaciones se construye el proceso, que tuvo y ha tenido detractores que demandan temas abiertos y sin limite de recursos, que tanto se pueda avanzar en un ejercicio tan radical por el momento no es posible dada las limitaciones de recursos y de cultura política que impone el contexto.

Contexto social de la participación en Ocaña

Los actores armados:

En la región del Catatumbo ha tenido presencia histórica de actores armados pertenecientes a los grupos guerrilleros del ELN, las FARC y el EPL, de grupos paramilitares y recientemente de las llamadas bandas criminales. Su situación de frontera, la débil presencia del Estado, los cultivos ilícitos y la explotación de hidrocarburos han contribuido para que esta región sea una zona en disputa por los diferentes actores armados. No se puede determinar de manera directa como la presencia de la economía ilícita y de los grupos armados han influenciado la participación ciudadana y la gestión pública, sin embargo es necesario señalar algunos elementos de análisis que permiten entender el contexto y los desafíos que ha tenido el proceso de presupuesto participativo.

La presencia de actores armados en la región data de finales de la década de 1970 cuando el ELN ingresa con los frentes Claudia Isabel Escobar, Armando

³ Hay ítems dentro del presupuesto del municipio que son inflexibles y por lo tanto no pueden llevarse a la deliberación ciudadana.

Cacua Guerrero y Juan Fernando Porras *Sus acciones buscaron fortalecer sectores sociales como el campesinado, las comunidades y sus organizaciones, adelantar acciones contra ganaderos y comerciantes, y ejercer presión armada sobre las administraciones municipales.* (Velásquez, 2009: 216). Las FARC ingresan en la zona en la década de 1990 con el frente 33 y la columna móvil Arturo Ruíz, este grupo a diferencia del ELN permitió abiertamente la expansión de los cultivos ilícitos y mantuvo un control sobre los campesinos y los “raspachines” y se benefició de estos, (Villarraga, 2005). Hacia 1995 aparece la sociedad amigos de Ocaña organización a la cual se le atribuye la coordinación del ingreso de los grupos paramilitares en la región, con los Bloques Norte, Central Bolívar y Catatumbo; estos consolidaron su presencia obligando a las guerrillas a replegarse en zonas más apartadas⁴ y asumieron el control de las actividades legales e ilegales y generalizaron el cobro de vacunas en plazas de mercado y establecimientos comerciales a propietarios de fincas ganaderas y a organizaciones ilegales ligadas al negocio de la gasolina y el narcotráfico, (Velásquez, 2009: 221).

El observatorio de DH y DIH de la vicepresidencia de la república elaboró una serie de mapas donde se muestra la presencia de los distintos actores armados, basada en el número de acciones cometidas por estos grupos; ello nos permite tener una mirada de la dinámica territorial de los actores armados en la región del Catatumbo; el ELN entre 1998 y 2003 tiene presencia en gran parte de la región con un promedio “moderado” de acciones, la tendencia del 2004 a 2011 es menor presencia territorial y un “bajo” número de acciones, las Farc inician en 1998 con una baja presencia territorial y pocas acciones, pero su presencia entre el 2003 y el 2006 se incrementa tanto en el territorio como en el número de acciones, entre 2007 y el 2011 no ha tenido la misma intensidad de los años anteriores pero mantiene su presencia en la región. Los paramilitares entre el 2000 y el 2005 tienen presencia en varios municipios de la región con un alto número de acciones violentas, en 2006 desaparecen como paramilitares debido al proceso de desmovilización, pero quedan estructuras militares asociadas a las bandas criminales que retoman las zonas donde los paramilitares habían ejercido el control, se habla de la presencia de los rastrojos y los urabeños.

La dinámica territorial parece confirmar lo que algunos estudios han mencionado, mientras el ELN se integró más a las organizaciones de base, las FARC y los Paramilitares se enfrascaron en el control de las actividades ilícitas y del territorio, produciendo dos dinámicas distintas en la región; por un lado un fuerte antagonismo hacia el Estado considerado enemigo y aliado de las fuerzas opresoras y por otro una cultura política mafiosa, donde la relación entre lo legal y lo ilegal tiene una frontera difusa que permite que todo valga.

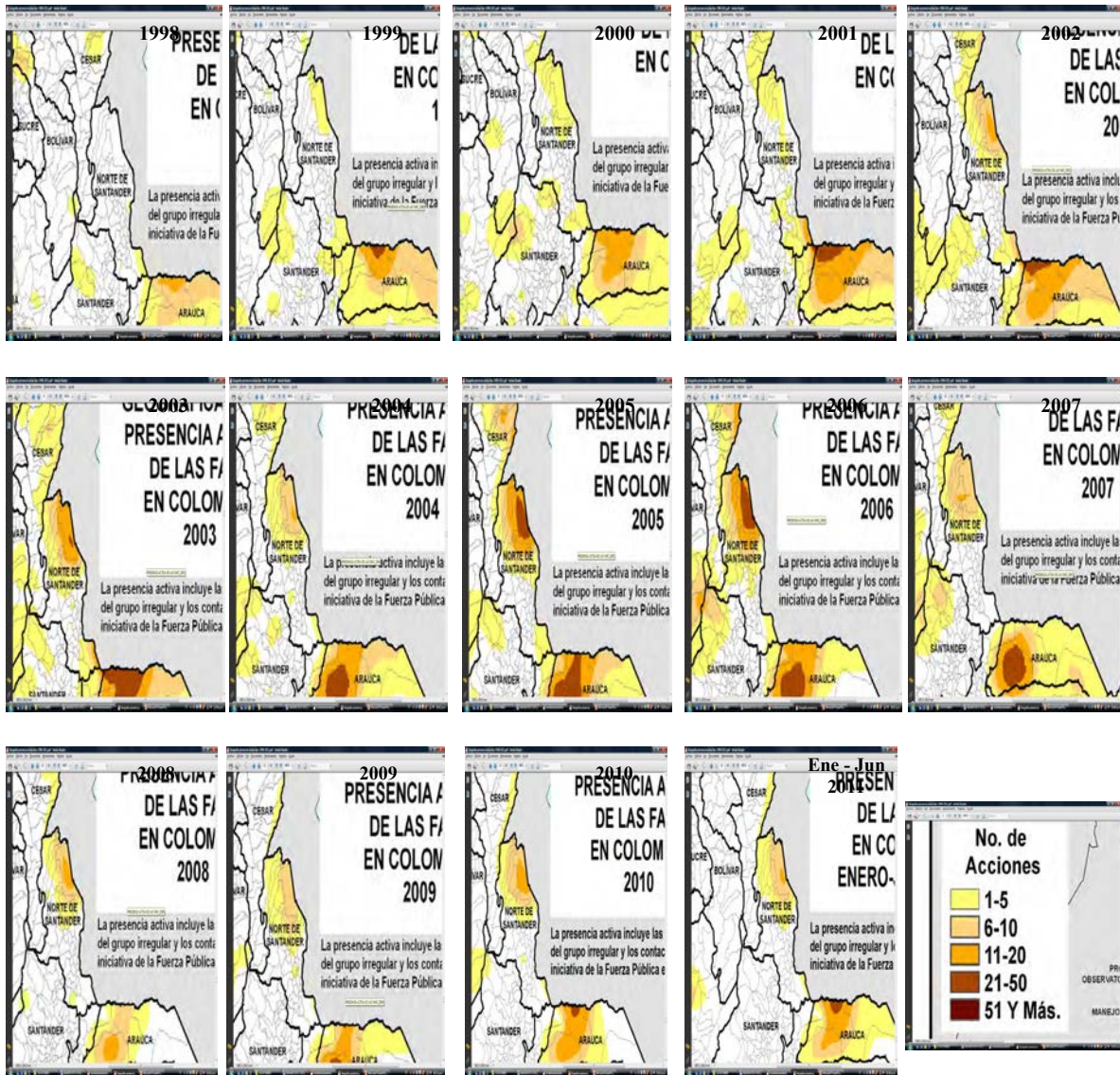
⁴ En el noroccidente del departamento las autodefensas tienen presencia en las cabeceras de Ocaña, Teorama, Convención y El Carmen, mientras que hacia el norte de estos últimos tres, en la zona montañosa, tienen más presencia las guerrillas” Fundación Seguridad y Democracia, 2004, 11 de noviembre. p. 2 y 3

FOCOS Y CONTINUIDAD DE LA PRESENCIA ACTIVA DEL ELN



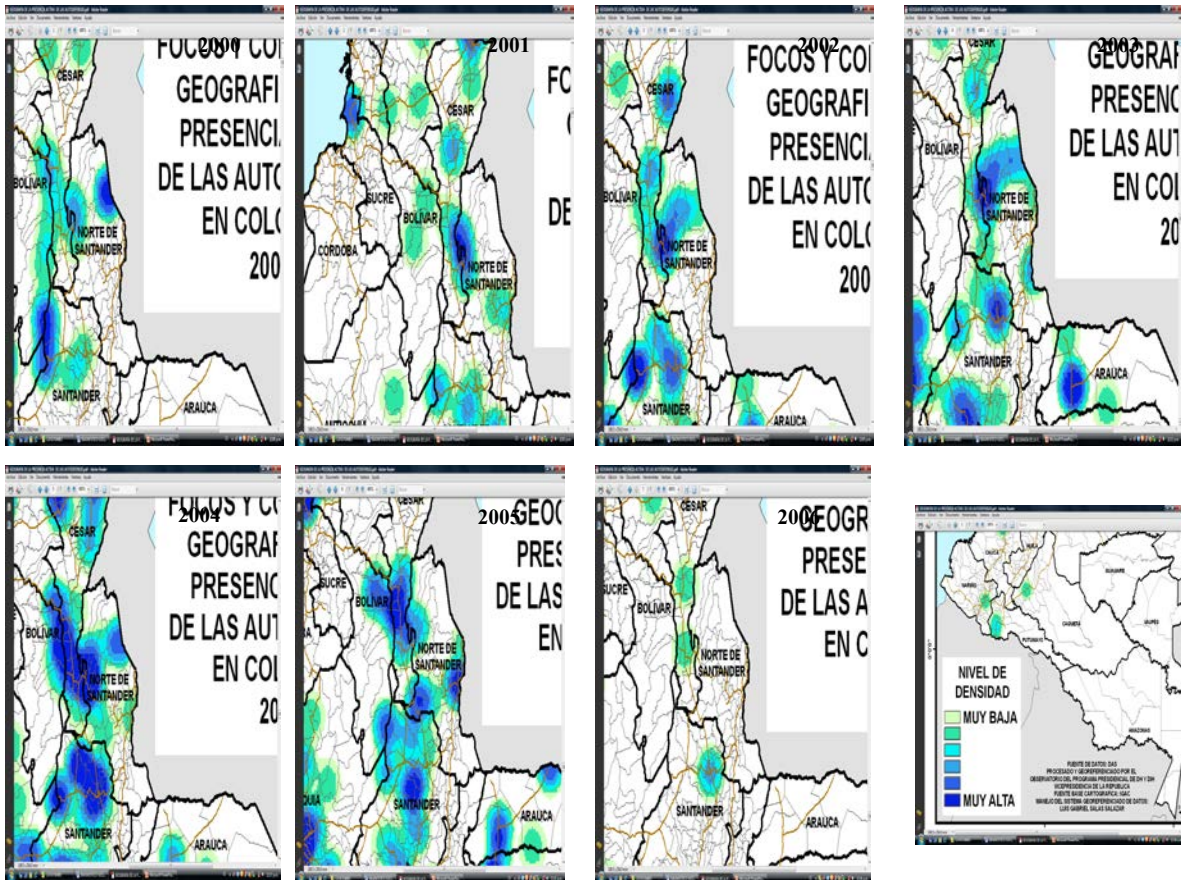
Tomado de la cartografía elaborada por el observatorio de DH y DIH de la Vicepresidencia de la República, Adaptado para el presente documento.

FOCOS Y CONTINUIDAD DE LA PRESENCIA ACTIVA DE LAS FARC



Tomado de la cartografía elaborada por el observatorio de DH y DIH de la Vicepresidencia de la República, Adaptado para el presente documento.

FOCOS Y CONTINUIDAD DE LA PRESENCIA ACTIVA DE LAS AUTODEFENSAS



Tomado de la cartografía elaborada por el observatorio de DH y DIH de la Vicepresidencia de la República, Adaptado para el presente documento

Mapa político y participación en el municipio:

Desde 1988 cuando se inicia la elección popular de alcaldes han tenido presencia en la vida política del municipio más de una veintena de partidos y movimientos políticos: "Vamos Colombia", Alianza Nacional Popular " Anapo ", C4, Moir, Movimiento Alianza Social Indígena, Movimiento Colombia Viva, Movimiento Convergencia Ciudadana, Movimiento de Integración Regional, Movimiento de Participación Popular, Movimiento Equipo Colombia, Movimiento Nacional Afrocolombiano "Afro", Nuevo Partido, Partido Cambio Radical, Partido Colombia Democrática, Partido Conservador Colombiano, Partido Convergencia Ciudadana, Partido Liberal Colombiano, Partido Polo Democrático Independiente, Partido Social De Unidad Nacional " Partido De La U", Alianza Democrática M19, Movimiento Alas Equipo Colombia, Partido Verde, Movimiento autoridades Indígenas de Colombia, Movimiento de Inclusión y Oportunidades, Movimiento político AFROVIDES, Movimiento MIRA, partido de integración nacional. Como puede apreciarse hay fuerzas tradicionales, de izquierda, comunitarios, cívicas y étnicas e incluso partidos y movimientos vinculados a la parapolítica.

La presencia de esta cantidad de partidos y movimientos en la vida política local, da cuenta de un escenario fragmentado y de complejas alianzas que expresan los intereses locales en cada coyuntura electoral, intereses que no están articulados orgánicamente a un partido o una ideología, sino que se generan a partir del posicionamiento de figuras políticas y de la negociación del poder regional.

Las elecciones, han sido el principal espacio de la participación ciudadana en el municipio y sobre ellas han actuado factores de riesgo asociados a la violencia y al fraude electoral⁵. Aunque solo hasta hace poco la Misión de Observación Electoral ha publicado informes que analizan los riesgos mencionados es evidente que en el municipio han estado presentes, con mayor o menor intensidad por lo menos desde la elección de autoridades locales.

La participación tampoco ha sido una preocupación importante por parte de los mandatarios locales, salvo en la administración de Yebrail Hadad. En el plan de desarrollo del 2001 – 2003 *“Ocaña un Proyecto de Vida”*, se promueve la participación de la ciudadanía como un cambio útil y aplicable a su vida diaria; las estrategias utilizadas buscaron capacitar al menos el 60% de los dignatarios y líderes comunales, obteniéndose de esta acción muy pocos resultados positivos. El plan de desarrollo 2004-2007 *“Construyendo Futuro”* estructuralmente solo propone promover la participación ciudadana con el desarrollo de programas de capacitación e impulsar las veedurías ciudadanas. Dentro de las estrategias utilizadas se encuentra la dotación de la oficina de participación ciudadana y la coordinación con la Registraduría el proceso electoral de los representantes de las juntas de acción comunal. El Plan de desarrollo 2008 -2011 *“A Ocaña decile sí”*. Integra la mirada del desarrollo a escala humana como el enfoque principal del plan, este enfoque propone la participación como un ámbito que construye la democracia como una responsabilidad colectiva frente al futuro. El plan se propone fortalecer los mecanismos de participación ciudadana acudiendo a dos acciones la información y la formación de la ciudadanía, y en general se propone el fortalecimiento de la participación de diferentes sectores como las mujeres y los jóvenes.⁶

El estudio de Foro Nacional por Colombia y la GTZ, Las otras caras del poder, presenta un análisis de 18 municipios entre ellos Ocaña y frente a la participación afirma *“En efecto, la participación ciudadana no constituye un ingrediente vital de la gestión local en ninguno de los 18 municipios examinados. Durante el período de estudio (2000 -007) las administraciones municipales fueron, en general, poco abiertas a la intervención ciudadana y no mostraron convicción alguna acerca de las bondades de la participación para el mejoramiento de la gestión y de la calidad de vida.”* (Velásquez, 2009: 357).

Este mismo estudio plantea que la forma de control político del municipio de Ocaña corresponde al tipo elitista que se caracteriza por *“un bajo o nulo interés de*

⁵ Los factores de riesgo electoral han sido trabajados por la Misión de Observación Electoral en los distintos informes que ha publicado.

⁶ Documento de Sistematización del proceso de planeación y presupuestos participativos (2009), sin publicar.

las administraciones municipales por promover la participación ciudadana en los asuntos públicos. Las autoridades públicas, en particular los alcaldes, desatienden esta dimensión de la gestión, lo que se expresa en la inexistencia de espacios de participación y de programas o de acciones orientadas a establecer puentes de diálogo con la ciudadanía y sus organizaciones.” (Velásquez, 2009: 338). Lo que coincide con que al 2007 en el municipio no se había creado ningún espacio de participación ciudadana.

Conclusiones:

El proceso de presupuestos participativos en Ocaña se da en un escenario adverso con presencia de actores armados que buscan desestabilizar el municipio y/o incidir en algunos aspectos de la vida institucional. Una cultura política fragmentada en concepciones del Estado como opositor y enemigo, en la aceptación de un estado mafioso y en tradiciones políticas del autoritarismo, el clientelismo, pero también, y esto hay que resaltarlo, en una franja de población que intenta construir una cultura democrática, una nueva manera de gestión y de participación ciudadana, que finalmente es la que se va a expresar en los distintos espacios que el proceso construye.