

Presupuestos participativos en Chía-Colombia: Escenario de formación de ciudadanías críticas y propositivas.

Jaime Eduardo Muñoz Vera y Yesenya Mojica Bravo.

Cita:

Jaime Eduardo Muñoz Vera y Yesenya Mojica Bravo (2019). *Presupuestos participativos en Chía-Colombia: Escenario de formación de ciudadanías críticas y propositivas. XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-030/316>



Presupuestos participativos en Chía-Colombia: Escenario de formación de ciudadanías críticas y propositivas.

Jaime Eduardo Muñoz Vera
Yesenya Mojica Bravo

Resumen

Desde el año 2015, el municipio de Chía – Colombia cuenta con una política pública de presupuestos participativos, que le permite implementar otros niveles, formas e instancias de la voluntad ciudadana en la planificación y asignación presupuestal a nivel local. Esta política pública, ha movilizó diferentes actores y poblaciones en función de comprender y apropiarse de lo público y en el marco de su implementación se ha convertido en un escenario de formación alrededor de lo público, así como de construcción de nuevas ciudadanías.

En la siguiente ponencia, nos aproximamos a analizar el fenómeno que vivió la comunidad de Chía en el marco de la implementación de esta política pública, tomando como referencia elementos teóricos y conceptuales, que nos permiten reflexionar sobre las apuestas y el contexto epistemológico de la política. Con posterioridad tomamos como punto de análisis un marco de referencia a partir de estudios de casos en otros territorios, que nos permite entender, dependiendo de los contextos particulares las dinámicas y complejidades de esta política y un ejercicio autocrítico, en el cual, a partir de las reflexiones propias de los actores involucrados en el proceso, identificamos algunas limitaciones y posibilidades de esta política en el marco del proceso de formación ciudadana en el municipio de Chía. De esta manera, aportamos a la sistematización de esta experiencia, poniéndola en diálogo con diferentes posturas teóricas y conceptuales, análisis ideológicos y diversos territorios.

Palabras clave

Presupuestos participativos; Colombia.

Introducción. La política pública de planeación y presupuesto participativo de Chía en el contexto regional

Por medio del acuerdo 68 de 2014, el municipio de Chía inició uno de los procesos de participación y democratización de lo público más destacados en América Latina en las últimas décadas: la política pública de planeación y presupuesto participativo, en adelante PPP. En palabras de Boaventura de Sousa, la importancia de este proceso de



participación ciudadana radica en que es un ejercicio de toma de decisiones donde se involucran las clases populares, quienes además de tener una participación mayoritaria “se les reconocen derechos colectivos urbanos que legitiman sus reivindicaciones y exigencias, así como su participación en las decisiones adoptadas para responderles”(Boaventura de Sousa, 2004, p. 82).

Esto es, en esencia, lo que motivó la política pública de planeación y presupuesto participativo en el municipio de Chía. Un proceso de transformación y adaptación, tanto de las instituciones y estructura organizacional de la administración pública local como de las comunidades, sus organizaciones sociales y en particular las juntas de acción comunal, que generó a su vez una transformación en la cultura política local. De hecho, la finalidad de la política de PPP es “fortalecer la gobernabilidad a través de la vinculación a la población en la gestión, trabajo coordinado de opiniones y propuestas en la toma de decisiones de políticas públicas” (Concejo municipal de Chía, s. f., p. 1).

Si bien la gobernabilidad, en su acepción tradicional, era reconocida como la capacidades de gobernar del gobierno “considerando a la sociedad civil como algo que ha de ser gobernado y administrado, dado que se le considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno” (Aguilar Villanueva, 2008, p. 38), es claro como el concepto de gobernabilidad que se concibió en la normativa marco de la PPP de Chía asume una concepción distinta a la clásica de la gobernabilidad, donde se reconoce el rol de la población en la administración del Estado, más cercano a lo que el enfoque académico denominaría Gobernanza.

Es así como, es relevante traer a acotación el contexto discursivo en el cual se concibió la gobernanza, la Nueva Gestión Pública (NGP). En la NGP confluyen diferentes enfoques, entre ellos, la desregularización, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización, la ética en la gestión pública y la participación ciudadana (Barzelay, Michael, 1998)¹. Con el propósito de implementar estos dos últimos elementos, se definió el concepto de gobernanza, entendido como “un tránsito del enfoque centrado en el Estado y otro centrado en la sociedad a un intermedio, en el que ambos actores o ámbitos dialogan, exponen sus intereses y concuerdan”(Rodríguez Vásquez, 2019, p. 104) o en otras palabras, que no es posible que haya una “dirección de la sociedad” sin el concurso de actores gubernamentales y sociales quienes interactúan a través de intercambios de recursos cognoscitivos, económicos, tecnológicos, morales y políticos, de tal manera que “el gobierno reconozca la existencia y relevancia de actores económicos y sociales que son competentes en la solución de



varios problemas y aspiraciones de la vida social, por lo que debe diseñar estrategias para sumar las capacidades y recursos de las empresas privadas y de las organizaciones no gubernamentales, a través de diversas formas de asociación y contratación” (Universidad Nacional Autónoma de México, S/F, p. 43).

En efecto, este es el sentido de la PPP de Chía. Tal como se planteó en la exposición de motivos:

“Al posibilitar la articulación de las autoridades, los habitantes, las instancias y los escenarios, se genera un ámbito y alcance más claro y preciso, que favorece la integración territorial, fundamentada en principios de solidaridad y confianza, además de lograr una distribución de responsabilidades y competencias. Cabe destacar, como valores agregados al proceso de la planeación y presupuestación participativa, el surgimiento de nuevos liderazgos, la utilización de nuevos instrumentos y escenarios, la construcción de un nuevo esquema de relaciones entre la Administración y las comunidades, la evolución de la comunicación pública desde lo informativo a lo pedagógico” (Alcaldía Municipal de Chía, 2014, p. 15).

A partir de la radicación del proyecto de acuerdo y su aprobación por parte de la corporación pública correspondiente (Concejo Municipal), iniciaron las acciones para posibilitar la implementación de la PPP, entre ellas su reglamentación, a través de un decreto emitido por el Alcalde, máxima autoridad dentro del proceso, durante el año 2015. El decreto es relevante en términos de análisis porque ratifica y materializa los principios y el sentido de la participación ciudadana a través de la concreción de las instancias, escenarios y procedimientos de participación ciudadana definidas en el Acuerdo 68 de 2014. A continuación, se presenta el esquema de “Autoridades, participes y escenarios de participación” que además relaciona el tipo de democracia que se espera, opere en cada instancia:



Figura 1. Autoridades, Participes y Escenarios de Participación.

Fuente 1. Elaboración propia, basada en Acuerdo 68 de 2014, Concejo Municipal de Chía).².

Sobre las instancias, es relevante reflexionar sobre los tipos de democracia que se aplican en cada instancia y sobre todo los resultados de incorporar acciones derivadas de la democracia representativa y de la democracia participativa. Justamente con relación es este debate, Montecinos reconoce que “la atención a la emergencia y desarrollo de los presupuestos participativos en América Latina” representa la crisis y los cuestionamientos alrededor de la democracia participativa. Es decir, los esfuerzos por perfeccionarlos y acercar las acciones de la administración pública al sentir ciudadano, en su diversidad y complejidad, en un texto en el cual la política de presupuesto participativo “se asocia a un tipo de democracia directa, participativa y que privilegia la inclusión de los ciudadanos en la decisión y control de los asuntos públicos, en contraposición a los tradicionales mecanismos de la democracia representativa que cada vez más se ven cuestionados por los ciudadanos de la región” (2009, p. 150;152).

En este sentido, la alternancia de los dos tipos de democracia en los diferentes escenarios de participación ciudadana, es una de las innovaciones que la alcaldía municipal de Chía, ya que representa una manera operativa de asumir el tránsito y las discusiones alrededor de lo anacrónico de la democracia representativa frente a las nuevas ciudadanías y grupos poblacionales y la democracia participativa y sus retos en un contexto global e informacional.

Las críticas a la subordinación de los presupuestos participativos a la democracia representativa y sus limitaciones devienen de la tercera generación de investigaciones

de presupuesto participativo en la región, quienes se preguntan cómo cambiar esta relación de la subordinación a la complementariedad. Bajo esta generación de investigadores, Nylén y Abscal proponen que este ejercicio “no supone la sustitución de los mecanismos de la democracia representativa, como los concejos o los representantes de la sociedad civil reconocidos por la estructura jurídica de cada país, sino que supone la convivencia de formas propias de cada una de ellas”(Abascal, Gabriel, 2004; Nylén, 2006). A partir de esta lectura conceptual se puede comprender la decisión de incorporar en la PPP escenarios asociados a la democracia participativa y a la democracia representativa de manera complementaria. Inclusive, una de las instituciones que la postura conservadora teme que sea sustituida por la política de presupuestos participativos, el cabildo abierto, hizo parte del ejercicio de la PPP en el municipio de Chía, lo que garantiza la posibilidad de co-existencia de estos escenarios. Por otra parte, la reglamentación de la PPP a través del decreto N° 20 de 2015, posibilitó organización del territorio en tres zonas y catorce sectores, situación que demarcó el ámbito y la competencia de cada uno de los escenarios de participación comunitaria, así como le despliegue de las instancias internas que la administración municipal dispuso para este proceso.



Figura 2. Zonas presupuesto participativo municipio de Chía
Fuente 2. Decreto 20 de 2015.



Este tipo de esquemas de participación ciudadana se materializan y se pueden evaluar efectivamente en el proceso de implementación de la política. De tal forma, a continuación, se exponen algunos elementos relevantes sobre el proceso de implementación, los cuales se ponen en diálogo con elementos conceptuales y metodológicos de la región.

Proceso de implementación de la política de planeación y presupuestos participativos en Chía

Con el andamiaje institucional, normativo y operativo definido, se dio paso a la implementación de la PPP en el municipio de Chía. El primer ejercicio se basó en la aplicación de un piloto durante el año 2016, año en el cual se posesionó el gobierno municipal del periodo 2016-2019, en el cual se escogió un territorio rural (vereda Tiquiza) y un territorio urbano (barrio Mercedes de Calahorra) como escenarios de puesta en marcha del mismo.

Durante este año, el equipo territorial designado para dinamizar la PPP hizo énfasis en el proceso de sensibilización y participación, el cual abarcó 3.925 personas aproximadamente y en el desarrollo de los escenarios de participación ciudadana se escogieron dos proyectos: la construcción de un polideportivo en la vereda Tiquiza y la construcción de un centro de video vigilancia en el barrio Mercedes de Calahorra, con una inversión que ascendió a los \$ 1,230,259,773.00 Pesos Colombianos, unos 391,528.16 dólares (USD) aproximadamente³.

En los años 2017- 2018 y como parte de los aprendizajes del piloto aplicado durante el año 2016, se promulgó el decreto 10 de 2017, por medio del cual se derogó el decreto 20 de 2015, convirtiéndose en el nuevo decreto reglamentario del proceso de PPP en el municipio de Chía. Durante este año se realizó el proceso de implementación en los catorce sectores definidos, con un total de 5.155 personas que hicieron parte de este proceso de participación ciudadana, dieciocho proyectos implementados por un valor de \$6.126.904.414 pesos colombianos, aproximadamente \$ 2,039,622.77 dólares (USD).

La ruta metodológica incorporó talleres comunitarios, recorridos territoriales, socializaciones, encuentros ciudadanos, asambleas sectoriales (elección de delegados) y comités sectoriales. Estas estrategias de diálogo y decisión pública lograron que las comunidades y sus representantes se hicieran parte de los procesos, los comprendieran e interiorizaran, a tal punto que lo asumieran como un derecho exigible dentro de su ejercicio ciudadano.



La implementación de la Política Pública de PPP logró posicionarse en el departamento como un ejercicio sólido, que cumple con los lineamientos normativos y que se constituyó en un laboratorio de construcción de ciudadanías en la provincia Sabana – Centro. Los aprendizajes de este proceso, no solo formaron a la administración pública municipal en herramientas, metodologías y en la disposición planear y decidir con la sociedad civil, que llevaron a solicitar ante la corporación pública competente (concejo municipal) la modificación del Acuerdo 68 de 2014 que se ajustó en términos de los escenarios de participación, sintetizándolos y haciéndolos más eficientes.

Este proceso llevó a las ciudadanías que habían apropiado el proceso, a cuestionar el cambio de la normativa, quienes organizaron un Cabildo Abierto, a través del cual buscaban aclarar inquietudes frente a la modificación del marco normativo y sus implicaciones frente al ejercicio de PPP en Chía. Esta, sin lugar a dudas, es una evidencia de la formación de ciudadanías que propició la implementación de la política pública de PP, fortaleciendo su proceso de exigibilidad de derechos y de seguimiento al cumplimiento de las acciones estatales.

Posibilidades, retos y limitaciones de la política pública de planeación y presupuesto participativo en Chía.

El proceso de implementación de la política pública de PPP en el municipio posibilitó la transformación del estado y las comunidades organizadas del territorio en función de la ampliación democrática, a través de la incorporación de las comunidades en la toma de decisiones estratégicas para la gestión territorial.

El detalle de estos resultados se puede analizar a la luz del documento “Viajando por los presupuestos participativos: Buenas prácticas. Obstáculos y aprendizajes” de Giovanni Allegretti, Patricia García Leiva, Pablo Paño Yañez. Este documento, define como objetivos del proceso la dinamización del tejido social, la democratización de la democracia, garantizar que la diversidad social se refleje en las decisiones, proporcionar espacios de inclusión social, re-legitimar las instituciones representativas, lograr mayor justicia en la distribución de recursos públicos, re-descubrir el territorio que habitan los actores del proceso, modernizar el andamiaje institucional e incrementar la autonomía financiera de la alcaldía municipal (2011, 25;35).

En el caso de la dinamización del tejido social, el proceso de implementación dinamizó y activó el proceso de las Juntas de Acción Comunal, organizaciones sociales amparadas bajo la Ley 743 de 2002 que asumen roles de liderazgo comunitario y



administración de bienes comunes en los barrios y veredas del territorio nacional. Por su naturaleza, estas organizaciones aumentaron su dinámica con el proceso, que motivó a sus integrantes a formarse, delegar nuevas representaciones y liderazgos y asumir retos organizativos con la administración municipal.

Este ejercicio acercó a la administración pública local a los territorios, ya que el proceso invitó a los funcionarios y funcionarias a asumir de manera distinta la participación ciudadana, asumiendo el reto de traducir su saber técnico a un lenguaje ciudadano, inclusivo y orientar su gestión a la toma de decisiones colectivas. Este objetivo se presenta más como un reto que como una posibilidad y se relaciona con lo que desde el análisis de Montecinos, ha marcado algunos casos no exitosos de la implementación de los presupuestos participativos en América Latina y es la “indiferencia y la hostilidad hacia el PP por parte de muchos alcaldes, y la falta de personal calificado en muchos de los gobiernos municipales, especialmente los pequeños”(Montecinos, Egon, 2009, p. 154). Siguiendo al autor, esta indiferencia y hostilidad se traduce en

“la escasa convicción local de algunos alcaldes y técnicos por compartir poder de decisión”, se produce una captura de los recursos fiscales destinados a presupuesto participativo por parte de líderes locales. O, en su defecto, se provoca una manipulación y excesiva incidencia de los actores técnicos y políticos en el manejo de la agenda local que se somete a la metodología de presupuesto participativo”(Montecinos, Egon, 2009, p. 155).

Si bien dentro del proceso de PPP de Chía el alcalde mostró una total disposición en el proceso, a algunos funcionarios y funcionarias, sobre todo quienes han sido formados en escenarios tradicionales de gestión pública, requieren un mayor acompañamiento pedagógico y normativo para asumir el reto de motivar la participación de una manera efectiva.

La diversidad social se manifestó no solo en la composición de las personas participantes, mujeres y hombres de diferentes territorios (rural/urbano) y ciclos de vida, sino también en las propuestas y proyectos reflejados. Así como existieron comunidades que orientaron sus esfuerzos al mejoramiento de la infraestructura de sus territorios, otros se enfocaron en la educación de sus jóvenes e inclusive la cultura, dando cuenta de las diferentes necesidades y apuestas de las colectividades ciudadanas.

La legitimidad de las instituciones que dan cuenta de la democracia representativa aún son un reto, porque aún existen desconfianzas en la ciudadanía, tanto sobre sus



mandatarios, elegidos por voto popular, como de los representantes de sus comunidades. Sin embargo, la combinación de democracia representativa y participativa y los procesos de participación ciudadana han permitido avanzar en el fortalecimiento de estas legitimidades.

Sin duda alguna, una de las posibilidades de este proceso fue la democratización del presupuesto público, de tal forma que las zonas y sectores que componen el municipio fueron beneficiadas con proyectos de acuerdo con sus necesidades e intereses. Este ejercicio permitió reconocer el territorio, a través de recorridos territoriales que actualizaron el abordaje territorial y permitieron constituir las bases de un Sistema Geográfico de Participación Ciudadana, que se entrega a las futuras administraciones como herramienta de planeación y gestión con las comunidades.

La modernización del andamiaje institucional se logró con ocasión a la implementación de la prueba piloto (2016) y el ejercicio del año 2017, que permitieron reflexionar sobre la normatividad (acuerdos y decretos reglamentarios) y ajustarla de acuerdo a los aprendizajes obtenidos en campo, logrando así hacer más eficientes los escenarios de participación ciudadana y comprender de una manera más efectiva el enfoque territorial para la implementación de la PPP.

Finalmente, aunque en Colombia las entidades territoriales cuentan con autonomía administrativa y financiera, este proceso fortaleció el proceso de presupuestación, haciendo más consciente a la ciudadanía de sus instancias, tiempos y alcances, haciendo más sólido el sistema de participación ciudadana en torno a la gestión de lo público.

Conclusiones: Sobre el alcance y la efectividad de la participación ciudadana en la administración pública local.

El proceso de implementación de la política pública de PPP implementado durante la vigencia 2016-2019 demostró la potencialidad de este proceso en la construcción de ciudadanías, la consolidación de la democracia y la implementación de escenarios de democracia participativa a nivel territorial. Esta herramienta permite incorporar las demandas, iniciativas y visiones de desarrollo de las ciudadanías organizadas a nivel territorial, sin embargo, es necesario adelantar escenarios de formación que permitan construir planes a largo plazo, donde los proyectos que hacen parte de la política pública de participación hagan parte de una visión comunitaria acerca del territorio concertada, que incorpore los diferentes sectores y poblaciones del municipio.



De tal forma, es una herramienta efectiva para la construcción de la gobernanza y su alcance depende de la formación de los actores involucrados y de la construcción de una mirada conjunta orientada al buen vivir.

Notas

¹La NGP, es reconocida por algunos de sus críticos como una apuesta neoliberal que presume en el mercado la eficiencia que los aparatos burocráticos no pudieron alcanzar durante el siglo XX, en detrimento de la garantía de derechos sociales por parte del Estado de manera universal, postura en la cual se inserta la participación ciudadana de manera funcional al discurso neoliberal. Sin embargo, en este documento se avanzará en el análisis de uno de sus postulados, la gobernanza, tratando de extrapolarla más allá de este contexto y sus implicaciones.

² Este esquema fue modificado parcialmente a través del acuerdo 141 de 2018, como se expondrá en el apartado correspondiente a la implementación del proceso.

³ Cálculo realizado con la Tasa Representativa del Mercado –TRM.

Bibliografía.

Abascal, Gabriel. (2004). *El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?* Documento presentado en las III Jornadas de Pensamiento Crítico, Universidad de Alicante, Alicante.

Aguliar Villanueva, L. F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Alcaldía Municipal de Chía. (2014). *Exposición de motivos al proyecto «Por medio del cual se adopta la política pública para el diseño e implementación de la planeación y presupuesto participativo en el municipio de Chía»*.

Allegretti, G., García Leiva, P., & Paño Yáñez, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: Buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA) Línea Editorial Andalucía Solidaria-FAMSI.

Barzelay, Michael. (1998). *Atravesando la burocracia: Una perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Boaventura de Sousa, S. (2004). *Democracia y Participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre* (Primera Edición). Recuperado de <https://bit.ly/35AIJX9>



Concejo municipal de Chía. *Por medio del cual se adopta la política pública para el diseño de la planificación y presupuesto participativo en el municipio de Chía.* , Pub. L. No. Acuerdo 68 del 29 de diciembre de 2014.

Montecinos, Egon. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 44(junio, 2009).

Nylen, W. (2006). Los procesos de «presupuesto participativo» en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política-Santiago*, Vol. 26(Nº 2).

Rodríguez Vásquez, M. E. (2019). Gobernanza, gobernabilidad y conflicto como conceptos en la construcción de paz. *Análisis. Revista Colombiana de Humanidades*, 51(Jan-Jun), 101-119.

Universidad Nacional Autónoma de México. (S/F). *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de laUNAM*. Recuperado de <https://www.juridicas.unam.mx/>