ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA JURÍDICA DE LOS CABILDOS ABIERTOS REALIZADOS POR LA ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL DE NARIÑO EN EL PERIODO 2008 – 2011

CIRO MENESES YELA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA DE DERECHO
SAN JUAN DE PASTO
2013

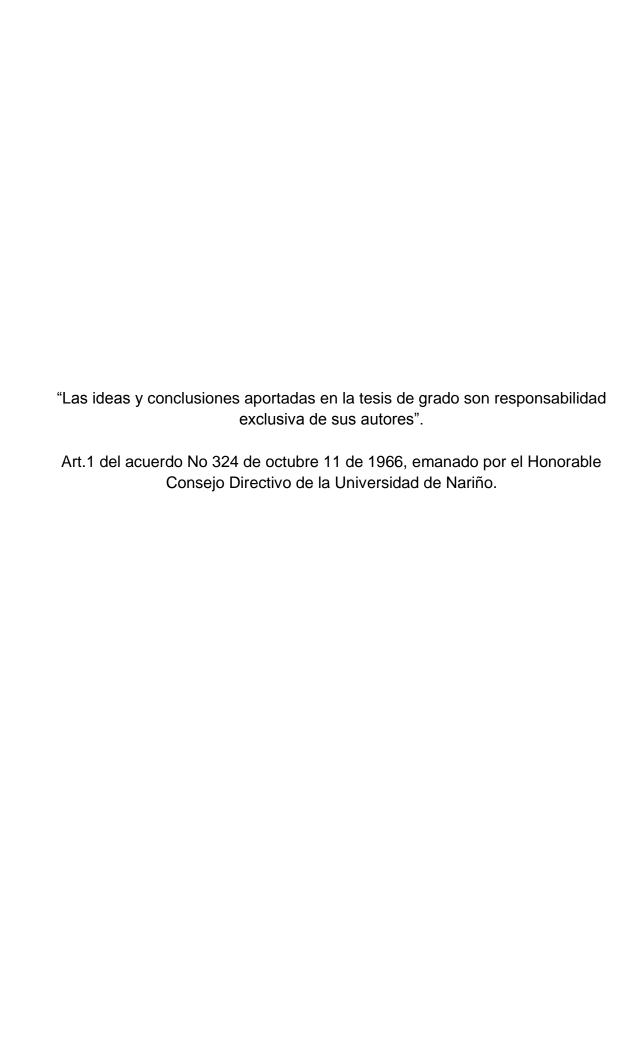
ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA JURÍDICA DE LOS CABILDOS ABIERTOS REALIZADOS POR LA ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL DE NARIÑO EN EL PERIODO 2008 – 2011

CIRO MENESES YELA

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Abogado

Asesor: JAIME MEJÍA Abogado

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA DE DERECHO
SAN JUAN DE PASTO
2013



Nota de aceptación
Director
Codirector
Codirector
Jurado
Jurado

AGRADECIMIENTOS

Al equipo de Cabildos abiertos de Planeación Departamental, por compartirme material de seguimiento como aporte a esta iniciativa.

Al Doctor Rolando Zambrano, por sus valiosas sugerencias.

Al Doctor Jorge Coral, por sus palabras alentadoras en la fase previa de esta investigación.

Al profesor Jaime Mejía por sus valiosas apreciaciones en su calidad de asesor de este trabajo.

DEDICATORIA

A mi familia, que con su ejemplo de humildad, amor y sacrificio me alentaron siempre, nunca perdieron su confianza en mí, ni dejaron de soñar con mi formación profesional a pesar de todas las adversidades.

A la Institución Educativa Concentración de Desarrollo Rural de Consacá, cuna de mis sueños.

A mi vereda el Hatillo, su escuela y su gente, impulsores de mi amor por las causas nobles y justas.

A Jesús Libardo Zambrano, siempre recordado como un gran profesor y amigo.

A mi universidad.

A mis compañeros de lucha.

CONTENIDO

	P	ag
INTROD	DUCCIÓN	. 15
1.	ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y DEMOCRACIA	
	PARTICIPATIVA	16
2.	PROCEDIMIENTO GENERAL DE PLANEACIÓN Y	
	PRESUPUESTACIÓN PÚBLICA EN EL NIVEL DEPARTAMENTAL	20
3.	NOCIÓN Y PROCEDIMIENTO LEGAL DE LOS CABILDOS	
	ABIERTOS	25
4.	EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA	27
4.1	EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	28
4.1.1	Porto Alegre – Brasil	28
4.1.2.	Montevideo – Uruguay	30
4.1.3.	Costa Rica	32
4.1.3.1.	Las experiencias de Aserrí y san Rafael de Heredia	32
5.1.4.	España	34
4.2.	EXPERIENCIAS EN COLOMBIA	35
4.2.1.	Medellín- Antioquia	35
4.2.2.	Bogotá – Cundinamarca	37
4.2.2.1	Objetivos	39
4.2.2.2	Sustento legal	39
4.2.2.3	Definición de presupuesto participativo	39
4.2.2.4	Etapas del cabildo abierto	40
4.2.2.5	Reglas de juego	40
4.2.3	Pasto – Nariño	40
4.2.4	Samaniego – Nariño	43
5.	EXPERIENCIA DE CABILDOS ABIERTOS EN LA GOBERNACIÓN	
	DE NARIÑO	46
5.1	ANTECEDENTES	16

5.2	SUSTENTO LEGAL	47
5.2.1.	Constitución política de Colombia	48
5.2.2.	Leyes	49
5.2.3.	Plan de Desarrollo	51
5.3	METODOLOGÍA	52
5.3.1.	Criterios de distribución de rubros generales por municipio	57
5.3.2.	Pre cabildos preparatorios.	59
5.3.3.	Cabildo abierto, suscripción de actas y constitución de veedurías	63
5.3.4	Apoyo a la formulación de proyectos y seguimiento a la ejecución	69
6.	SÍNTESIS	71
7.	PERTINENCIA JURÍDICA	72
7.1.	COMPARACIÓN ENTRE EL CONCEPTO LEGAL DE LOS	
	CABILDOS ABIERTOS Y EL SUSTENTO LEGAL DADO POR LA	
	GOBERNACIÓN DE NARIÑO	83
7.2	FORMALIDAD CONCEPTUAL VERSUS POLÍTICA PÚBLICA	
	PARTICIPATIVA: PRIMACÍA DE LA PROFUNDIZACIÓN DE LA	
	DEMOCRACIA	84
8.	CONCLUSIONES	86
9.	RECOMENDACIONES	88
BIBLIOG	GRAFÍA	89

LISTA DE TABLAS

Pág.

Tabla 1.	Relación de sustento legal del proceso de cabildos abiertos 5	50
Tabla 2.	Muestra de Propuesta de distribución de recursos para Cabildos	
	abiertos 70% partes iguales y 30% por NBI5	8
Tabla 3.	Resumen de la metodología del proceso de Cabildos abiertos 6	0
Tabla 4.	Criterios y parámetros de calificación para la priorización de	
	proyectos presentados por los asistentes a los cabildos abiertos 6	6
Tabla 5.	Cuadro comparativo de la normatividad relacionada con cabildos	
	abiertos y los Cabildos impulsados por la gobernación de Nariño 8	30

LISTA DE IMÁGENES

	Pág.
Imagen 1.	Numero de Experiencias por tamaño de población35
lmagen 2.	Porcentaje de inversiones por componentes 57
Imagen 3.	Sesión de Precabildo preparatorio realizada en el Municipio de
	Consacá el 20 de agosto de 201059
Imagen 4.	Escaneo de acta original de Precabildo realizado en el Municipio
	de Yacuanquer 62
Imagen 5.	Votación en Cabildo Abierto realizado por la Gobernación de
	Nariño en el Municipio de San Lorenzo el 26 de marzo de 2011 63
Imagen 6.	Fotografía de Cabildo Juvenil realizado en el Municipio de San
	Lorenzo el 26 de marzo de 201164
Imagen 7.	Escaneo, acta de Cabildo abierto realizado por la Gobernación de
	Nariño en el Municipio de Santa Bárbara el 26 de septiembre de
	201067
Imagen 8.	Representación gráfica de la hoja de ruta70

GLOSARIO

CABILDO ABIERTO: es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. Se encuentra reglamentado por el artículo 9 de la Ley 134 de 1994.

DEMOCRACIA: es una forma de organización social que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la sociedad. En sentido estricto, la democracia es una forma de organización del Estado en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que confieren legitimidad a sus representantes.

PLANEACIÓN: es el proceso metódico diseñado para obtener un objetivo determinado. En el sentido más universal, implica tener uno o varios objetivos a realizar junto con las acciones requeridas para concluirse exitosamente.

PRESUPUESTO PUBLICO: es el documento financiero del estado u otro poder de la administración pública, que equilibra ingresos públicos y gasto público en el año fiscal. El presupuesto constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones (gastos) que, como máximo, pueden reconocer y los derechos (ingresos) que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio (anual).

PARTICIPACIÓN: hace referencia al conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al ejercicio de la política.

Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.

PLAN DE DESARROLLO: es la base de las políticas gubernamentales. El proceso electoral colombiano intenta ligar las propuestas de campaña de los aspirantes a cargos ejecutivos de elección popular con su gestión durante el periodo de gobierno.

METODOLOGÍA: conjunto de procedimientos racionales utilizados para alcanzar una gama de objetivos que rigen una investigación científica, una exposición

doctrinal o tareas que requieran habilidades, conocimientos o cuidados específicos. Alternativamente puede definirse la metodología como el estudio o elección de un método pertinente para un determinado objetivo

RESUMEN

La administración de la Gobernación de Nariño durante el periodo 2008-2011, se caracterizó por poner en práctica una experiencia sin precedentes en la historia de Colombia, dicha particularidad está dada por el hecho de haber sido la primera experiencia de presupuestación pública participativa de carácter departamental en todo el territorio de la Nación. El nombre bajo el cual se desarrolló esta actividad fue el de "cabildos abiertos", nominación con la que se pregonó desde el plan de gobierno, el consecuente plan de desarrollo y los informes de gestión presentados por la Gobernación de Nariño ante las autoridades de Planeación de carácter nacional y los informes a la comunidad presentados en el programa radial institucional.

Si bien en su parte metodológica estos ejercicios de presupuestación son ajustados a la ley desde la proyección del Plan de Desarrollo, hay disparidades respecto al concepto legal de lo que son los cabildos abiertos según el Artículo 9 de Ley 134 de 1994, a simple vista se nota que esta figura nominativa no es de aplicación en el ámbito departamental, sin embargo partiendo del principio de la presunción de legalidad de las actuaciones administrativas nadie se ha atrevido a cuestionar esa discordancia entre el plano conceptual legal y el ejercicio práctico de una política pública ejecutada.

Al hacer el respectivo trabajo de investigación no se han encontrado elementos que ameriten conceptuar negativamente las asambleas de presupuestación publica promovidas por la Administración departamental, el alto grado de presencia de las comunidades en dichos escenarios le da un grado de legitimidad considerado como profundización de la democracia para definir un grado importante de inversiones en los sectores de Salud, Educación, agua potable y saneamiento básico, entre otros, todo enmarcado en el ámbito constitucional de nuestro estado social de derecho y la promoción de la democracia participativa.

ABSTRACT

The administration of the Government of Nariño, during the period 2008-2011, was characterized by implementing an unprecedented experience in the history of Colombia; this particularity is given by the fact that it was the first experience of participatory public budgeting departmental character throughout the Nation. The name under which developed this activity was "open meetings" nomination with which cried on the government plan, the consequent development plan and management reports presented by the governor's office to the authorities of Planning of national and community reports presented on the radio building.

While these exercises meanwhile budgeting methodology are adjusted to the law from the projection of the Development Plan, there are disparities in the legal concept of what are the open meetings under Article 9 of Act 134 of 1994, which defined as: "is the public meeting of the district councils, municipal or local administrative boards, in which residents can participate directly in order to discuss issues of interest to the community." At first glance you notice that this figure does not apply nominative in the field but district or municipal department, however based on the principle of the presumption of legality of administrative actions no one has dared to question the discrepancy between the legal and conceptual the practical exercise of a public policy performed.

Upon respective research found no merit conceptualize elements negatively published budgeting assemblies promoted by the departmental administration, however the high degree of presence of the communities in these scenarios gives a degree of legitimacy considered deepening of democracy to define a significant degree of investment in the sectors of health, education, water and sanitation, community development, social policy and agriculture, all framed in the constitutional field of our social state of law and the promotion of democracy participatory.

INTRODUCCIÓN

El periodo de Gobierno 2008 – 2011 para la Gobernación de Nariño en Cabeza del Doctor Antonio Navarro Wolff, significó la puesta en marcha de una visión diferente de gestión pública. Desde el inicio de la administración departamental se realizaron asambleas subregionales y municipales cuya finalidad era la construcción participativa del Plan de Desarrollo para el cuatrienio. En estos mismos escenarios se puso sobre el tapete la propuesta de generar espacios de democracia directa en la toma de decisiones referentes a la distribución de un porcentaje de los recursos financieros del departamento.

Para el caso concreto se plasmó en el Plan de Desarrollo el compromiso de realizar por lo menos dos cabildos abiertos en 61 municipios de los 64 que componen la totalidad de la división político administrativa del Departamento. Al mismo tiempo se definió que los recursos para financiar los cabildos abiertos debían tomarse de aquellos provenientes del monopolio rentístico representado en el impuesto por venta de licores y cigarrillo.

Una vez definida la metodología, se puso en marcha la convocatoria generalizada, se hicieron giras por los municipios respectivos y se vio materializada una gran cantidad de proyectos de inversión pública marcada por una fuerte limitante en la cantidad de los recursos invertidos. Dichos recursos provenían de diferentes fuentes de financiación desde el Departamento, los Municipios, Empresas Sociales del Estado, Ecopetrol, beneficiarios de proyectos, entre otros.

Esta experiencia ha suscitado toda clase de comentarios tanto en pro, como en contra, pero en ningún caso se ha hecho una afirmación objetiva sustentada en una observación juiciosa del proceso de presupuestación participativa llamada en este caso, Cabildos Abiertos.

Esa es quizá la motivación principal de esta investigación, lograr un juicio basado en criterios reales y no en subjetividades que obedezcan a uno u otro interés político que permita desentrañar los elementos de carácter socio jurídico inmersos en este espacio llevando a establecer el grado de pertinencia y la coherencia jurídica de las inversiones.

1. ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El acontecimiento más notorio en la historia Constitucional reciente de Colombia ha sido el cambio sustancial en cuanto al carácter de la Nación y el Estado en lo concerniente a la fuente de dónde emana el poder, en dónde reside la soberanía y la primacía de los derechos individuales y colectivos como condicionantes de todo el aparato normativo. Se pasó de un marco constitucional Conservador establecido en 1886 que se centraba en el origen divino del poder, la residencia de la soberanía en la nación y la supremacía del ordenamiento jurídico como garante del orden; figura conocida como Estado de Derecho, que para el caso colombiano fue reemplazado por la figura del Estado Social de Derecho caracterizado por un marco de carácter más liberal que establece al pueblo como la fuente del poder y la soberanía y la garantía del ejercicio de los derechos como condición para la validez del cuerpo legislativo.

A continuación se detalla el articulado Constitucional relacionado con los conceptos de Estado Social de Derecho y democracia participativa, los cuales van cimentando los criterios jurídicos que más adelante serán determinantes para el planteamiento de la pertinencia jurídica que se analiza en la presente investigación:

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, Democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

De este artículo que describe a Colombia como Estado social de Derecho es importante resaltar tres elementos que tienen relación directa con el tema objeto de este trabajo.

La Descentralización administrativa: aspecto relevante ya que permite la coexistencia e interacción de diversas entidades del orden departamental y municipal manejando un rango de autonomía en aspectos de planeación y asignación presupuestal.

La democracia participativa y pluralista: Se destaca por ser el núcleo de las asambleas de presupuestación participativa como una forma directa del ejercicio

de la democracia por parte de los diversos sectores sociales que integran las respectivas comunidades en los territorios.

La prevalencia del interés general: este elemento se enfatiza al momento de aprobarse las iniciativas de proyectos, pues en este ejercicio se cotejan aquellos que por su impacto social proporcionen beneficios a un mayor número de personas, descartando aquellos de interés personalista o de pequeños grupos. Por ejemplo, entre una propuesta relacionada con financiar talleres de formación en educación ambiental en el que los recursos solicitados se destinarían al pago de talleristas, y un proyecto consistente en la dotación de una ambulancia o un bus escolar, priman estos últimos dada la importancia generalizada del beneficio con el servicio prestado.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

De este artículo relacionado con los fines esenciales del Estado, si bien todos los elementos mencionados guardan relación con la sustentación de la temática, es de resaltar especialmente aquel que menciona la finalidad de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación" este fin puede considerarse el cimiento de todos los procesos de participación que más adelante plantea la misma constitución en sus artículos 40, 79, 103, 270 y 342, los cuales se desarrollan mediante las leyes 131, 134 y 152 de 1994. y obliga al estado en todos los niveles de la administración a cumplirlos y hacerlos cumplir de modo que la ciudadanía pueda ser participe en la toma de decisiones en todos los planos que puedan afectar sus intereses.

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

- 1. Elegir y ser elegido.
- 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

El anterior articulo muestra avances más allá de la democracia representativa, pues además de consagrar la posibilidad de elegir y ser elegido plantea otras figuras de participación sobre todo en lo que respecta al ejercicio y control del poder político, que se mencionan de manera explícita en el artículo 103 de la Constitución; figuras que a pesar de existir no se les ha dado suficiente eco entre la ciudadanía.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Este artículo se reseña en el entendido de la relación que guarda la conservación del ambiente como un aspecto esencial en la prevención de la salud y que uno de los renglones de inversión más importantes dentro de los Cabildos Abiertos del Departamento de Nariño es precisamente el relacionado con salud, agua potable y saneamiento básico los cuales unto con el renglón de educación tienen una consideración preferencial que exige como mínimo el 51% de los recursos provenientes del monopolio rentístico del departamento.

Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

Este artículo menciona por primera vez al cabildo abierto como una de las formas de participación democrática del pueblo en ejercicio de su soberanía. Aquí se complementa lo estipulado en el artículo 40 de la constitución que menciona "otras formas de participación democrática" y se hace remisión a la ley como responsable de reglamentar la forma concreta de su aplicación.

Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

La participación ciudadana incluye además la posibilidad de control y vigilancia de la gestión pública, en consecuencia con este artículo la Constitución Nacional sienta las bases de las veedurías ciudadanas las cuales se plantean en el artículo 100 de la ley 134 de 1994 y se reglamentan en la ley 850 de 2003 en dónde se define a las veedurías como: "mecanismo democrático de representación que le

permite a los ciudadanos o las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como delas entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público."

Artículo 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.

Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

Finalmente lo dicho en el artículo anterior aterriza y delega al legislativo la función reglamentar mediante ley orgánica la participación ciudadana en el ejercicio de la planeación en los diferentes niveles de gobierno mediante obligatoriedad de crear figuras como los consejos de Planeación y crear los procedimientos para que los planes de desarrollo sean conocidos y discutidos por parte de las comunidades. Para ello se expidió la ley 152 de 1994, cuyo contenido en materia procedimental de planeación se describe en el siguiente título.

2. PROCEDIMIENTO GENERAL DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN PÚBLICA EN EL NIVEL DEPARTAMENTAL

La forma de elaboración del Plan de Desarrollo y el presupuesto no se hace a capricho de los mandatarios, esta obedece a una serie de procedimientos muy precisos con tiempos definidos para evitar dilaciones injustificadas en el ejercicio de la administración pública territorial. Para el caso de los Departamentos en lo referente a plan de desarrollo, dicho procedimiento se plantea de forma taxativa en la ley 152 de 1994 en dónde plantea lo siguiente:

- "Artículo 39º.- Elaboración. Para efecto de la elaboración del proyecto del plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargo deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente:
- 1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.
- 2. Una vez elegido el Alcalde o Gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación, le prestarán a los candidatos electos y a las personas que éstos designen para el efecto, todo el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para la elaboración del plan. Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial
- tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberá tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.
- 3. El Alcalde o Gobernador, presentará por conducto del secretario de planeación o jefe de la oficina que haga sus veces en la respectiva entidad territorial, a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo.
- Dicho Consejo de Gobierno consolidará el documento que contenga la totalidad de las partes del plan, dentro de los dos (2) meses siguientes a la posesión del respectivo Alcalde o Gobernador conforme a la Constitución Política y a las disposiciones de la presente Ley.
- 4. Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, la respectiva administración territorial convocará a constituirse al Consejo Territorial de Planeación.
- 5. El proyecto de plan como documento consolidado, será presentado por el Alcalde o Gobernador a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes.

En la misma oportunidad, la máxima autoridad administrativa deberá enviar copia de esta información a la respectiva corporación de elección popular.

6. El respectivo Consejo Territorial de Planeación deberá realizar su labor antes de transcurrido un (1) mes contado desde la fecha en que haya presentado ante dicho Consejo el documento consolidado del respectivo plan.

Si transcurriere dicho mes sin que el respectivo Consejo Territorial se hubiere reunido o pronunciado sobre la totalidad o parte del proyecto del plan, considerará surtido el requisito en esa fecha. Tanto los Consejos Territoriales de Planeación, como los Concejos y Asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo.

Parágrafo.- Las disposiciones de este artículo se aplicarán respecto de la máxima autoridad administrativa y corporación de elección popular de las demás entidades territoriales.

Artículo 40°.- Aprobación. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso.

Artículo 41º.- Planes de acción en las entidades territoriales. Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

Artículo 42º.- Evaluación. Corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción.

Artículo 43º.- Informe del Gobernador o Alcalde. El Gobernador o Alcalde presentará informe anual de la ejecución de los planes a la respectiva Asamblea o Concejo o la autoridad administrativa que hiciere sus veces en los otros tipos de entidades territoriales que llegaren a crearse.

Artículo 44º.- Armonización con los presupuestos. En los presupuestos anuales se debe reflejar el plan plurianual de inversión. Las Asambleas y Concejos definirán los procedimientos a través de los cuales los Planes territoriales serán armonizados con los respectivos presupuestos.

Artículo 45°.- Articulación y ajuste de los planes. Los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles, ente sí y con respecto al Plan Nacional, tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y le dan coherencia a las acciones gubernamentales. Si durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades del nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para la aprobación de la Asamblea o del Concejo, ajustes a su plan plurianual de inversiones, para hacerlo consistente con aquéllos.

Artículo 46º.- Los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales que se llegaren a organizar en desarrollo de las normas constitucionales que autorizan su creación, se aplicarán en relación con las dependencias, oficinas y organismos que sean equivalentes a los que pertenecen a la estructura de las entidades territoriales ya existentes, y a los cuales esta Ley otorga competencias en materia de planeación."

Como puede verse, el Iter del plan de desarrollo departamental arranca desde la inscripción del programa de gobierno de los candidatos a Gobernador ante las autoridades electorales, la formulación del plan, su sometimiento ante la aprobación de la Asamblea Departamental y su posterior ejecución, seguimiento y evaluación. El candidato que resulte electo se encarga de coordinar las diferentes dependencias institucionales para la formulación del plan siguiendo los formalismos procedimentales y estructurales en cuanto a su cuerpo, definiendo la parte estratégica y la parte financiera. Aquí juega un papel fundamental en materia de participación ciudadana el Consejo Territorial de Planeación, el cual agrupa una amplia gama de sectores sociales que discuten y hacen observaciones al proyecto del plan, no obstante este espacio se critica por ser un órgano meramente consultivo siendo sus observaciones sometidas a la discrecionalidad del Gobernador.

En cuanto al presupuesto del departamento, este debe entenderse en tres dimensiones de proyección temporal, primero está el marco fiscal de mediano plazo luego el plan operativo anual de inversiones y finalmente el presupuesto General del Departamento. Dada la complejidad en la mayoría de los componentes del sistema presupuestal se suele requerir apoyo de personal especializado en finanzas públicas para no cometer errores en su formulación. La ley define los procedimientos para pasar de la fase de planeación a la fase de presupuestación y ejecución. Este proceso tiene tres fases denominadas: Preparación, Presentación y Aprobación ligadas principalmente al presupuesto

general departamental. A continuación se describe en qué consiste cada una de esas fases y si en ellas se ven posibilidades de participación ciudadana para la definición general de los gastos.

PREPARACIÓN: La Secretaría de Hacienda Departamental se encarga de preparar cada año el proyecto de presupuesto general, en este se debe definir la capacidad que tiene el departamento para prestar una serie de servicios discriminándolos en cuanto a su disponibilidad y calidad de modo que se logre establecer un estimado apropiado de los ingresos que se pueden obtener por la prestación de dichos servicios lo mismo que la proyección de gastos, todo esto apuntando a cumplir con las metas contenidas en el Plan de Desarrollo. Se fijan unas cuotas presupuestales preliminares para cada una de las dependencias atendiendo lo estipulado en el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Plan Financiero, dentro de ese rango cada dependencia elabora su anteproyecto que debe remitirse a más tardar el 30 de junio de cada año ante la Secretaria de Hacienda, el cual a su vez se convierte en un insumo para el proyecto definitivo PRESENTACIÓN: durante los primeros 10 días de octubre de cada año, el Gobernador envía el proyecto de presupuesto ante la asamblea departamental para someterlo a su discusión y aprobación.

APROBACIÓN: la aprobación ordinaria del proyecto de presupuesto a nivel departamental le corresponde a la Asamblea Departamental. Este cuerpo colegiado tiene entre sus comisiones, una encargada de analizar y conceptuar respecto al proyecto presentado por el Gobernador. Una vez se le da vía libre por parte de la comisión, se somete a tres debates en plenaria y si es aprobado se devuelve al despacho del Gobernador para la sanción de la ordenanza de presupuesto.

Una vez surtidas esas tres fases se prosigue con dos fases denominadas de ejecución y liquidación.

La ejecución consiste en la puesta en marcha de los programas, proyectos y estrategias contenidas en el plan de desarrollo mediante la apropiación de los gastos correspondientes según el presupuesto aprobado. La ejecución no puede hacerse de manera desordenada, al igual que todas las actuaciones administrativas, esta obedece a unos procedimientos que obligan a que antes de efectuar un gasto se haga un estudio de viabilidad tanto jurídica como financiera, el gasto que se va a hacer debe corresponder a uno u otro programa del plan de desarrollo, debe estar incluido en el banco de proyectos y programas de inversión y debe haber un soporte que certifique la disponibilidad del recurso en el presupuesto.

Conocer este procedimiento es muy importante dentro de la presente investigación dada la necesidad de determinar si efectivamente la Gobernación de Nariño incluyó el elemento participativo desde la etapa de planeación o si se dejaron vacíos que ocasionen incoherencias entre la determinación de los lineamientos estratégicos y el ejercicio de los cabildos abiertos.

3. NOCIÓN Y PROCEDIMIENTO LEGAL DE LOS CABILDOS ABIERTOS

Para efectos de analizar en qué consisten los cabildos abiertos desde el punto de vista estrictamente jurídico, además de la mención contenida en el artículo 103 de la Constitución, es necesario remitirse a la ley 134 de 1994 que lo describe en su artículo 9 y lo desarrolla en el capítulo IX.

En lo referente a la descripción el artículo 9 estipula: "el cabildo abierto es la reunión pública de los Concejos distritales, municipales o de las Juntas Administradoras Locales, en las cuales los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

En cuanto al procedimiento, la ley 134 de 1994 en el articulado contenido en el capítulo IX, precisa:

Oportunidad: dos sesiones por cada periodo de sesiones ordinarias.

Petición de cabildo abierto: no menos del 5 por mil del censo electoral del municipio. Con no menos de 15 días de antelación al inicio del periodo de sesiones.

Materias objeto del cabildo abierto: Cualquier asunto de interés para la comunidad, excepto proyectos de ordenanzas, acuerdos o cualquier otro acto administrativo. Prelación: Se tratan los temas en el orden de inscripción o presentación en la respectiva secretaría.

Difusión del cabildo: Los Concejos Municipales o Distritales, o las Juntas Administradoras Locales deben difundir ampliamente la fecha, lugar y temas a tratar en el cabildo abierto. Deben ordenar mínimo dos publicaciones en un medio de comunicación idóneo para tal fin.

Asistencia y Vocería: La asistencia es abierta, por lo tanto pueden asistir todas las personas interesadas en los asuntos objeto de discusión. En cuanto a las intervenciones, podrán hacerlo el vocero de quienes solicitaron el cabildo abierto y aquellas personas que se hayan inscrito hasta tres días antes de la realización del cabildo presentando ante la secretaría un resumen escrito de su intervención.

Obligatoriedad de la respuesta: Dentro de la semana siguiente a la terminación del Cabildo Abierto, se debe hacer una audiencia con presencia de los voceros en la que el presidente de la corporación debe dar respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes consignadas en el acta.

4. EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA

"La segunda mitad del siglo XX estuvo marcada por una serie de acontecimientos relacionados con aspectos de carácter geopolítico en torno a la disputa entre las ideologías socialista y capitalista mediante la conformación de grandes bloques de injerencia geopolítica que se originaron después de la segunda guerra mundial" (Ayen, 2013)¹. La pugna por la imposición de uno u otro modelo de gobierno llevó a una aplicación exagerada de control social incluso a niveles dictatoriales, especialmente en España, Alemania e Italia, a nivel Europeo y Dictaduras famosas en Chile, Uruguay, Argentina, Venezuela y Paraguay para el caso Sur Americano; los países en los que no se desataron dictaduras militares acudieron a la centralización del poder mediante la rigidez de los estados de derecho amparados en el imperio de la ley.

Estos modelos de carácter autoritario o excesivamente centralistas, no permitían la posibilidad de que la población pudiera ser parte activa en las discusiones y toma de decisiones respecto a asuntos de su interés.

A finales de los 80's se produce la caída del bloque soviético y la consolidación del modelo de mercado como única alternativa posible para la humanidad según puede leerse en los planteamientos de Francis Fukuyama² "sobre el fin de la historia y las ideologías". Esto implica un cambio en el panorama político y económico que requiere legitimar los regímenes de gobierno mediante la recuperación y profundización de la democracia considerando innecesarios los modelos autoritarios, se impulsan amplios procesos de movilización social que llevan a la caída de las dictaduras y se inician procesos conocidos como "de transición democrática"³ en los que es posible generar espacios de participación ciudadana con la garantía de mantener en su esencia el modelo económico de corte neoliberal. Transición que permitió la llegada gradual de gobiernos llamados a legitimar la acción estatal mediante la amplia participación ciudadana en la toma de decisiones trascendentales para la vida social.

La participación ciudadana empezó a ser la bandera de muchos programas de gobierno, principalmente en niveles locales en países como Brasil y Uruguay

¹ SÁNCHEZ AYEN, Francisco. La segunda guerra mundial, causas desarrollo y repercusiones. Bogotá: Norma, 2000. p.50

² FUKUYAMA, Francis. El fin de la historia. México: s.n. 1989. p. 55.

³ RODRÍGUEZ, Manuel Luis. Las Transiciones democráticas, notas para una geopolítica del cambio de poder. Madrid: 3R editores, 2002. p. 20.

considerados pioneros de la presupuestación participativa en el cono sur americano. Desde estas latitudes se ha expandido la influencia sobre la conceptualización y la metodología hacia otras zonas incluyendo el territorio colombiano en dónde se notan importantes experiencias que se están sistematizando para ser aplicadas como políticas publicas principalmente a niveles municipales.

A continuación se presenta una breve descripción de las experiencias de participación ciudadana de mayor relevancia a nivel internacional:

4.1 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

4.1.1 Porto Alegre – Brasil. La fundación Arias Para la Paz, en su libro titulado "Experiencia En Planeación Y Presupuestación Participativa" hace un análisis comparativo muy detallado sobre los procesos de participación ciudadana en las esferas de la planeación y el presupuesto. Para efectos de este trabajo se tocan algunos elementos generales.

Se parte de mencionar la situación previa a la llegada al poder del Partido de los Trabajadores el cual al asumir el mando en algunos municipios, debió enfrentarse a la realidad de la falta de transparencia en la estructura del sistema político, desequilibrio financiero, baja capacidad de ejecución de obras públicas, deficiente sistema tributario, y exceso de centralización en la toma de decisiones del gobierno relacionadas con la inversión.

Frente a ello se empezaron a tomar las medidas pertinentes encaminadas a reestructurar el aparato de gobierno y sus formas de gestión pública, para lo cual se emplearon los siguientes mecanismos⁴:

En 1989, el PT inició una transformación hacia una apertura del ayuntamiento a través de un proceso participativo en la formulación del presupuesto público, logrando una pequeña participación ciudadana. Para facilitar el proceso de consulta y movilización la ciudad se dividió en 16 zonas a partir de criterios geográficos, sociales y de organización. Asimismo, se crearon organizaciones dedicadas a temas como son: organización y desarrollo urbano, transporte y circulación, asistencia sanitaria y social, actividades recreativas, desarrollo financiero y previsión final.

⁴ Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Experiencias de Planificación y presupuestación participativa. 2013.

El primer paso del proceso da inicio con una primera ronda de asambleas públicas con el ayuntamiento en cada una de las 16 regiones.

De seguido se realiza una fase intermedia donde se organizan encuentros de ciudadanos dentro de las categorías regionales y temáticas y se procede a realizar la segunda ronda de asambleas para elegir por voto directo los asesores que constituirán el Concejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto; quienes reciben capacitación y establecen un plan de trabajo para el año. A partir de este momento se inicia la elaboración del presupuesto.

Adicionalmente, el texto citado hace un planteamiento muy preciso que se puede traer a colación por estar directamente ligado con la finalidad comparativa de este trabajo, relacionado con el grado de pertinencia jurídica de la figura de presupuestación participativa en el Brasil. En la parte relacionada con el análisis de la experiencia puede leerse⁵:

"el sistema de presupuestos participativos en Porto Alegre carece de reconocimiento constitucional, dado que siempre ha sido una iniciativa municipal desde el ayuntamiento a través de los requisitos de participación popular expuestos por la "Ley Orgánica" del ayuntamiento. Por lo tanto, la agenda, las asambleas, y los debates que son parte integral del proceso no están legitimados por legislación existente o legislación aprobada mediante el proceso."

Como aspectos principales del análisis se citan 5 grandes áreas que reflejan un cambio en el ámbito político dada su incidencia en la reformulación de un modelo de gestión pública más democrático, incluyente y participativo que ha servido de pilar para que el Partido de los Trabajadores extienda su influencia, incremente su caudal electoral y logre la réplica del sistema de planeación y presupuestación concertada con las comunidades:

- 1. reducir las prácticas y redes clientelistas.
- 2. estimular la participación ciudadana.
- 3. mejorar la calidad de la representación.
- **4.** familiarizar a los delegados y asesores con los procedimientos de presupuestación e inversión municipal.
- 5. incrementar los niveles de control ciudadano del uso de los recursos públicos

29

4.1.2. Montevideo – Uruguay. El periodo de presupuestación participativa en el Uruguay, se inició en la intendencia de Montevideo a partir del año 1990, con la llegada al poder de Tabaré Vásquez, representante de la agrupación política denominada "Frente Amplio" en oposición a los partidos tradicionales Nacional y Colorado.

Previamente a este acontecimiento, la Republica del Uruguay se caracterizaba por un férreo sistema de gobierno centralista producto de un régimen de carácter dictatorial en cabeza de la dictadura cívico-militar que se instauró desde 1976 hasta 1985, con la disolución del parlamento y la supresión de los partidos políticos que fueron cambiados por las denominadas "corrientes de opinión". Este periodo comienza a cerrarse con el llamado a elecciones en 1984 y la asunción del mando por parte de Julio María Sanguinetti, primer presidente constitucional después de la dictadura.

Mientras la influencia de los partidos tradicionales se mantenía a nivel nacional, el Frente Amplio logró consolidarse en la capital llegando a ganar su gobierno e iniciando una serie de transformaciones para diferenciarse del estilo rígidamente centralista y poco democrático de gobiernos previos; la primera orientación de la nueva administración fue la subdivisión de la Intendencia de Montevideo en 18 zonas con fines de descentralización de la gestión; desde entonces, cada una de las 18 zonas tiene órganos de elección local y un Centro Comunal Zonal.

Lo anterior hace parte de todo un sistema innovador que se fue cualificando con el transcurrir de los años y cuya síntesis se plasma en el libro titulado "Montevideo como te quiero, la vía Montevideana de Presupuesto Participativo" realizado por la Unidad de Planificación y Participación Descentralizada del Departamento de Descentralización de la Intendencia de Montevideo. A continuación se hace referencia de algunos apartes relevantes para entender el proceso gradual que empezó en Montevideo y que hoy hace parte de una política pública Nacional.

"El Presupuesto Participativo se creó dentro de una experiencia «fundacional» de reforma democrática del Estado y de la política realizada en el ámbito de un gobierno departamental que se puso en marcha implementando un proceso de descentralización con participación social."

Este aparte menciona dos aspectos muy importantes ligados a lo que denomina como "experiencia fundacional de reforma democrática del estado: por un lado el proceso de descentralización con participación social y por otro la relevancia de su origen en el ámbito departamental. Lo anterior reitera lo ya dicho en cuanto al

fraccionamiento entre la capital y el territorio nacional y las formas como las fuerzas políticas entendieron la reforma para implementar la descentralización en un ámbito democrático.

Mientras los partidos tradicionales asumieron el proceso desde la formalidad plena de la jerarquía de las instituciones, relegando a la ciudadanía al mero ejercicio del voto, el Frente Amplio abrió las puertas a la participación directa de la ciudadanía con lo cual fue ganando adeptos en masa que finalmente le permitieron obtener un acumulado político y un caudal electoral para llegar a la Presidencia de la Republica.

"Es recién a partir de las elecciones nacionales del año 2004, con la asunción del propio doctor Tabaré Vázquez como presidente de la República y desde los comicios departamentales del 2005, que la situación cambió y se ingresó a un período donde la implementación de políticas democratizantes pasó a ser el signo característico de esta etapa de la vida política nacional."

Como puede verse, el proceso de presupuestación participativa que se inició en el nivel territorial de la Intendencia de Montevideo, logró posicionarse y expandirse como parte de un modelo de proyecto político de escala nacional. O sea que los resultados de la profundización democrática en un sector del país, ganó amplia difusión y aceptación entre la mayor parte de la ciudadanía que favoreció con su voto la llegada del Frente Amplio a la presidencia de la república. Escenario desde el cual se pasa a un nuevo plano de acción del presupuesto participativo llevando a las autoridades a plantearse una metodología regulada para todo el territorio nacional sin descuidar los loros alcanzados en Montevideo.

La experiencia del Uruguay muestra la interrelación de diferentes conceptos atinentes a la administración pública, necesarios para el equilibrio entre el ejercicio del poder del estado desde sus instituciones y el ejercicio del derecho a la participación desde la autonomía de los espacios de organización social, es así como en el texto citado de la Fundación Arias Para la Paz y el progreso humano, se plantea como aciertos del proceso el desarrollo del presupuesto participativo junto con otros espacios de participación en la gestión, la armonización entre el presupuesto participativo con la democracia representativa y la democracia directa y participativa; el presupuesto participativo y su importancia en los procesos de planeación territorial integral. Finalmente se establece como principales aportes de la experiencia en su conjunto los que se enumeran a continuación:

- se multiplicaron las iniciativas de políticas que fortalecieron la relación entre participación, democracia local, desarrollo y equidad.
- Se creó un nuevo escenario, más apto para dinamizar el interés y favorecer el involucramiento de la población en los asuntos públicos, a partir de las raíces políticas, culturales y sociales de las localidades.
- Desencadenó un fuerte apoyo a los procesos de Descentralización y al fortalecimiento de los niveles departamentales y locales de gobierno.
- Impulsó programas de desarrollo nacional, puso en funcionamiento políticas tendientes a realizar una distribución más equitativa del ingreso.
- recuperó sus funciones esenciales en el diseño y ejecución de políticas sociales integradoras.

4.1.3. Costa Rica:

4.1.3.1. Las experiencias de Aserrí y san Rafael de Heredia. Esta Nación Centro Americana tiene una división territorial comprendida en Provincias, las cuales se subdividen en Cantones y estos en Distritos. La Provincia más grande y representativa es San José, cuya cabecera lleva su mismo nombre y es a su vez la capital de la Republica. La Provincia de San José se subdivide en 20 Cantones y 118 distritos. Dentro de este esquema, el sistema de gobierno se caracteriza históricamente por un fuerte régimen de carácter centralista en materia administrativa y política. Esquema que poco a poco se ha ido flexibilizando sentando bases constitucionales y legales que dotan a las entidades territoriales de importantes niveles de autonomía; concretamente la Constitución de Costa Rica hace referencia a esos elementos tal como se lee a continuación:

Artículo 169.- La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

Artículo 170.-Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

Lo anterior a la par con el apoyo de entidades como la agencia Alemana Para la Cooperación Técnica, GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) han hecho realidad una experiencia sistemática de Democracia Participativa a nivel Cantonal.

Las experiencias más difundidas se analizan detalladamente por parte de la Fundación Arias Para la Paz y el Progreso Humano⁶ y hace relación al Cantón de Aserrí el cual cuenta con una población aproximada de 50 mil habitantes distribuidos en 7 Distritos; se halla ubicado en la Provincia de San José. Y el Cantón de San Rafael, ubicado en la provincia de Heredia. El Cantón como unidad administrativa está a cargo de un alcalde Municipal, el cual a partir del año 2002 es una autoridad de elección popular en el país centro Americano.

Estas dos experiencias tienen unos antecedentes políticos similares y se remontan al año 1997 cuando el gobierno a través de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, solicitó a la GTZ el apoyo para realizar un estudio sobre la descentralización de los servicios públicos en general, de aquí nació la implementación del denominado Proyecto de Desarrollo local.

El proceso de implementación del proyecto arrancó en 1998 con campañas de socialización y difusión del proyecto en cuanto a su alcance, sus objetivos y los contenidos, entre las comunidades en general, grupos asociativos y autoridades locales de todos los cantones. Superada esta tarea, se pasa a la primera fase consistente en implementar una experiencia piloto de descentralización, modernización de la gestión municipal y comunitaria y de desarrollo económico local valiéndose de talleres y otro tipo de actividades encaminados a realizar un diagnóstico sobre la situación real de los cantones. De dónde resultaron seleccionados 8; entre ellos Aserrí y San Rafael, utilizándose como criterio selectivo base, la preexistencia de una organización comunal sólida y operativa en cada uno de ellos.

Gracias al trabajo de articulación de las organizaciones comunales se llevaron a cabo fases de investigación y diagnostico que les permitió a las comunidades determinar los principales ejes y programas en dónde se deberían centrar las inversiones, en este punto se presenta una disyuntiva entre los dos cantones descritos, pues mientras Aserrí solo llegó a la fase de planificación participativa, San Rafael avanzó a la etapa de presupuestación participativa con el respectivo control a la ejecución y evaluación de las inversiones.

⁶ Ibíd.

5.1.4. España. A partir de los procesos de presupuestación gestados en Porto Alegre, Brasil, y Montevideo, Uruguay, se han realizado gran cantidad de seminarios, encuentros y foros internacionales relacionados con esta temática. La amplia difusión ha llevado a la expansión de esta práctica no solo en el continente americano, se ha traspasado las fronteras llegando al continente europeo, siendo de mayor relevancia su aplicación en muchas municipalidades de España.

A grandes rasgos, la división territorial de España consiste en 17 Comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas. Las Comunidades autónomas se dividen en provincias y estas a su vez se subdividen en municipios y estos en Comarcas. En total, este país cuenta con 8.117 municipios⁷, de los cuales, 70 han desarrollado procesos de presupuestación participativa según datos consolidados hasta el año 2010.⁸

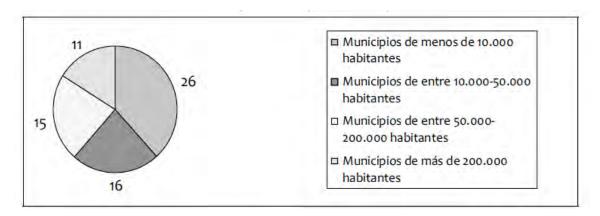
Carmen Pineda Nebot, en un trabajo titulado "Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo Balance" publicado en la revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, expone los antecedentes, evolución, estado actual y dificultades dentro de la dinámica de la presupuestación participativa en España. Del mencionado trabajo se recogen elementos pertinentes para ser considerados como referente para esta investigación:

Los procesos no han tenido continuidad sistemática, esto ha dependido del cambio de gobiernos locales, y dicha continuidad se ha visto condicionada por la posición política y estilo de gobierno de las nuevas administraciones. De aquí se deduce que la política pública de presupuestación participativa no se ha institucionalizado y no ha sido apropiada como patrimonio de la comunidad, pues el cambio de gobierno local ha llevado a que los procesos sean eliminados a suspendidos. El texto citado es claro en mencionar que los Presupuestos Participativos, no obedecen a una orientación nacional, ni son estrategias de partidos políticos en especial, sino acciones aisladas dentro de cada municipio. De todos modos, las experiencias realizadas incluso de manera coyuntural, han sido legitimadas en su momento por la amplia participación ciudadana llegando a estimarse que en todos los procesos se ha vinculado el 12,3% de la población del país, esto gracias a que 11 de ellos se han desarrollado en municipios con más de 200 mil habitantes incluyendo a la capital, Madrid.

⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA, Biblioteca virtual, Disponible en: http://www.ine.es/, (Citado el 02 de febrero de 2013)

⁸ PINEDA NEBOT, Carmen. Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance. REALA. En: Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 311, septiembre-diciembre 2009, Pp. 279-301.

Imagen 1. Numero de Experiencias por tamaño de población.



Fuente. PINEDA NEBOT, Carmen. Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance. REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 311, septiembre-diciembre 2009

Estos procesos se han manejado con un esquema metodológico muy similar al de Brasil. Sin embargo, dadas las particularidades territoriales y culturales se ha dificultado su aplicación, haciéndose necesaria la sistematización de una metodología propia lo cual se plantea como un reto para los procesos que se vienen desarrollando y aquellos que surjan dentro de las diferentes comunidades autónomas. En esta materia, la provincia más destacada es Málaga, perteneciente a la Comunidad autónoma de Andalucía, gracias a la creación de la Oficina de Presupuestos Participativos, la cual "presta apoyo técnico, promueve campañas informativas y de difusión para dar a conocer y animar a la ciudadanía a comprometerse y tomar parte, y se ocupa de la formación del personal técnico y político de los ayuntamientos por medio de cursos y talleres".

4.2. EXPERIENCIAS EN COLOMBIA

4.2.1. Medellín- Antioquia. Medellín es la segunda ciudad más poblada de Colombia, se ubica en la región centro occidente del país y es la capital del departamento de Antioquia. Su división político-administrativa está conformada por 249 barrios, agrupados en 16 comunas, en 6 zonas, mientras que en la zona rural cuenta con 62 veredas, agrupadas en 5 corregimientos, que conforman una zona, para un total de 2.249.073 habitantes, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, cifras del año 2005.

.

⁹ Ibid.

Los procesos de presupuestación participativa en este Municipio, datan desde el año 2004, fueron implementados por la administración del entonces Alcalde Sergio Fajardo (periodo 2004-2007), y se le dio continuidad en las administración de Alonzo Salazar Jaramillo (periodo 2008 – 2011) y Aníbal Gaviria (periodo 2012 – 2015). Este proceso se denomina "planeación local y presupuesto participativo"; enfocada al cumplimiento de dos grandes objetivos: "1. La construcción y aplicación de los Planes de Desarrollo Local en cada comuna y corregimiento. 2. La inversión decidida por los ciudadanos y ciudadanas del 5% anual de todo el presupuesto municipal."

La experiencia de Medellín se relata de manera minuciosa en el libro "Planeación participativa: realidades y retos" publicado en alianza entre la Alcaldía de Medellín, la Universidad de Antioquia. Centro de Investigaciones Sociales y Humanas (CISH), Grupo de investigación cultura, política y Desarrollo social¹⁰. De dicha publicación es importante resaltar los fundamentos de carácter legal y político, lo mismo que la metodología empleada para darle operatividad al proceso de planeación y presupuestación en una entidad territorial de las magnitudes poblacionales de Medellín.

POLÍTICO: El aspecto político se ha establecido en torno al concepto de gobernabilidad e institucionalidad democrática, lo cual se ha proyectado como el resultado de la inclusión de la participación ciudadana en interacción con el estado en los procesos de planeación y gestión de los diferentes programas y proyectos en el marco de la corresponsabilidad entre la administración municipal y la comunidad, planteándose como propósito el lograr estructurar un modelo de gobierno de carácter alternativo.

LEGAL: El presupuesto participativo en Medellín, se enfocó desde un inicio en la normatividad general que ha servido de referente para todos los procesos de esta índole conocidos en el país, concretamente el articulado ya mencionado de la Constitución de 1991, las leyes 131 y 134 de 1994, la Ley Orgánica 152 de 1994 y la Ley 388 de 1997. Sin embargo en esta entidad territorial se adelantaron procesos de reglamentación propios dentro del arco de la Reforma Municipal, que centró en la planeación la base para implementar una descentralización con participación comunitaria.

p.; 16,5 x 24 cm.

GÓMEZ, Esperanza... [et al.]. Planeación participativa: realidades y retos /— Editor César A. Hurtado O. — Medellín: Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia. Centro de Investigaciones Sociales y Humanas (CISH), Grupo de investigación cultura, política y Desarrollo social, 2012. 300

Dentro de las creaciones que le dieron especificidad a la normatividad de participación, está el Acuerdo 043 de 1996, mediante el cual se da la posibilidad de crear los Consejos Consultivos Comunales, y extiende la política de participación a todo el territorio que incluye las 16 comunas y los 5 corregimientos.

Con base en todo lo anterior, se plasmó en el Plan de Desarrollo 2004-2007, "Medellín gobernable y participativa, el componente de organización y participación ciudadana que incluyó el diseño del programa "planeación y presupuesto participativo"

"Entre el 2005 y el 2010 se gestaron dieciocho procesos de planeación participativa, de los cuales cuatro fueron corregimentales y catorce comunales." ¹¹

METODOLOGÍA: ruta de trabajo que se ejecuta a través de tres fases principales, a saber: fase diagnóstica; fase de formulación estratégica, y fase de divulgación y gestión.

Los espacios en los que se desarrollan dichas fases son las Asambleas barriales y veredales con un momento de deliberación y otro de priorización y elección. Estas asambleas juegan un papel importante en el sentido de espacios de deliberación para la construcción de los planes de desarrollo local y en el sentido de ser originarias de los consejos comunales y corregimentales, pues sus integrantes son elegidos en ellas y tienen la función de definir en qué programas y proyectos se centraran las inversiones del 5% del presupuesto municipal según las priorizaciones definidas por las comisiones temáticas de: Protección Social, educación, desarrollo económico, obras Públicas, medio Ambiente, convivencia, cultura, recreación y deporte.

4.2.2. Bogotá – Cundinamarca. Dentro de la división política y administrativa del territorio nacional, se encuentra el Distrito Capital de Bogotá como una entidad territorial de categoría especial, junto con sus respectivas localidades comprende la capital de la república de Colombia está subdividida en 20 localidades con una totalidad de 1200 barrios y cuenta con un población de 7 363 782 habitantes según cifras del DANE para el año 2010.

¹¹ Ibid.

La administración del distrito está a cargo del Alcalde Mayor y el Concejo distrital que cuenta con 45 Concejales los cuales son elegidos democráticamente para un periodo de cuatro años.

A pesar de la complejidad territorial y la gran cantidad de población que habita en Bogotá, se han hecho esfuerzos encaminados a darle un carácter participativo a los procesos de planeación, sobre todo en las áreas locales y sectoriales. Si bien desde los planes de desarrollo de todas las administraciones pasadas se incluyen términos relacionados con la participación, es solo en el año 2000 cuando se viabiliza desde la normatividad distrital la planeación participativa mediante la aprobación en el Concejo distrital del acuerdo 13 de 2000 ¹²"Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes Localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones". Este acuerdo puntualiza todos los aspectos de carácter metodológico y la delimitación de responsabilidades institucionales para vincular a las comunidades de las localidades del distrito a la dinámica de planeación.

No obstante lo anterior, el acuerdo 13 de 2000 no brindo suficientes elementos referentes a la presupuestación participativa. En cuanto a este tema los principales referentes que se conocen giran en torno a la asignación participativa de los recursos destinados al sector educativo. Para ampliar el rango de participación ciudadana la actual administración incluyó en su Plan de Desarrollo "Bogotá Humana" en su artículo 36 el Programa Bogotá humana: participa y decide que textualmente dice¹³: "La participación ciudadana se asume como una garantía para el goce efectivo de los derechos y la realización de la democracia local, de manera que todas las iniciativas en este campo tendrán como propósito devolver el poder de decisión a la ciudadanía en asuntos primordiales de gobierno urbano, como los procesos de planeación de la inversión, ordenamiento del territorio, presupuestación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las acciones de gobierno".

Este programa consta de cinco proyectos: Planeación y presupuesto participativo para la superación de la segregación y discriminación social, económica, espacial y cultural, Garantía y fortalecimiento de capacidades y oportunidades para la participación de movimientos y expresiones sociales, comunitarias, comunales y

¹² ALCALDÍA DE BOGOTÁ, Biblioteca virtual, Normas, Disponible en_: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3784, (Citado el 10 de marzo de 2013)

¹³ Acuerdo número 489 del 12 de junio de 2012 por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 Bogotá humana.

nuevas ciudadanías en los asuntos públicos de la ciudad; educación para la participación; Comunicación pública, social, alternativa y comunitaria para la participación, la incidencia política y la movilización ciudadana y Gestión comunitaria para la cultura, recuperación, aprovechamiento sostenible y goce del espacio público.

Siguiendo la orientación del Plan de Desarrollo, la Secretaría de Gobierno a través del Instituto Distrital de la participación y Acción Comunal elaboró los Lineamientos programáticos para la participación ciudadana en los que define los objetivos, el sustento legal y la propuesta metodológica para la realización de los cabildos abiertos de presupuestación participativa.

En resumen dichos elementos se describen como sigue¹⁴:

4.2.2.1 Objetivos. Profundización de la democracia con poder popular Construir colectivamente un modelo de ciudad no depredador de la naturaleza Ciudad incluyente, digna y equitativa Gestión transparente y sin corrupción

4.2.2.2 Sustento legal. Se basa en el artículo 32 de la Ley 489 de 1998, modificado por el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011 en dónde se contempla: "Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública"

4.2.2.3 Definición de presupuesto participativo. Proceso social que propone a los habitantes de un territorio específico identificar y caracterizar problemáticas sociales y construir alternativas para su solución y definir, mediante el voto, la asignación presupuestal a tales pre-proyectos, que la administración estará comprometida a ejecutar en la vigencia.

¹⁴ Lineamientos programáticos para la participación ciudadana, Secretaría de Gobierno, Alcaldía de Bogotá.

4.2.2.4 Etapas del cabildo abierto. Instalación del proceso: consistente en un proceso de carácter informativo la fijación de las reglas de juego y la exploración de propuestas iniciales de proyectos.

Precabildos: análisis técnico y económico de las propuestas, decisiones de cuales se presentan al cabildo.

Cabildos: presentación de informe sobre lo acordado en el Precabildo, se procede a deliberar y seleccionar las propuestas, finalmente se elige delegados y delegadas al siguiente nivel.

Ejecución: para cabildos territoriales ejecuta un equipo único; para cabildos localidades y de ciudad ejecutan todas las secretarias y entidades del distrito.

4.2.2.5 Reglas de juego

- a. Se decide solo para el territorio
- b. Se decide bajo un techo presupuestal fijo
- c. Se decide para proyectos y acciones completas
- e. En cualquier momento, antes de la votación de los proyectos ciudadanos, todo habitante que resida en la Unidad Básica de Participación, podrá inscribirse para votar. El voto será por el proyecto que considere más adecuado y oportuno, el escrutinio definirá las prioridades de los proyectos.
- **4.2.3 Pasto Nariño**. Dentro de las reformas democráticas que vivó Colombia finalizando la década de los 80's está la aprobación de la elección popular de alcaldes, con esto se dio apertura a importantes niveles de autonomía por parte de los mandatarios locales los cuales debían responder ante su electorado mostrando los resultados de su gestión.

El primer alcalde de elección popular en el municipio de Pasto fue el señor German Eduardo Guerrero López¹⁵ quien se posesionó para el periodo comprendido entre el 1 de junio de 1988 hasta el 30 de mayo de 1990. Pero fue hasta el año de 1995 cuando se presentaron cambios importantes en el modo de gobernar al municipio con la llegada al cargo de Alcalde de Pasto de Antonio

¹⁵ ALCALDÍA DE PASTO, Artículos, Alcaldes de Pasto, Disponible en: http://www.pasto.gov.co/index.php?option=com_phocagallery&view=category&id=1&Itemid=73, (Citado el 15 de marzo de 2013)

Navarro Wolff. El nuevo alcalde provenía del proceso de desmovilización del movimiento 19 de abril M19. El cual se vinculó a la vida política desde la legalidad a partir de la firma de los diálogos de paz con el gobierno del entonces Presidente de Colombia, Doctor Virgilio Barco Vargas el 11 de marzo de 1990.

Antonio Navarro llegó a la Alcaldía de Pasto a cumplir el periodo 1995 -1997, con la idea de poner en marcha mecanismos de participación ciudadana reconocidos por la constituyente que el copresidió y dela cual resultó la Constituyente de 1991; pero con una alta influencia de las experiencias previas desarrolladas en otras latitudes de América, especialmente el caso de Brasil con el Partido de los Trabajadores.

La continuidad de la experiencia de Cabildos Abiertos le correspondió a Jimmy Pedreros, a través del programa de gobierno denominado "mingas de la pastusidad" al igual que el Doctor Antonio Navarro, este alcalde también provenía del proceso de desmovilización del M-19.

La siguiente administración en cabeza de Eduardo Alvarado Santander comprendida entre 2001 y 2003, comenzó a sistematizar el "proceso de presupuesto participativo enmarcado en una concepción sistémica, con metodología de secuencia lógica y reglas de juego claras concertadas en asambleas comunitarias" 16

Durante el periodo 2004 – 2007, llega a la alcaldía el profesor Raúl Delgado, y para el periodo 2008 – 2011, repite periodo el médico Eduardo Alvarado, quienes siguieron con la misma línea de presupuestación participativa, la cual hasta ese momento ya se había convertido en un elemento empoderado por las mismas comunidades, las cuales reclamaban su participación en la decisión de las inversiones. Harold Montufar, en un documento preparado para el XVII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo - CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en la ciudad de Cartagena entre el 30 de octubre y el 2 de noviembre de 2012, describe la metodología definida durante la experiencia de los cabildos abiertos de la ciudad de Pasto en el periodo comprendido entre 1995 y 2008, en resumen, del texto puede extraerse los siguientes aspectos 17:

41

La democracia participativa y su impacto en la gobernabilidad democrática: los casos de Pasto y Samaniego en Nariño, Colombia. Harold Wilson Montufar Andrade
17 Ihíd

- 1. Organización y Planeación: En esta etapa se conforma el equipo de trabajo, se diseña el organigrama, se establécela fundamentación de las etapas del presupuesto participativo, se acuerda el cronograma de actividades, se buscan determinar alianzas estratégicas y se diseñan instrumentos de recolección de información.
- **2.** Diagnóstico y fundamentación: esta etapa comienza con la evaluación de los procesos anteriores, se busca además sondear la opinión de las comunidades, delos funcionarios y las organizaciones sociales al respecto con el fin de corregir los errores y fortalecer las experiencias exitosas.
- **3.** Programación financiera: Esta etapa se realiza a partir de la evaluación financiera de los procesos anteriores que permita conocer la totalidad de las inversiones realizadas, la viabilidad de los proyectos aprobados y el nivel de cumplimiento en las ejecuciones. A partir de ello se hace un estimado sobre techos presupuestales, rubros de asignación de recursos y el porcentaje total de recursos a destinarse en los Cabildos.
- **4.** Pre cabildos: En este espacio de asambleas masivas se procede a socializar el plan de Desarrollo del Municipio, se socializa la ruta establecida para el desarrollo de los cabildos con sus respectivas etapas metodológicas,, se brinda orientación a la comunidad para buscar objetividad en las concertaciones, se concertar las reglas de juego, se presenta un informe respecto al estado delas ejecuciones de los Cabildos de los años anteriores y se procede a inscribir los perfiles de proyectos que se presentarán en el cabildo.
- **5.** Cabildos: corresponde al desarrollo de las asambleas de presupuestación participativa tanto a nivel de comunas y Corregimientos. Para ello se predefine el orden del día, los techos presupuestales, los costos logísticos y operativos, la dirección o moderación a cargo del Alcalde con la participación de todo el equipo de gobierno. En esta etapa se enlistan los proyectos priorizados para proceder a la siguiente fase.
- **6.** Ejecución: Se establece la ruta del proceso de contratación. Esto incluye los pasos contenidos en la selección abreviada en los términos de la ley 80 de 1994, partiendo de la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal, la invitación a contratar con el respectivo proceso de selección de contratistas, elaboración del contrato y legalización del mismo, desembolso de anticipos, interventorías y constitución de veedurías, etapa de ejecución involucrando

aportes comunitarios a manera de mingas y finalmente el recibo a satisfacción, liquidación del contrato e inauguración de la obra.

- **7.** Seguimiento: Esta etapa se surte con la implementación de veedurías y la puesta en marcha del Sistema de Información de Resultados de la Gestión Pública del municipio de Pasto –SIGER. Esto con el fin de detectar de manera temprana los inconvenientes presentados en la ruta del proceso de contratación y ejecución, socializarlos y buscarles solución.
- **8.** Sistematización y replica: Consistente en recoger todo el proceso metodológico como enseñanza para estandarizar el proceso y que sirva como modelo de democracia participativa a seguir por las entidades territoriales.

A manera de conclusión, a partir del proceso de presupuestación participativa, en el mismo texto citado 18 se dice: "La experiencia de presupuesto participativo de Pasto, tiene como objetivo convertirse en modelo de democracia participativa para Pasto. En ese sentido el modelo recoge todas las formas de participación ciudadana: formulación participativa del plan municipal de desarrollo, formulación democrática de los planes de vida por comunas y corregimientos, las decisiones concertadas en los concejos comunales locales, elección comunitaria de corregidores; fortalecimiento de los comités municipales como el de política social, juventud, cultura, educación y otras formas de participación ciudadana, para convertirlas en la forma más explícita de la democracia local, fortalecida con un fundamento teórico conceptual, que se pueda contrastar con la construcción de tejido social, que se pueda evaluar de manera cualitativa y cuantitativa en especial el impacto de la inversión pública de Cabildos en el mejoramiento de la calidad de vida de la gente de Pasto y por último que brinde los resultados universales para poder realizar las réplicas o multiplicación de la experiencia."

4.2.4 Samaniego – Nariño. La experiencia más significativa de la que se encuentran referentes se llevó a cabo en el periodo 2004-2007, durante el cual desempeñó el cargo de alcalde municipal el Dr. Harold Montufar Andrade.

El proceso fue denominado como "cabildos populares" los cuales se realizaron anualmente con amplia participación de la comunidad en coordinación con la administración municipal y demás autoridades.

_

¹⁸ Ibíd.

En cuanto a la cantidad de proyectos aprobados y ejecutados, esta superó los 450, con una inversión que superó el 70 por ciento de la totalidad del presupuesto municipal.

En el texto citado de la autoría del exalcalde de Samaniego, Dr. Montufar Andrade se hace una valoración del proceso de cabildos populares como una experiencia muy buena no solo para el ejercicio de la democracia participativa sino además para la optimización de la inversión pública; al respecto plantea:

"Uno de los aspectos claves de esta experiencia es que el 80% de la ejecución se realizó con la comunidad a través de sus organizaciones, logrando con ello una reducción de costos de proyectos superior al 40% y en algunos casos más del 60%. El ejemplo que mejor ilustra esta bondad es la construcción de polideportivos rurales, que en la administración tradicional se contrataban por 50millones de pesos (condiciones promedio) y con Cabildos Populares la misma ejecución tenía un costo de 15 millones de pesos a través de la minga y la contratación comunitaria.

La práctica más relevante de la experiencia, es la conjunción de Cabildos Populares con el modelo de gobierno alternativo "Árbol de la Waycosidad" 19, que logró en el municipio el Pacto Local de Paz y el fortalecimiento del "Proyecto Naranja"²⁰. En el año 2003 los homicidios por arma de fuego ascendían 70, pero año tras año hasta el 2007 se logró reducir a 17 homicidios, siendo una clara muestra que los grupos armados ilegales de querrilla y paramilitares existentes en el territorio, se vieron obligados a no atentar contra la población civil, a no "capturar al Estado local" y a respetar la neutralidad activa del Proyecto Naranja, que se convirtió en una declaración social y ciudadana en contra de la guerra y a favor de la paz.

La experiencia de Samaniego fue premiada en varios escenarios. Fue declarada mejor práctica nacional de gobernabilidad democrática en las ferias Expo innovación Cartagena 2004 y Bucaramanga 2006. Fue destacada en Porto Alegre Brasil en el año 2006 como referencia de presupuesto participativo en territorios de conflicto armado. De igual manera a través del hermanamiento con el municipio de Cotacachi Ecuador la experiencia hace parte de la red URBAL 9 de presupuesto participativo.

¹⁹ OTRA MIRADA AL ARBOL DE LA WAYCOSIDAD. "el "árbol de la waycosidad" fue un modelo de gobierno local en la alcaldía 2004-2007, donde prevaleció el pacto local de paz como forma de resistencia civil ante la muerte violenta, el presupuesto participativo o cabildos populares como forma de administración honesta, la respuesta neutral o activa ante todas las formas de violencia o proyecto naranja y la firme intención de ser epicentro de formación técnica o universitaria a través del proyecto educativo municipal."

²⁰ El proyecto Naranja es la expresión que se utiliza para denotar simbólicamente los procesos relacionados con lo humanitario. las corrientes demócratas y la salud física y mental. Para el caso del municipio de Samaniego según Wilson Montufar, representó el Desminado Humanitario y el Pacto Local de Paz logrado en la jurisdicción de su municipio.

Finalmente se debe expresar que la experiencia de Cabildos Populares de Samaniego 2004-2007, fue implementada como una réplica de los Cabildos Abiertos de Pasto año 2003, época en la cual el autor de esta monografía se desempeño como director de Cabildos del municipio de Pasto."

5. EXPERIENCIA DE CABILDOS ABIERTOS EN LA GOBERNACIÓN DE NARIÑO

5.1 ANTECEDENTES

Los cabildos abiertos instituidos en la ciudad de Pasto durante la administración de Antonio Navarro son el principal referente al que acude la jefatura del departamento para justificar la posibilidad de realizar este mismo ejercicio en el plano Departamental. La experiencia de cabildos abiertos en Pasto, una vez sistematizada se incluye como uno delos compromisos dentro del plan de gobierno inscrito por Antonio Navarro en su calidad de candidato a la gobernación de Nariño en dónde se lee:

"Los procesos de gestión se darán con la participación comunitaria en la asignación presupuestal –Cabildos Abiertos-, permitiendo la asignación democrática y eficiente de los recursos escasos y facilitando el control social sobre su uso, para lograr una Gestión transparente y eficiente basada en resultados y cero corrupción."

Una vez obtenido el triunfo en las urnas y surtida la respectiva posesión del cargo, se definió la metodología denominada "Bases para la concertación ciudadana Plan de Desarrollo 2008 – 2011 Adelante Nariño" un documento de 56 páginas en el que se contienen los referentes normativos, el contexto y línea de base, las prioridades del programa de gobierno, los recursos para garantizar las inversiones y los mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación a tener en cuenta en la formulación del Plan de Desarrollo.

Con el ánimo de garantizar la mayor objetividad e inclusión se definió hacer asambleas de concertación del plan según criterios territoriales planteando la realización de diálogos por subregiones (Norte, Sur, Pacifico, Centro Occidente y Pasto); temáticos y poblacionales.

Lo anterior apuntando a cumplir con cuatro objetivos generales a saber:

- **1.** Formular el plan de desarrollo departamental mediante un proceso de amplia y efectiva participación ciudadana.
- 2. Acompañar y apoyar a los municipios en la formulación de sus planes de desarrollo.
- **3.** Propiciar espacios de articulación y concertación entre los municipios, las subregiones y el departamento.
- 4. Renovar democráticamente los Consejos Territoriales de Planeación.

El documento acentúa recurrentemente el aspecto relacionado con la importancia de la participación ciudadana, el eje 3.3 denominado "Democracia Participativa y cero corrupción" puntualiza que es la participación y control social de la ciudadanía lo que le da legitimidad a los procesos de gestión pública, por ende propone una estrategia llamada "gestión transparente y eficiente basada en resultados" concretamente incluye el elemento de participación ciudadana en el que por primera vez de manera institucional en el plano territorial departamental se propone la realización de Cabildos Abiertos; una primera fase en el año 2008 para el presupuesto 2009 y la segunda fase en el año 2010.

Según la propia Gobernación de Nariño, "la presupuestación participativa que en nuestra región, se denomina cabildos abiertos es un proceso donde las comunidades con el gobierno departamental y los gobiernos municipales concertan las inversiones públicas priorizando proyectos de beneficio común, este proceso se enmarca dentro de un modelo de gestión pública cuyo pilar fundamental es la participación ciudadana en la planeación, presupuestación, gestión y control de los asuntos públicos como herramienta básica para la construcción de región, dentro de la concepción del desarrollo humano sostenible" 21

La definición expuesta por el departamento, se asemeja o encaja dentro del planteamiento más aceptado por la bibliografía²² referente al tema en dónde se concluye que: "El presupuesto participativo es un instrumento de la Planeación Participativa que permite desarrollar algunos aspectos de la democracia participativa, en la medida en que toma de manera decisoria priorizaciones determinadas por consensos y acuerdos Estado y Sociedad, a través de sus diversas organizaciones sociales, económicas, ambientales, políticas, de género las cuales tienen una incidencia directa sobre las finanzas públicas."

5.2 SUSTENTO LEGAL

Tanto el proceso de construcción de los planes de desarrollo, como la ejecución de los mismos, cuentan con unas normas que se detallaron en la parte correspondiente a los referentes legales. A continuación se retoman de manera breve los fundamentos en que se basó la administración departamental para llegar

_

²¹ Gobernación de Nariño, documento guía, Cabildos abiertos, precabildos informativos, octubre de 2009

²² El presupuesto participativo, una propuesta para radicalizar la democracia, experiencias y metodologías. Unión temporal de ONG's. Medellín, noviembre de 2004.

desde la sustentación constitucional y legal hasta la justificación de la necesidad de realizar los Cabildos Abiertos.

5.2.1. Constitución política de Colombia. En el documento usado como guía metodológica para la construcción del Plan de Desarrollo se expresa lo contenido en el artículo 298 Constitucional: "los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social en su jurisdicción, y le fija como funciones administrativas, la coordinación, complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y estos, y la prestación de los servicios que determínela constitución y la ley".

También le da énfasis a los artículos 339 respecto los contenidos de los planes y la concertación en su formulación, y el artículo 340 que busca asegurar la participación con la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación.

En cuanto a los recursos económicos destinados a ser distribuidos en los Cabildos Abiertos, se planteó que serían aquellos correspondientes al monopolio rentístico del Departamento correspondiente a los impuestos por el expendio de licores y cigarrillo. El artículo 336 de la Constitución Política establece que las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C1191 de 2001, al referirse a las rentas provenientes del monopolio de licores manifestó que con la expedición de la Constitución Política de 1991, se cambió la destinación exclusiva de los recursos provenientes de la explotación del monopolio de licores a la financiación de los servicios de salud y educación, por una destinación preferente. En desarrollo de estos preceptos, el gobierno nacional mediante Decreto número 4692 de 2005 por el cual se reglamentan los artículos 61 y 63 de la Ley 14 de 1983 y 51 de la Ley 788 de 2002 y se dictan otras disposiciones. En su articulado dirime la discusión relacionada con la cantidad porcentual de dinero que se puede utilizar para destinación preferente y hace lo propio respecto a aquellos dineros de destinación exclusiva del siguiente modo: La destinación preferente de las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores exige su aplicación por lo menos en el 51% a la financiación de los servicios de salud y educación. El decreto citado expresa:

Artículo 1.- Destinación preferente de las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores. La destinación preferente de las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores exige su aplicación por lo menos en el 51% a la financiación de los servicios de salud y educación.

Artículo 3.- Utilización en educación de las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores. Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, destinadas a la financiación de los servicios de educación además de lo dispuesto en la Constitución y la Ley podrán ejecutarse en los siguientes conceptos de gasto:

- a) Adquisición de lotes para establecimientos educativos estatales de preescolar, básica y media.
- b) Construcción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura física de establecimientos educativos estatales de preescolar, básica y media.
- c) Dotación de establecimientos educativos estatales de preescolar, básica y media.
- d) Contratación de la prestación del servicio educativo en los términos establecidos en el inciso 3 del artículo 27 de la Ley 715 de 2001.
- e) Gastos de funcionamiento, excluidos los gastos de personal, de los establecimientos educativos estatales de preescolar, básica y media.
- f) Cofinanciación de proyectos de inversión en educación preescolar, básica y media.
- g) Transporte escolar,
- h) Alimentación escolar.
- i) Cofinanciación de la evaluación de logros en los términos del artículo 6, numeral 6.2.14 de la Ley 715 de 2001.
- j) Ascensos en el escalafón docente,
- k) Deudas laborales con el personal del sector educativo de preescolar, básica y media.
- I) Pasivo pensional y prestacional del sector de educación preescolar, básica y media.
- m) Proyectos de inversión en recreación, deporte, cultura, ciencia o tecnología, siempre y cuando estén articulados con el sector de educación preescolar, básica, media, técnica o universitaria y beneficien directamente a la población estudiantil,
- n) Atención educativa para poblaciones vulnerables,
- o) Proyectos de inversión en educación superior.
- **5.2.2.** Leyes. En lo que respecta al sustento legal en el que la Gobernación de Nariño basó la planificación y realización de los cabildos abiertos, este incluye todas las normas citadas a lo largo del presente trabajo, desde los principios y artículos constitucionales que legitiman los procesos de participación ciudadana como fundamento dogmático general; por otro lado se aplicaron las normas

correspondientes a la metodología de planeación, elaboración del presupuesto, control social mediante las veedurías, ejecución de los recursos conforme a los procedimientos institucionales, verificación de las inversiones y finalmente la presentación de los respectivos informes de gestión.

Las normas implícitas en el proceso de cabildos abiertos realizados por la administración departamental se resumen en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Relación de sustento legal del proceso de cabildos abiertos.

NORMA	TEMATICA
Constitución Política de Colombia, artículo 1.	La Descentralización administrativa, Democracia participativa y pluralista, prevalencia del interés general.
Constitución Política de Colombia, artículo 2.	facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación
Constitución Política de Colombia, artículo 40.	Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político
Constitución Política de Colombia, artículo 79.	Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo
Constitución Política de Colombia, artículo 103.	mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía
Constitución Política de Colombia, artículo 270.	formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados
Constitución Política de Colombia, artículo 342. ley 152 de 1994	planes de desarrollo y presupuesto
Constitución Política de Colombia, artículo 366. Sentencia C1191 de 2001, Ley 14 de 1983 y 51 de la Ley 788 de 2002, Decreto número 4692 de 2005	La destinación preferente de las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores exige su aplicación por lo menos en el 51% a la financiación de los servicios de salud y educación
ley 131 de 1994	Voto programático .
Ley 489 de 1998 (art. 32) modificado por el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011	Democracia participativa y democratización de la gestión pública.
Ley 80 de 1994	Estatuto general de contratación de la administración pública.
Decreto 111 de 1996	Estatuto orgánico de presupuesto.

5.2.3. Plan de Desarrollo. La base para todas las inversiones a ejecutarse en el Departamento, es el Plan de Desarrollo. Este insumo de planeación para el cuatrienio no solo contiene los ejes, programas y sub programas, también cuenta con línea de base, metas e indicadores y finalmente el plan plurianual de inversiones en dónde se proyecta el estimado de los recursos necesarios para ejecutar en su totalidad el plan.

El Plan de Desarrollo "Adelante Nariño" se aprobó por parte de la Asamblea Departamental mediante Ordenanza número 013, del 29 de mayo de 2008. En él se plantean cinco grandes ejes a saber:

- 1. VIDA Y PAZ.
- 2. MÁS INGRESOS CON PRIORIDAD EN LA POBLACIÓN EN SITUACION DE POBREZA.
- 3. DESARROLLO SOSTENIBLE E INVERSIÓN SOCIAL.
- 4. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y CERO CORRUPCIÓN.
- **5.** COHESIÓN INTERNA, INTEGRACIÓN REGIONAL Y NACIONAL. HERMANDAD CON EL ECUADOR Y LOS PUEBLOS DEL MUNDO.

De estos, los más relacionados con la proyección de la participación ciudadana son el segundo, el tercero y el cuarto. En dónde según el Plan se plantean los siguientes elementos:

"Cofinanciación de programas de vivienda a través de los cabildos abiertos.

Cofinanciación e Inversión Social Con Presupuestación Participativa - Realización de asambleas o cabildos abiertos para concertación con las administraciones municipales y la comunidad.²³

Realización de cabildos abiertos en el año 2008 y 2010, promoviendo y estimulando la cofinanciación con los municipios.

Meta: Realizados 122 cabildos abiertos para concertar proyectos de inversión social con cofinanciación departamental y municipal.

Participación real de la comunidad en la distribución del presupuesto a través de los cabildos abiertos que se realizarán en 61 municipios, en razón a que con

_

²³ Plan de Desarrollo Adelante Nariño, p. 130.

Pasto, Tumaco e Ipiales, dadas sus características, se establecerán otros mecanismos de apoyo y relación.

Se pondrá en marcha procesos de presupuestación participativa, mediante la realización de asambleas ciudadanas, denominadas cabildos, convocadas con el fin de concertar públicamente la asignación de recursos de inversión del Departamento en los distintos municipios. Se buscará que las alcaldías cofinancien la inversión del Departamento; los recursos se asignarán teniendo en cuenta la población y el nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas de cada municipalidad.

5.3 METODOLOGÍA

La metodología empleada para la realización de los Cabildos Abiertos tomó como principal referente la experiencia de este mismo ejercicio en la ciudad de Pasto. Sin embargo es de anotar tres elementos diferenciales que entran a plantear la necesidad de adecuar el esquema para darle viabilidad al proceso en el ámbito departamental.

EL PRIMER ELEMENTO ESTÁ RELACIONADO CON EL TERRITORIO: Pasto es un municipio organizado territorialmente por corregimientos y veredas en la zona rural y por comunas y barrios en la zona urbana, sin embargo, todo se administra como una sola entidad territorial, con una alcaldía, un Concejo Municipal y Juntas Administradoras Locales. El Departamento en cambio, está dividido en Municipios, con presencia de territorios administrados por Cabildos Indígenas, Consejos de Comunidades Negras con territorios en los que no se puede invertir recursos sin la respectiva consulta previa.

EL SEGUNDO ELEMENTO SE REFIERE A LA INTERRELACIÓN CON OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES: a diferencia de la experiencia de Pasto que realizó sus cabildos abiertos de manera autónoma en interacción con la población del Municipio, la experiencia de la gobernación parte de la interrelación, de la cooperación entre entidades territoriales de diferente tipo, de una parte el Departamento y la Asamblea Departamental, de otro lado los Municipios y concejos Municipales, Personerías Municipales, presencia de entidades descentralizadas como las Empresas Sociales del Estado y zonas de influencia de ECOPETROL. Esto muestra un escenario complejo para determinar la forma de hacer los Cabildos Abiertos garantizando la participación de todos esos sectores y la comunidad en general que en ultimas debía ser el principal actor en la deliberación y toma de decisiones.

EL TERCER ELEMENTO TIENE QUE VER CON LA CANTIDAD Y LA FUENTE DE DINERO A DISTRIBUIRSE. Durante el periodo comprendido entre el año 2001 al año 2008, en Pasto se distribuyeron \$80.140.640.000. Entre un total de 869 proyectos, la totalidad de la financiación correspondió a recursos del Municipio con niveles de cofinanciación comunitaria. Mientras que en la experiencia del Departamento de Nariño en el periodo 2008 - 2011 se distribuyeron recursos por el orden de \$50.000.000.000 (Cincuenta Mil Millones de Pesos) entre 1700 proyectos aprobados. Recursos provenientes del monopolio rentístico del departamento correspondientes a la vigencia 2009 y 2011 respectivamente, con niveles importantes de cofinanciación Municipal, de Las empresas Sociales del Estado, de los Resguardos indígenas y de las comunidades cuyos proyectos resultaban favorecidos.

Estos elementos llevan a concluir el grado de complejidad del planteamiento metodológico empleado para realizar los cabildos, garantizar un buen nivel de convocatoria, acertar en las iniciativas priorizadas y garantizar su ejecución y seguimiento.

En vista de que los cabildos Abiertos no son una figura legal reconocida para ser aplicada en el orden Departamental, dicho concepto se fue incluyendo en armonía con la legislación sobre participación ciudadana, se introdujo desde el primer momento en el Plan de desarrollo convirtiendo un discurso en expectativa casi que generalizada a lo largo y ancho del departamento.

1. Elaboración y aprobación del plan de desarrollo

Este proceso se realizó siguiendo el proceso ya descrito según la ley 152 de 1994, convocando asambleas subregionales, temáticas y poblacionales en donde se priorizaron los programas generales a ser incluidos en el plan.

2. Elaboración y aprobación del presupuesto general

Este es un aspecto muy importante que suscita inquietudes en su observación. Lo inquietante es el hecho de darse todo el proceso de presupuesto departamental a partir del Plan de Desarrollo sin dar lugar a participación ciudadana en la definición general del mismo.

El presupuesto del departamento se preparó por la gobernación y se sometió a consideración de la Asamblea departamental para su aprobación en una clara muestra de la primacía de la presupuestación representativa. El presupuesto se desglosaba en rubros relacionados con los ejes generales del plan de desarrollo, sus programas, subprogramas y metas.

No es ilógico inferir que si el Plan de Desarrollo se elaboró con una alta participación, y el presupuesto refleja los contenidos de dicho plan, este queda revestido de esa misma legitimidad, sin embargo se realizan los llamados cabildos abiertos con el fin de que la gente decida en qué proyectos específicos se deberían concretar las inversiones, y adicionalmente coordinar la suma de esfuerzos presupuestales con los municipios, las Empresas Sociales del Estado, y las comunidades y al mismo tiempo elegir los comités veedores encargados de vigilar el cumplimiento de los acuerdos o dar visto bueno a las modificaciones necesarias en caso de falta de viabilidad técnica o financiera de uno u otro compromiso priorizado.

Los compromisos adquiridos en los Cabildos Abiertos no se insertaron de manera específica en el Presupuesto, por lo tanto es normal que para financiar un proyecto se tomara porcentajes de diferentes rubros presupuestales que guardasen relación con la naturaleza del proyecto.

3. Determinación de fuentes de financiación de las iniciativas que se aprueben en los cabildos. (acción de tutela monopolio rentístico)

Ya se ha mencionado que los dineros para financiar el proceso de los Cabildos Abiertos en el Departamento de Nariño, provienen del monopolio rentístico de esta entidad territorial. Si bien el artículo 336 de la Constitución Política, Sentencia C1191 de 2001; Decreto número 4692 de 2005 por el cual se reglamentan los artículos 61 y 63 de la Ley 14 de 1983 y 51 de la Ley 788 de 2002, dejan una clara posición respecto a cómo debe entenderse el carácter preferencial de la inversión de estos recursos para salud y educación, la administración departamental tuvo que dar una lucha jurídica para poder seguir adelante con la realización de los Cabildos Abiertos, esto en razón a que se presentó una acción popular que se promovió por parte de Ruth Alicia Erazo y otros contra el departamento por "la violación de los derechos e intereses colectivos contemplados en los literales d), g), h) y j) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, en razón a no haber determinado dentro de los presupuestos de cada vigencia, a partir del 2001, los respectivos porcentajes destinados al sector salud, de las rentas generadas por el monopolio de licores de que trata el artículo 336, inciso 5° de la Constitución Política de Colombia y la Circular Externa No. 110 del 20 de noviembre de 2000 proferida por la Superintendencia de Salud (...)".24

Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño. Magistrado Ponente: Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ, Bogotá, D.C., veintitrés (23) de marzo de dos mil diez (2010)

Las pretensiones de la acción popular fueron denegadas en primera instancia por el Juzgado Séptimo Administrativo de Pasto, decisión que fue impugnada ante la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño el cual revocó el fallo de primera instancia y en consecuencia declaró al Departamento como responsable de los cargos acusados, por ende mediante sentencia del 1ero de abril de 2009 ordenó:

"(...) al Departamento de Nariño que para hacer cesar la vulneración de esos derechos adopte las medidas presupuestales y administrativas correspondientes para que a partir de la vigencia fiscal 2010 se incluya en el presupuesto de ingresos y gastos departamentales la destinación de las rentas por concepto del monopolio de licores -tal como fueron decantadosúnica y exclusivamente a atender las necesidades básicas insatisfechas en los sectores de salud y educación del Departamento, y en tal virtud se ejecuten los recursos de la renta del monopolio de licores efectivamente a ellos "25"

En vista de la adversidad de este fallo, la Gobernación de Nariño consideró necesario acudir a la acción de Tutela contra la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño por la presunta vulneración del principio de igualdad (desigual frente a los demás departamentos del país, los cuales se rigen sin distinción por el Decreto No. 4692 de 2005, el cual dispone que "la destinación preferente de las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores exige su aplicación por lo menos en el 51% a la financiación de los servicios de salud y educación")²⁶ y por la configuración de un defecto fáctico y sustantivo. Fáctico por el desconocimiento del acuerdo de reestructuración de pasivos de la Gobernación de Nariño que se extiende hasta el año 2016; sustantivo por la inadecuada interpretación del inciso 5° del artículo 336 de la Constitución Política y el desconocimiento del Decreto 4692 de 2005.

El conocimiento de dicha acción de Tutela correspondió a La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el cual mediante fallo del 3 de septiembre de 2009, decidió rechazar la acción de tutela por improcedente al considerar que: "el juez de tutela no puede, dentro de un proceso breve y sumario, revisar las decisiones adoptadas por el juez natural de conocimiento porque con ello se quebrantarían los principios de la cosa juzgada constitucional, la autonomía e independencia de las autoridades judiciales en la definición de sus procesos y la seguridad jurídica. De manera que como la acción de tutela ejercida por la apoderada del Departamento de Nariño está dirigida

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid

contra el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Nariño, es improcedente y se debe rechazar".²⁷

Siguiendo el tramite pertinente, la acción de tutela llegó a la Honorable corte Constitucional, correspondiendo su estudio a la Sala Tercera de Revisión, frente a la cual, el departamento solicitó la "SUSPENSIÓN PROVISIONAL de la orden judicial proferida por el Tribunal Administrativo.". ²⁸ Argumentando la imposibilidad de poder atender a sectores diferentes a salud y educación por las dificultades de carácter presupuestal frente a compromisos que ya se habían asumido; por otro lado manifestó que se ponía en riesgo el cumplimiento del acuerdo de reestructuración de pasivos. Una vez revisado el expediente, la Corte Constitucional tomo la decisión como primera medida, aceptar la solicitud de suspensión provisional, y finalmente optó por conceder el amparo solicitado por parte de la Gobernación en su escrito de tutela pues consideró probada la violación al principio de igualdad entre entidades territoriales, consideró que efectivamente se presentaron los defectos facticos y sustancial en la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño y en consecuencia, resolvió:

"Primero: LEVANTAR la medida provisional decretada mediante auto de 27 de noviembre de 2009.

Segundo: REVOCAR la sentencia proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado por medio de la cual se rechazó por improcedente la acción de tutela presentada por el Departamento de Nariño contra la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho al debido proceso de la entidad accionante.

Tercero: DEJAR sin efecto la providencia del 1° de abril de 2009 proferida por la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño, proferida en el proceso de acción popular promovido por Ruth Alicia Erazo y otros contra la Gobernación del Departamento de Nariño (Exp. 752001333100720040165701).

Cuarto: En consecuencia, CONFIRMAR por las razones aducidas en esta providencia la sentencia proferida el 3 de septiembre de 2008 por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Pasto, mediante la cual se resolvió denegar las súplicas de la demanda de la acción popular señalada."²⁹

-

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

Esta decisión de la Corte Constitucional le dio vía libre a la Gobernación del Departamento de Nariño para ejecutar los recursos comprometidos en los Cabildos del año 2008 y para comprometer los respectivos techos presupuestales destinados a cada municipio en los Cabildos programados para el año 2010 y 2011. Pues efectivamente, muchos de los proyectos concertados para ser financiados con recursos del monopolio rentístico, pertenecían a sectores como: agricultura, política social, recreación y deportes, turismo, cultura e infraestructura diferente a salud y educación.

Sin embargo, la cantidad de recursos invertidos en salud, educación, agua potable y saneamiento básico, superaban el 51% contemplado por el artículo primero del Decreto 4692 de 2005 tal como puede apreciarse en la siguiente gráfica.

OTROS 23,44% EDUCACIÓN 46,52%

Imagen 2. Porcentaje de inversiones por componentes.

Fuente: Gobernación de Nariño, Secretaria de Planeación Departamental, informe No.10 del asesor externo Dr. Rolando Zambrano Coral, octubre 30 de 2009.

5.3.1. Criterios de distribución de rubros generales por municipio. Una vez se había definido la fuente de los recursos destinados a financiar los cabildos abiertos, la Gobernación de Nariño tuvo el reto de definir los porcentajes que le corresponderían a cada municipio. Tarea complicada, pues los 64 municipios que integran el departamento son desiguales en cuanto a sus niveles de desarrollo económico, la cantidad de población que los habita, el tamaño de sus territorio y la diversidad de tendencias políticas en las administraciones locales.

En términos generales, la gobernación de Nariño optó por la siguiente formula considerada como lo suficientemente equitativa para la distribución general de los recursos financieros:

- En primer lugar se descartó a los municipios de Pasto, Ipiales y Tumaco, considerando el alto índice poblacional y el nivel de recursos anejados en sus planes de desarrollo, lo cual implicaba una disminución sustancial en la asignación presupuestal para los 61 municipios restantes, los cuales carecen de fuentes de recursos propios significativas.
- Luego se procedió a categorizar los 61 municipios de acuerdo a su población y al índice de necesidades básicas insatisfechas NBI.
- Hecho esto, se decidió distribuir los recursos en dos partes, una correspondiente al 70% que se distribuyó en partes iguales entre los 61 municipios; el 30% restante se distribuyó de manera ponderada según el índice de necesidades básicas insatisfechas de cada municipio. Tal como puede verse en las premisas de todas las actas suscritas en estos procesos de presupuestación participativa.

Tabla 2. Muestra de Propuesta de distribución de recursos para Cabildos abiertos 70% partes iguales y 30% por NBI

Municipios	Población	Monto	%población	Población	Percápita	30% monto	total
	total	(70%)	con NBI	con NBI	por NBI	por NBI	
Albán	19303	286.885.246	45,53	8.789	14.654,62	128797651	415.682.897
Aldana	6850	286.885.246	36,89	2.257	14.654,62	37.027.304	323.912.550
Ancuya	8991	286.885.246	46,14	4.149	14.654,62	60.796.252	347.681.498
Arboleda	7443	286.885.246	81,66	6.087	14.654,62	89.068.092	375.953.338
Barbacoas	30270	286.885.246	73,55	22.265	14.654,62	326.283.904	613.169.150
Belén	6587	286.885.246	29,65	1.953	14.654,62	28.617.390	315.502.636
Buesaco	22233	286.885.246	58,64	13.038	14.654,62	191.070.013	477.955.259

Fuente: Gobernación de Nariño, Secretaría de Planeación, Precabildos informativos, octubre de 2009.

5.3.2. Pre cabildos preparatorios.

Imagen 3. Sesión de Precabildo preparatorio realizada en el Municipio de Consacá el 20 de agosto de 2010.



Fuente: Archivo de seguimiento, autor Ciro Meneses Yela.

La figura de los precabildos no está tipificada en ninguna norma relacionada con participación ciudadana, puede considerarse más bien una medida de carácter metodológico encaminada a facilitar el posterior desarrollo de los cabildos.

En la primera fase de este ejercicio, se realizaron principalmente con las autoridades municipales, autoridades indígenas y negritudes, más la presencia de gerentes de las Empresas Sociales del Estado, Rectores de Instituciones Educativas y personería municipal. La coordinación la tuvo una sola persona. A diferencia de lo anterior, la segunda fase fue más planificada, se realizó una evaluación al nivel de progreso en las ejecuciones de la primera fase, se contrató un equipo de cinco asesores entre los cuales se zonificó el departamento por

municipios tanto para proseguir con el seguimiento, como para coordinar todo el proceso de la segunda fase.

Los precabildos de la segunda fase fueron antecedidos a una propuesta metodológica que permitiera mayor objetividad en las inversiones priorizadas, dicha metodología se expresa en la siguiente tabla:

Tabla 3. Resumen de la metodología del proceso de Cabildos abiertos.

ACTIVIDAD	OBJETIVO	RESPONSABLES		
Fase I				
Convocatoria y realización precabildos informativos	Dar a conocer el estado de avances de los primeros y socializar propuesta metodológica de la fase II.	Planeación Departamental, Alcaldes, personerías Municipales, Gerentes ESE, Rectores IEs.		
Convocatoria precabildos preparatorios	Incentivar la participación comunitaria en el proceso	Planeación Departamental, personerías Municipales, Gerentes ESE, Rectores IEs.		
Realización precabildos preparatorios y suscripción de actas	Definir techos presupuestales por componentes.	Asistentes al Precabildo, equipo asesor de apoyo a la gestión.		
Convocatoria cabildo	Incentivar la participación masiva de las comunidades.	Gobernación, Alcaldes, personerías Municipales, Gerentes ESE, Rectores IEs.		
Fase II				
Realización del cabildo abierto, suscripción del acta y elección de veeduría. Elección de veeduría y	Inscribir y priorizar propuestas de proyectos parparte de las comunidades. Garantizar el seguimiento	Gobernador de Nariño, Alcaldes, Personeros, Gerentes ESE, Rectores IEs, y comunidad asistente. Asistentes al evento,		
suscripción de acta	delos acuerdos consignados en el acta de cabildo.	Personerías Municipales y Secretaria de desarrollo Comunitario de la Gobernación.		
Fase III				
Inicio de los tramites de gestión contemplados en la hoja de ruta.	Garantizar la ejecución de los compromisos consignados en las actas de cabildo.	Gobernación de Nariño, Municipios, ESEs, Instituciones Educativas, Personeros.		

A diferencia de la primera fase, los precabildos de la segunda fase tuvieron mayor participación, pues no solo contaba con la presencia de los actores ya mencionados sino que además se extendía la invitación al público en general incluso por medios radiales, apoyándose para la convocatoria en los alcaldes, personeros Municipales, gerentes de las ESE, Párrocos, Gobernadores indígenas, Consejeros de Negritudes y convocatoria directa del Departamento mediante la página web y los programas de radio y televisión "adelante Nariño".

Con todo esto se garantizaba una importante presencia de comunidad en estos precabildos de los cuales resultaba un acta que era firmada por las autoridades representativas y el Personero. Dicha acta contenía los montos generales de inversión tanto del departamento como también los compromisos generales de cofinanciación de los Municipios, las Empresas Sociales del Estado y los Resguardos Indígenas; incluyendo la partida que debía distribuirse entre las iniciativas concertadas por los jóvenes en el "Cabildo Juvenil" espacio ideado para incentivar la participación democrática de este sector a partir de la discusión de sus propias necesidades.

Todo esto siguiendo las directrices del Gobernados que en reiteradas ocasiones mencionaba la importancia dela participación comunitaria, en sus propias palabras afirmaba: "Los que estamos en el servicio público tenemos que entender que nuestra obligación es servirle a la gente, somos empleados del pueblo, por eso los cabildos buscan precisamente que sea el dueño de la plata el que decida que se hace con esa plata, porque el dueño dela plata es el que paga impuestos, es el pueblo, es el ciudadano"³⁰

El acta del Precabildo se tomaba como base obligatoria para el cabildo abierto

³⁰ Palabras del Gobernador de Nariño, Antonio Navarro Wolff pronunciadas en el Programa de televisión institucional "adelante Nariño", febrero 24 de 2011.

Imagen 4. Escaneo de acta original de Precabildo realizado en el Municipio de Yacuanquer.

PRECABILDO 2010 - 2011 MUNICIPIO DE YACUANQUER ACTA DE COMPROMISO

Siendo las 9:30 a.m. del día 26 de octubre de 2010, se reunieron en el salón Teatro Municipal de Yacuanquer, el Dr. JAIME ALBERTO GUANCHA, en calidad de Alcalde Municipal y el Dr. OSCAR TITO MORA como delegado de la Gobernación de Nariño, Rectores de las Instituciones Educativas, Directores de Centros Educativos, y representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil, con el fin de concertar las reglas de juego para la realización del Cabildo Abierto que se realizará con la presencia del Señor Gobernador de Nariño, Dr. ANTONIO NAVARRO WOLFF, el día Viernes 18 de octubre de 2010. Después de realizar un informe sobre el estado de avance de los proyectos acordados en cabildo abierto celebrado el día 25 de octubre de 2008, de realizar un informe sobre la nueva metodología para los cabildos 2010-2011 y de un amplio dialogo con la comunidad se concertó lo siguiente:

- 1.- Del total del techo presupuestal que le corresponde al Municipio de Yacuanquer (\$375.000.000), de los cuales se deben descontar \$48 millones que se adelantaron para la contratación de la interventoría del proyecto de ley 21 de la IE Pedro León Torres, en asamblea general se determinó invertir dichos recursos en los sectores: Salud, Educación y Otros sectores.
- 2.- De la misma forma y por votación se determinaron los techos presupuestales por sectores (los números de proyectos se determinarán en el Cabildo Abierto) de la siguiente manera:

SECTORES	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	OTROS	TOTAL
EDUCACIÓN	140000000	40000000		180000000
SALUD	148000000	~=======	***************************************	148000000
JOVENES	10000000	5000000		15000000
OTROS SECTORES	77000000			77000000
TOTAL	375000000	45000000		420000000

3.- El Señor alcalde se compromete a cofinanciar proyectos de otros sectores del Cabildo 2010-2011

Una vez concertado la distribución de los recursos de la Gobernación en Cabildo Abierto se procede a hacer una presentación sobre el perfil de proyecto oficial para la presentación de los mismos en la siguiente fase que es el Cabildo Abierto

No siendo otro el objeto de la reunión, se firma por los que en ella intervinieron a la 1:30 de la tarde.

JAIME LEERTO GUANCHA

Delegado de la Gobernación de Nariño

Fuente. Gobernación de Nariño, Archivo Secretaria de Planeación Departamental.

5.3.3. Cabildo abierto, suscripción de actas y constitución de veedurías.

Imagen 5. Votación en Cabildo Abierto realizado por la Gobernación de Nariño en el Municipio de San Lorenzo el 26 de marzo de 2011.



Fuente: archivo de seguimiento, autor, Ciro Meneses Yela.

La realización de cada cabildo abierto se marcó con una serie de solemnidades que se convirtieron en esquema para la totalidad de esas asambleas. En todos los casos, las autoridades civiles, policiales y eclesiásticas junto a una multitud de gente, esperaban al gobernador y a su gabinete a la entrada del casco urbano desde dónde se realizaba un desfile por las principales calles hasta llegar al sitio predefinido para el cabildo.

Una vez allí, instalaba la mesa central en la que se cumplía con los actos protocolarios, tales como entonación de himnos, saludo del alcalde y la instalación del evento a cargo del gobernador del departamento. Luego se abrían las

inscripciones de propuestas de proyectos según los rubros definidos en el Precabildo.

Es de resaltar la participación de la población juvenil de los municipios, la cual se reunía a deliberar en recinto separado en torno a iniciativas de proyectos específicos enfocados principalmente en recreación, deporte y cultura, este espacio era coordinado por un funcionario o funcionaria de la oficina de política social del departamento; luego de su deliberación, los jóvenes se sumaban a la asamblea principal y presentaban el acta con sus acuerdos para quesea anexada al acta general final.

Imagen 6. Fotografía de Cabildo Juvenil realizado en el Municipio de San Lorenzo el 26 de marzo de 2011.



Archivo de seguimiento, autor Ciro Meneses Yela.

El cabildo lo presidia el gobernador quien explicaba la metodología de las intervenciones, se daba la palabra a una persona por cada proyecto inscrito para que dijera el nombre del proyecto, una breve descripción, a que sector de inversión pertenecía, población beneficiaria, monto del proyecto y nivel de cofinanciación.

Finalizadas todas las intervenciones se comenzaba en ejercicio de ponderación para su priorización, descartando aquellos que de plano mostraban problemas de carácter técnico, elevados costos de financiación, beneficio parcial o individual o falta de pertinencia con las reglas estipuladas en el acta del Precabildo.

Con esto se reducía el número de proyectos y se los clasificaba por áreas de inversión, entonces se procedía a escuchar nuevamente a quienes los sustentaron para que traten de convencer al auditorio de cuáles proyectos deberían tener prioridad y cuáles no.

En caso de no haber consenso entre los proponentes se procedía a votación directa por parte de los asistentes llegando finalmente a definirse los proyectos privilegiados que se plasmaban en el acta de acuerdo en dónde unos quedaban a cargo de financiación exclusiva del departamento, otros con financiación exclusiva del municipio y otros con financiación colectiva entre el departamento, el municipio, la ESE, la comunidad, Cabildo Indígena u otras entidades como el caso de Ecopetrol en municipios por donde pasa el oleoducto transandino.

Cabe anotar que el equipo de apoyo a la gestión encargado de coordinar la realización de los cabildos abiertos elaboró una propuesta (ver cuadro) para ponderar y calificar de manera integral las respectivas iniciativas. Dicha propuesta fue abalada en la etapa previa de preparación, sin embargo en el desarrollo de los cabildos abiertos se le dio prioridad a la votación directa por parte de los asistentes.

Tabla 4. Criterios y parámetros de calificación para la priorización de proyectos presentados por los asistentes a los cabildos abiertos.

1. CRITERIOS DE CALIFICACIÓN.

ITEM	CRITERIO	PUNTAJE	
1	No. Votos por el proyecto.	20	
2	Proyecto postulado por comunidades no beneficiarias en anteriores cabildos	20	
3	No. de población beneficiaria	15	
4	Proyecto del sector rural	15	
5	Proyecto inter-veredal o interregional	15	
6	Proyecto con cofinanciación de origen comunitario	10	
7	No. De firmas adjuntas que avalan el proyecto.	5	

2. PARAMETROS DE CALIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS.

CRITEROS	RANGOS	PUNTAJE
No. Votación de	Propuesta con mayor votación	
los proyectos	Propuesta con segunda votación	
	Propuesta con tercera votación	14
	Propuesta con cuarta votación y siguientes	12
Proyecto de comu	nidades no beneficiarias en anteriores cabildos-	20
No. de población beneficiaria	Más de 300 beneficiarios	
The state of the last	De 200 a 299	13
4.8	De 100 a 199	10
	De 50 a 99	
Proyecto del sector	rural - rui	15
Proyecto intervered	lal -	10
Proyecto con cofinanciación de la comunidad	Aporte certificado de la comunidad mayor al 30,1 % del valor total del proyecto	10
2.2014.000	Aporte certificado de la comunidad entre el 15,1% y el 30% del valor total del proyecto	8
	Aporte certificado de la comunidad entre el 5.1% y el 15% del valor total del proyecto	6
	Aporte certificado de la comunidad menor a 5% del valor total del proyecto y/o mano de obra no calificada	4
No. De firmas que	Más de 100 firmas en actas	5
avalan el	De 70 A 99	4
oroyecto adjuntada a las	De 40 A 69	3
octas de concertación	Menos de 40	2

Fuente: Gobernación de Nariño, Secretaría de Planeación Departamental, propuesta metodológica segunda fase de cabildos abiertos.

El acta se leía en voz alta ante el auditorio y se pedía su aprobación antes de ser suscrita por las autoridades y el Personero.

El paso a seguir era la elección de un comité veedor encargado de verificar el cumplimiento de los acuerdos. Dichas veedurías por lo general se constituían con una persona por cada iniciativa aprobada. La juramentación de este comité se

hacía por parte del gobernador en presencia del auditorio y les daba el revestimiento legal por parte del respectivo personero municipal.

Con la escogencia de los veedores se daba por terminado el cabildo abierto el cual se cerraba con un acto cultural.

Imagen 7.0 Escaneo, acta de Cabildo abierto realizado por la Gobernación de Nariño en el Municipio de Santa Bárbara el 26 de septiembre de 2010.



REPUBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO DE NARIÑO. CABILDO ABIERTO 2010-2011. MUNICIPIO DE SANTA BÁRBARA.



ACTA DE COMPROMISO

Siendo las 10:00 a.m. del día 26 de Septiembre de 2010, se reunieron en las instalaciones de alcaldía municipal de Santa Bárbara, el Sr. Gobernador del Departamento de Nariño, Dr. ANTONIO NAVARRO WOLFF con cédula de ciudadanía No 14.948.629 expedida en Cali, su equipo de gobierno, el Señor Alcalde Dr. JUAN GREGORIO VALENCIA, identificado con cédula No.16.503.428, su equipo de gobierno, la Dra. ANYELA VALENCIA ESTUPIÑAN, Personera municipal, identificado con cédula de ciudadanía No. 31.580.837 y la comunidad del municipio, con el fin de adelantar el cabildo abierto para la concertación de los proyectos de inversión social a financiarse en la vigencia 2010-2011, de forma conjunta entre el Departamento, el Municipio y las comunidades.

PREMISAS:

La distribución equitativa de los recursos disponibles por parte de la gobernación para los cabildos se realizó de la siguiente manera: El 70% de los recursos en partes iguales para los 61 municipios. Y el 30% restante, se asigna de acuerdo a la población con NBI existente en cada municipio.

Aplicando esta fórmula le corresponde al Municipio de Santa Bárbara, la suma de Quinientos once millones de pesos M/CTE, (\$ 511.000.000.00).

Los valores de pre-inversión e interventoría deberán ser cargados al valor total del proyecto.

Después de escuchar a los voceros de las comunidades y de sostener un dialogo abierto entre los actores presentes se llegó a concertar los siguientes proyectos:

Nº.	PROYECTO PRIORIZADO	GOBERNACIÓN	MUNICIPIO	OTROS	TOTAL APORTES
1	APOYO A LA CONSTRUCCION DE AULAS EN EL CENTRO EDUCATIVO SECADERO EN LA VEREDA EL SECADERO.	100 1 100 100 100 100			450.000.000
2	APOYO AL PROYECTO DE CALIDAD EDUCATIVA	30.000.000	20.000.000		50.000.000
3	APOYO A LOS PROYECTOS DE AGUA POTABLE DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS (CHANZARA, ESFUERZO PESCADOR, UNICOSTA)		60.000.000		60.000.000
4	APOYO A LA RECONSTRUCCION Y DOTACION DEL PUESTO DE SALUD DE SANTA RITA		15.000.000		15.000.000
5	APOYO AL PROYECTO DE LA ESCUELA CAZANDO TALENTOS	5.000.000			5.000.000
6	APOYO A LA CONSTRUCCION AULA MULTPLE DE LA I.E. SANTA BARBARA		30.000.000		30.000.000
7	COMPRA PLANTA ELECTRICA PARA LA E.SE.	21.000.000			21.000.000
8	APOYO AL PROYECTO DE POBLACION EN SITUACION DE DISCAPACIDAD	5.000.000			5.000,000
	TOTAL	511.000.000	125.000.000		636.000.000

OTROS COMPROMISOS:

- 1. Para el proyecto de calidad educativo se asignan:
 - \$30.000.000: Cofinanciación de la Gobernación de Nariño de recursos de cabildo y \$20,000.000 de otros programas de calidad educativa.
 - \$20.000.000: Cofinanciación de la alcaldía para el proyecto.
- De recursos del programa de la O.E.I, se cofinanciará peso a peso los proyectos culturales y de calidad educativa aprobados en este cabildo.
- La Gobernación gestionará que CEDENAR administre la planta eléctrica de generación de energía del municipio de Santa Bárbara y ante la Procuraduría para que realice las investigaciones sobre la administración realizada por ENERISCUANDE.
- 4. La Gobernación gestionara ante el banco Agrario la agilidad de los créditos con las EPSAGROS como operadores locales. Igualmente se gestionara ante el Ministerio de Agricultura la ampliación del plazo para la acreditación de la norma de calidad I. S.O exigidas para las EPSAGROS.
- Los recursos de agua potable para los Consejos Comunitarios se distribuirán de la siguiente manera;
- \$ 25.000.000 Consejo Comunitario Chanzará
- \$ 17.500.000 Consejo Comunitario Unicosta
- \$ 17.500.000 Consejo Comunitario Esfuerzo Pescador

Se firma:

Dr. ANTONIO NAVARRO WOLFF El Sy. Gobernador del Departamen

Dr. JUAN SREGORIO VALENCIA Alcalde de Municipio de Santa Bárbara

Dra. ANYELA VALENCIA ESTUPIÑAN

Personera municipal

Fuente: Gobernación de Nariño, archivo Planeación Departamental.

5.3.4 Apoyo a la formulación de proyectos y seguimiento a la ejecución. Hoja de ruta. Con el fin de garantizar el mayor grado de desempeño en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, la secretaría de Planeación Departamental conformó un equipo de 5 asesores, entre los cuales se asignó los respectivos grupos de municipios según la zonificación.

Este equipo se conformó inicialmente para hacer apoyo y seguimiento a la gestión de los proyectos aprobados en primera fase, pero se mantuvo como coordinador de todo el proceso de presupuestación en la segunda fase. Cada asesor se encargó de manejarlas relaciones con las autoridades locales y las comunidades a fin de preparar los cabildos, y una vez realizados estos, se encargaron de sistematizar en una matriz la totalidad de iniciativas priorizadas con el fin de colaborar en la formulación y seguimiento a la ejecución de las obras o adquisiciones.

La principal herramienta de sistematización de la información fue la matriz de seguimiento basada en la hoja de ruta preestablecida para tal fin. La idea de dicha hoja de ruta era determinar los procedimientos a seguirse para llevar a feliz término la ejecución de las obras o adquisición de bienes priorizados en los cabildos abiertos. Dichos procedimientos se describen a continuación.

Priorizado no formulado: haciendo referencia a aquellas propuestas contenidas en el acta de cabildo abierto que aún no se han plasmado en un proyecto con las formalidades técnicas.

En Estudio de viabilidad: haciendo referencia a aquellas propuestas contenidas en el acta de cabildo abierto que ya se han formulado y que a partir de dicha formulación se les ha dado un concepto favorable respecto a su viabilidad técnica y financiera.

Con registro en banco de proyectos: proyectos formulados y viabilizados que se registran en el banco de proyectos de la secretaría de planeación departamental. Con CDP: proyectos a los que se les ha tramitado el certificado de disponibilidad presupuestal.

Con registro de compromiso: proyectos con el compromiso presupuestal garantizado.

En proceso de contratación: proyectos que al haber pasado las fases anteriores se someten a la modalidad de contratación pertinente para iniciar con su ejecución.

En ejecución: proyectos que has surtido la fase de contratación y que se hallan en cualquier fase de desarrollo del objeto contratado, bien sea de suministros u obras públicas.

Liquidado: iniciativas aprobadas en cabildo abierto que gracias a la rigurosidad del acompañamiento han cumplido el objetivo habiendo sido contratada su ejecución y llevada a feliz término con la entrega o inauguración y el recibo a satisfacción por parte de los comités veedores.

Imagen 8. Representación gráfica de la hoja de ruta.



Fuente: archivo de seguimiento, Ciro Meneses Yela

6. SÍNTESIS

El ordenamiento jurídico de Colombia, cuenta entre sus normas, aquellas relacionadas con la participación ciudadana dentro de las diversas instancias del ejercicio de la administración pública. Las instancias más relevantes son las que se relacionan con el proceso de planeación y presupuestación. La metodología para que la comunidad pueda acceder a espacios de participación puede ser taxativa, como en el caso del cabildo abierto y la constitución de los consejos territoriales de planeación.

En aplicación de los mandatos constitucionales y legales, se han puesto en práctica, diversas expresiones de participación, que combinan los aspectos metodológicos taxativos de la normatividad con otros que surgen como creación por iniciativa de los gobernantes. Siendo el resultado una especie de híbridos que llevan a cuestionar la precisión legal o pertinencia jurídica de los conceptos empleados en esos procesos.

Ese tipo de experiencias se han aplicado en Colombia siguiendo el eco de procesos de amplia difusión internacional originados en el Brasil y Uruguay. La implementación de la presupuestación participativa se ha llevado a efecto principalmente a nivel de Municipios a través de la creación de consejos de presupuestación participativa o mediante amplias asambleas de decisión respecto a los destinos del presupuesto. La excepción a estas formas de participación la marcó la gobernación de Nariño durante el periodo 2008-2011, al incluir en el plan de desarrollo I realización de cabildos abiertos para tomar decisiones de carácter presupuestal. Se optó por u modelo de participación de carácter asambleísta, es decir de convocatoria pública, amplia y abierta, llevando a interactuar a la administración departamental con las municipales y la comunidad.

Los cabildos abiertos son una figura de carácter constitucional, debidamente reglada por la ley. Su ámbito de aplicación son los municipios, por lo anterior, se nota una discordancia conceptual al llamarle cabildos abiertos a las asambleas de presupuestación convocadas por la gobernación. Sin embargo, la amplitud normativa en materia de planeación y presupuesto, lo mismo que espectro legal que cobija la participación ciudadana, ha permitido trazar una metodología pertinente, que no riñe con el espíritu del estado social de derecho, pues en todas sus fases desde la convocatoria hasta la liquidación de los contratos suscritos para ejecutar los compromisos adquiridos , se involucró de manera sistemática todas las normas previstas para garantizar un ejercicio lo más directo posible de la democracia.

7. PERTINENCIA JURÍDICA

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la pertinencia como: 1. adj. Perteneciente o correspondiente a algo; 2. adj. Que viene a propósito; 3. adj. Der. Conducente o concerniente al pleito.

Nora Alba Cossio Acevedo, en un informe de investigación publicado en la revista "Ratio Juris" 31 plantea que "la pertinencia es poner a tono lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que estas hacen".

Los anteriores planteamientos brindan claridad respecto a cómo entender la pertinencia tanto en términos generales, como también desde la particularidad de lo jurídico. Puede entendérsela como la correspondencia entre las normas y las actuaciones administrativas; entre las actuaciones del gobierno y las expectativas de la sociedad.

En el primer caso, para que sean consideradas pertinentes, las actuaciones administrativas deben ser sujetas a derecho, por ejemplo: un alcalde no puede modificar la planta de funcionarios ni la escala salarial del municipio mediante resolución o decreto, pues esta es una atribución del concejo municipal conferida por el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Nacional, si lo hace, se arriesqa a graves sanciones por actuar por fuera del derecho por carecer su decisión de pertinencia dentro del ámbito de sus competencias.

En el segundo caso, las actuaciones administrativas deben contar con la aceptación de las mayorías, ser aceptadas no solo como decisiones revestidas de legalidad, sino como correctas y convenientes.

Los casos anteriores indican que al hablar de pertinencia jurídica, es necesario remitirse a una serie de conceptos relacionados con la legitimidad, la legalidad, y el consecuente estado de gobernabilidad originado en la materialización de las decisiones de los gobernantes en ejercicio de la función pública.

³¹ Significados de la pertinencia y el impacto social de la investigación jurídica en el programa de derecho de la universidad de Antioquia en el marco de la ley 1286 de 2009. Revista Ratio Juris Vol. 7 Nº 15 (julio-diciembre 2012) pp. 105-122 © Unaula.

a) Sobre la legitimidad:

"la legitimidad es la creencia extendida y aceptada en la sociedad, del derecho o la razón que para mandar tiene un gobernante y que motiva principalmente la obediencia de los súbditos."

Según Weber³², existen tres tipos de legitimidad:

Legitimidad Racional: Descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad.

Legitimidad Tradicional: "Descansa en la creencia cotidiana de la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer esa autoridad."

Legitimidad Carismática: Se obedece al caudillo calificado por razones de confianza personal.

En la actualidad, la legitimidad más común es la racional, la cual, en forma muy simple podría definirse como la aceptación de los gobernados respecto al poder político y las autoridades instituidas para ejercerlo. Sin embargo esta mera definición resulta deficiente para comprender su interrelación con el concepto de legalidad. Por lo tanto ha sido necesario acudir a conceptos más elaborados que sirvan de apoyo teórico a los planteamientos de esta investigación.

Ignacio Carrillo prieto³³, citando a Habermas y Norberto Bobbio, hace un interesante análisis de la relación entre legalidad y legitimidad.

En dicho artículo según Habermas define: "Legitimidad significa que la pretensión que acompaña a un orden político de ser reconocido como correcto y justo, no está desprovista de buenos argumentos.

.

³² Economía y Sociedad.

³³ Legalidad y legitimidad, teoría del poder y teoría de la norma. Gaceta mexicana de Administración pública, estatal y municipal.

Significa el hecho del merecimiento de reconocimiento por parte de un orden político."

"La legitimidad de un orden de dominación, se juzga por la creencia de legitimidad por parte de quienes se encuentran sujetos a ella. Se trata de una creencia de que las estructuras, procedimientos, acciones, decisiones, de un estado, son correctas, adecuadas, moralmente buenas y que por ello merecen reconocimiento."

Para Habermas, la legitimidad está directamente ligada con la capacidad de argumentar, la necesidad de un orden de dominación, significa el mérito de su reconocimiento y su aceptación sobre la confianza de re rectitud del ordenamiento jurídico.

Dicho de otro modo, la falta de aceptación por parte de la sociedad de un orden de dominación lo convierte en ilegitimo.

Pasando a Bobbio, Carrillo prieto presenta un comparativo en donde no solo define los conceptos de legitimidad y legalidad sino que deja claras sus diferencias y rasgos de complementariedad: "Ambos (legitimidad y legalidad)³⁴ se refieren al poder, pero indican dos distintos requisitos del poder: legitimidad como requisito de titularidad; legalidad como requisito del ejercicio del poder. La legitimidad es la perspectiva en la que se suele poner el titular del poder; la legalidad es la perspectiva en que se pone el súbdito. Que el poder sea legítimo es interés del soberano; que sea legal es interés del súbdito. Respecto al soberano, la legitimidad es la que funda su derecho y la legalidad la que establece su deber; por el contrario, respecto al súbdito, la legitimidad del poder es el fundamento de su deber de obediencia y la legalidad del poder es la principal garantía de su derecho para no ser oprimido."

Esta correlación entre legitimidad y legalidad pone sobre el tapete la dicotomía entre derechos y deberes en ambos lados de la relación gobernantes y gobernados. Nos dice en síntesis que la legitimidad faculta al estado para mandar y obliga al pueblo a obedecer, mientras que la legalidad obliga al estado a ser garante de los derechos del pueblo y faculta al pueblo para exigir dichos derechos. Conclusión que no puede considerarse del todo justa pues el estado en ejercicio de su legitimación manda, y en ejercicio de la legalidad también manda. Mientras que el pueblo en aceptación de la legitimidad obedece y en ejercicio de la legalidad, también obedece. En medio de esa relación se parte del supuesto de la

_

³⁴ Paréntesis fuera de texto.

garantía de derechos y la garantía de no opresión para garantizar la perpetuación en el tiempo del poder político.

La legitimidad del poder político del estado lo es en la medida que tenga aceptación, en la medida en que la población se sienta representada en el ejercicio de ese poder, en la medida en que las decisiones de los gobernantes estén a tono con sus intereses.

Para el caso de las democracias modernas, la legitimidad se funda en la capacidad soberana del pueblo para darse su propio ordenamiento jurídico. Esto se hace mediante las asambleas constituyentes, las cuales tienen como tarea definir la base general de todo el marco normativo. La promulgación de la Constitución como carta de derechos y reglas de juego para el sustento de la legalidad.

La legitimidad como concepto no se queda en el marco de lo nacional, pues las relaciones de poder se diversifican en la medida en que se divide el territorio. Para el caso de Colombia, el grado de legitimidad respecto al gobierno nacional puede diferenciarse por regiones o según las entidades territoriales del orden departamental y municipal, de manera que en unos departamentos y municipios, puede haber mayor o menor aceptación de la gestión de los mandatarios. Al punto que se han fijado normas como la ley 134 de 1994 y la 741 del 2002 que prevén la posibilidad de revocar el mandato por iniciativa popular cuando las decisiones de los gobernantes no logran un avance satisfactorio en el grado de ejecución de sus planes de desarrollo. En este caso no se cuestiona la legitimidad del estado, sino de un gobierno. No se cuestiona el poder como tal sino una administración ineficaz e ineficiente y se recurre a medidas de legalidad para reemplazarlo.

Es en ese plano de lo territorial en dónde aparece la experiencia de los cabildos abiertos realizados por la gobernación de Nariño, sentando un precedente novedoso como política pública de distribución de recursos con una amplia participación popular, dejando una sensación de rectitud de la actuación pública entre la comunidad. Idea que se refuerza si se tiene en cuenta que el Departamento Nacional de Planeación Nacional DNP la Incluyó dentro del catálogo de experiencias exitosas en gestión pública bajo el título: "cabildos abiertos participativos - ejercicio de presupuestación participativa en el departamento de Nariño".

Aludiendo a este proceso, el DNP puntualiza: "Los cabildos abiertos han permitido que las comunidades de los diferentes municipios puedan abogar por la ejecución

del presupuesto asignado para estas poblaciones en las obras que ellos consideren como las más necesarias y oportunas y de esta manera, el grado de satisfacción en la población ha aumentado de manera notoria."

Al hablar de un aumento en el grado de satisfacción de la población se refiere al nivel de aceptación de parte de la comunidad hacia esa política pública, lo cual encaja dentro del criterio descrito de legitimidad en el ámbito territorial. Criterio de legitimidad debidamente sustentado por el DNP al momento de puntualizar las causas por las cuales la experiencia se considera exitosa. Al respecto se lee:

"Los cabildos abiertos en el departamento de Nariño se constituyeron como escenarios de verdadera participación ciudadana y es por ello, que otras regiones en Colombia han comenzado a adoptar este tipo de reuniones comunitarias. Estos cabildos lograron además, incentivar la cofinanciación de proyectos en los municipios (municipios, empresas sociales del estado, cabildos indígenas y otros entes a nivel territorial y nacional), lo que demuestra la eficacia de la política pública departamental, la transparencia del proceso y la legitimidad de las decisiones adoptadas."

Al criterio de legitimidad se suman también, la eficacia y la transparencia, elementos que según la entidad de planeación, ameritan la réplica del proceso en otros departamentos y municipios como una forma de profundizar la participación democrática en escenarios de presupuestación, lo mismo que generar espacios de cofinanciación entre entidades territoriales de diferente índole.

b). Sobre la legalidad.

En lo referente a la legalidad se deben tener en cuenta dos nociones; el principio de legalidad y la presunción de legalidad.

El diccionario de la Real Academia dela Lengua Española define la legalidad como "principio en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho". Lo cual no es otra cosa que la sumisión generalizada al ordenamiento jurídico en las actuaciones reciprocas entre gobernantes y gobernados. La legalidad es a su vez el más común de los complementos de las formas de legitimación del poder que en palabras de Weber se denomina legitimidad racional.

La legalidad exige de parte de los gobernantes, que todo cuanto hacen, no se salga del margen impuesto por la Constitución y la ley. Pues de lo contrario, se rompería el equilibrio de la seguridad jurídica.

El ordenamiento jurídico al que somete sus decisiones el estado no es estático ni uniforme, este se compone de normas diferenciales de orden jerárquico, así pues, está en primer lugar la Constitución nacional como norma de normas, le siguen las leyes y los decretos ley, está la jurisprudencia de las altas cortes, los decretos ordinarios, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, y en fin los actos administrativos que se producen en el ejercicio del poder revestido de legitimidad.

La gran variedad de normas lleva a que eventualmente haya contradicciones o choques entre normas superiores e inferiores o entre normas del mismo grado jerárquico. Esto hace que no se pueda exigir la supeditación de la actuación administrativa a todas las normas juntas y por separado, sino que dicha exigencia se debe hacer en virtud de su pertinencia práctica, teniendo en cuenta diferentes criterios tales como la proporcionalidad, la igualdad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la conveniencia; los sujetos de protección especial como los niños, los ancianos, las mujeres gestantes o lactantes. Así por ejemplo puede verse como la construcción de una importante vía no se supedita a la negativa de un propietario de terreno aledaño para venderlo, argumentando su legítimo derecho a la propiedad privada contenido en el artículo 58 de la constitución Nacional. En estos casos se adelantan los procesos pertinentes para avaluar y posteriormente efectuar la expropiación con indemnización en aplicación del artículo primero la constitución. Este es un claro ejemplo de la prevalencia del interés general sobre el particular y de la utilidad pública de los predios.

Del mismo modo no puede juzgarse como impertinente desde el punto de vista jurídico formal, un conjunto de actuaciones que en su esencia se hallan en armonía con normas superiores y que además son de buena aceptación por parte de la comunidad, sin necesidad de llegar al extremo de considerarse populistas. La misma ley ha dado ejemplos de este tipo de situaciones. Solo para citar un ejemplo, la regla general en materia de contratación pública la ley 80 de 1994 prevé que en virtud del principio de transparencia, "la escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o públicos" pero al mismo tiempo establece las salvedades en las que se puede contratar directamente, entre ellas una que al margen de la cuantía se puede justificar sobre la base de la inminencia de una situación de calamidad o desastre en lo que se define como urgencia manifiesta. Pues, mal haría la ley en obligar al gobernante a adelantar un largo proceso de licitación pública, para atender un problema cuya solución no da espera.

En Salvamento de voto a la Sentencia C-595/96, de la Cote Constitucional, el Magistrado Ponente JORGE ARANGO MEJÍA plantea:

"Desde un punto de vista estrictamente positivista - que confunde la legalidad con la legitimidad -, la calificación legal de determinada circunstancia jurídica como "legitima", indica que ésta se encuentra autorizada por las leyes. Desde una perspectiva moral, la condición de "legitimo", permite aseverar que se trata de un hecho ajustado a los valores de justicia adoptados por el locutor. Por último, hablar de una circunstancia legítima, desde una óptica sociológica, significa considerar que se trata de un fenómeno aceptado socialmente. Por el contrario, aquello que no es legítimo, es lo que no se encuentra autorizado por las leyes, que violenta un determinado catálogo moral, o que no es aceptado por la sociedad".

El Magistrado ponente elabora un esquema sencillo y fácil de entender; hace una clasificación con tres criterios de legitimidad desde el positivismo, desde la moral y desde la sociología. Esas tres concepciones se hallan contenidas en el proceso de cabildos abiertos de la gobernación, pues, al margen del nombre con que se los identifica, son procesos plenamente legales, soportados en preceptos señalados en la constitución y las leyes referentes a la planeación, al presupuesto, a las veedurías y a los procedimientos internos de ejecución presupuestal; en cuanto al criterio de moralidad, el discurso empleado en el proceso y las herramientas de sistematización empleadas para asegurar equidad, transparencia y ejecución oportuna en la mayoría de proyectos, tales como las actas de Precabildo y cabildo, la amplia participación ciudadana, el seguimiento y apoyo a la gestión, la presencia de todas las autoridades existentes en el territorio y la constitución de veedurías lo muestran como un proceso ajustado a los valores de justicia; finalmente, según el criterio sociológico, este es quizá el más notorio de todos, pues en todos los municipios en los que se llevaron a cabo los cabildos abiertos, hubo mucho entusiasmo y expectativa por parte de la comunidad, hubo aceptación la cual se demuestra con la nutrida asistencia y deliberación. Los críticos del proceso de cabildos abiertos orientados por la gobernación de Nariño, han manifestado que no hay pertinencia jurídica, que el concepto de cabildo abierto está mal aplicado, que hay un vicio de legalidad. Miran solo una parcialidad del proceso, no profundizan en aspectos relacionados con los fundamentos constitucionales de participación popular y su consiguiente desarrollo legal en cuestiones como planeación, presupuestación y control social.

Es cierto que la ley define lo que es un cabildo abierto, pero lo hace con proyección a su aplicación en el orden territorial municipal. Ninguna norma reglamenta ese tipo de cabildos en el plano departamental, pero tampoco hay normas que impidan al gobernante de turno ponerle nombre a sus procesos de

participación popular según las previsiones de su plan de desarrollo. Bien pudieron ser bautizados como asambleas de presupuestación o consejos participativos de presupuestación publica, en fin, ninguna ley dice que deben llamarse de un modo u otro, es decisión de la administración de turno buscar la mejor manera que crea conveniente para armonizar la ejecución de su plan de desarrollo con los postulados constitucionales y legales de participación ciudadana en ejercicio de su gestión y más aún si estas se refuerzan con un buen grado de legitimidad capaz de garantizar la gobernabilidad.

En lo que respecta a la presunción de legalidad, esta es una figura que cobija a todos los actos administrativos. Esto según lo manifiesta la ley 1437 de 2011 que al tenor de su artículo 88 dice: "presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".

En palabras del Doctor Libardo Orlando Riasos³⁵: "Todo acto administrativo, en el derecho público colombiano, se presume ajustado al ordenamiento jurídico: sí se dicta conforme a los lineamientos legales o normativos inferiores a ésta, se dice que el acto se presume legal; sí se expide de conformidad con los textos constitucionales, se dice que el acto se presume constitucional. Esto genéricamente se conoce como —presunción de legalidadl. Sin embargo, existen actualmente pronunciamientos de la Corte Constitucional colombiana, que ya comienzan a diferenciar una y otra forma de presunción, no sólo a los efectos nominativos sino fundados en el contenido del acto, los efectos, la validez, la perfección y los caracteres del acto administrativo, siempre que este tenga fundamento en el grupo o cuerpo normativo legal o inferior a éste, o bien se fundamente en la propia constitución".

Desde el comienzo de la planificación, hasta el desarrollo de los cabildos abiertos y ejecución de los proyectos se crearon muchos actos administrativos por parte del Gobernador y sus secretarios, lo mismo que de parte de las autoridades que participaron, bien como cofinanciadoras o bien como garantes del cumplimiento de los compromisos. Plan de desarrollo, Actas, Certificados de banco de proyectos, Certificados de disponibilidad presupuestal y de registro presupuestal, Decretos, Resoluciones, Contratos y pagos; se realizaron de acuerdo con las normas respectivas y bajo el manto dela presunción de legalidad, misma que no fue

³⁵ ENSAYO JURÍDICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, derecho administrativo colombiano. Teoría general del acto administrativo: el perfeccionamiento, la existencia, la validez y la eficacia del acto desde la perspectiva de la nulidad, la revocatoria y la suspensión de los efectos jurídicos (2008), revista electrónica de derecho público mínimo. Disponible en la web en http://akane.udenar.edu.co/derechopublico/

cuestionada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, salvo la destinación de los recursos del monopolio rentístico por la una acción popular que se promovió por parte de Ruth Alicia Erazo y otros contra el departamento, de la que ya se habló en este trabajo en el numeral 3 de título correspondiente a metodología. Problema jurídico resuelto finalmente por la Corte Constitucional mediante Sentencia T-213/10 que resolvió de fondo la tutela instaurada por el Departamento de Nariño contra la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño. Por lo demás no se conocen decisiones de la justicia contencioso administrativa que pongan de manifiesto la carencia de legalidad de ninguna de las actuaciones de la gobernación de Nariño que pongan en tela de juicio la validez del proceso desde el punto de vista jurídico formal.

Tabla 5. Cuadro comparativo de la normatividad relacionada con cabildos abiertos y los Cabildos impulsados por la gobernación de Nariño.

NORMA	CABILDOS ABIERTOS	CABILDOS GOBERNACION	TEMÁTICA
Constitución Política de			La Descentralización administrativa, Democracia
Colombia, artículo 1.			participativa y pluralista, prevalencia del interés
	X	Χ	general.
Constitución Política de			facilitar la participación de todos en las decisiones
Colombia, artículo 2.			que los afectan y en la vida económica, política,
	X	Χ	administrativa y cultural de la Nación
Constitución Política de			Todo ciudadano tiene derecho a participar en la
Colombia, artículo 40.			conformación, ejercicio y control del poder político
	X	Χ	
Constitución Política de			Todas las personas tienen derecho a gozar de un
Colombia, artículo 79.			ambiente sano. La ley garantizará la participación de
	X	Χ	la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo
Constitución Política de			mecanismos de participación del pueblo en ejercicio
Colombia, artículo 103.			de su soberanía
	X	Χ	
Constitución Política de			formas y los sistemas de participación ciudadana que
Colombia, artículo 270.			permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en
	X	Χ	los diversos niveles administrativos y sus resultados
Constitución Política de			planes de desarrollo y presupuesto
Colombia, artículo 342.			
ley 152 de 1994	X	Χ	
Constitución Política de			La destinación preferente de las rentas obtenidas en
Colombia, artículo 366.			el ejercicio del monopolio de licores exige su
Sentencia C1191 de			aplicación por lo menos en el 51% a la financiación de
2001, Ley 14 de 1983 y			los servicios de salud y educación
51 de la Ley 788 de		Χ	, in the second
2002, Decreto número			
4692 de 2005			
ley 131 DE 1994	Х	X	Voto programático
Ley 134 de 1994	Х		Cabildos abiertos en el orden municipal.
Ley 489 de 1998 (art.			Democracia participativa y democratización de la
32) modificado por el			gestión pública.
artículo 78 de la Ley	X	X	
1474 de 2011			
Ley 80 de 1994			Estatuto general de contratación de la administración
		Χ	pública.
Decreto 111 de 1996		X	Estatuto orgánico de presupuesto.

Dela clasificación anotada en el cuadro anterior se puede evidenciar similitudes en la mayor parte del marco normativo de los cabildos abiertos en particular con los cabildos realizados por la gobernación de Nariño. Estas similitudes son normales pues los cabildos abiertos en el orden municipal regulados por la ley 134 de 1994, son una de las expresiones de participación democrática del pueblo en ejercicio de su soberanía. No obstante se evidencian diferencias concretas. De una parte, la ley que reglamenta los cabildos abiertos, no tiene ninguna relación con el proceso adelantado por la Gobernación, esto dadas las hondas diferencias de carácter metodológico que se han mostrado en este trabajo. Mientras que los cabildos reglados para los municipios no tienen relación directa con elementos como la distribución de recursos públicos (en este caso, provenientes del monopolio rentístico de licores de Departamento), y demás normas relacionadas con los procedimientos contractuales, pues en la experiencia del departamento, se involucró a los beneficiarios en un amplio proceso de acompañamiento, seguimiento y apoyo a la gestión.

Ese amplio espectro normativo dentro del cual se prepararon y ejecutaron los cabildos abiertos de presupuestación participativa despeja cualquier duda respecto a su legitimidad y legalidad.

c). Sobre la gobernabilidad.

El último elemento necesario para reafirmar el criterio de pertinencia de los cabildos abiertos de presupuestación participativa es la gobernabilidad.

Citando El Diccionario de Política de Norberto Bobbio y Matteucci, (GARCÍA ANCIRA, 2003)³⁶, define el término de gobernabilidad como la relación de goberno es decir, la relación de gobernantes y gobernados, por lo tanto la relación compleja entre los dos entes es lo que permite hablar de gobernabilidad.

Seguidamente sintetiza el concepto: "Gobernabilidad es el estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental."

_

³⁶ GARCÍA ANCIRA, Andrea. Gobernabilidad Democrática en América Latina.

Complementando la definición, al respecto (PRATS CÁTALA, 1996) 37 puntualiza:

"la gobernabilidad democrática no se refiere, pues, tanto a los atributos de un régimen democrático cuanto a las capacidades de una determinada sociedad democrática para enfrentar los retos y oportunidades específicos que tiene planteados. Una estrategia de gobernabilidad democrática es, pues, una estrategia de construcción de capacidades.

La gobernabilidad democrática debe contribuir no sólo a un intercambio equilibrado y estable entre actores desiguales, sino también a la justicia. Ello implica búsqueda de nuevos equilibrios entre actores e intereses, guiada por una idea de justicia y solidaridad que va más allá de la mera cohesión social.

Sin gobernabilidad no puede haber desarrollo. La gobernabilidad depende fundamentalmente de la estructura institucional formal e informal existente (governance') y de las capacidades o competencias de los actores de la gobernación (governing actors)"

Estas definiciones guardan un amplio sentido de complementariedad, pues parten de relacionar la gobernabilidad con las relaciones entre gobierno y gobernados basándose en un estado de equilibrio de intereses guiado por criterios de justicia y solidaridad, como una condición necesaria para el desarrollo de la sociedad. No se centra en la mera estabilidad social, sino en la capacidad de un sistema democrático para "enfrentar retos y oportunidades".

Para el caso concreto de Los Cabidos abiertos a nivel departamental, se logró dar un manejo a esa relación entre la administración departamental y la población, se brindó espacios de articulación con los municipios, involucrándolos en la dinámica de participación, se logró que instituciones educativas, Empresas Sociales del Estado y Cabildos indígenas, lograran interactuar juntos en procura de brindar soluciones puntuales según el criterio de las comunidades en una muestra clara de gobernabilidad democrática, combinando la legitimidad de las instituciones, la legalidad de las actuaciones y el amplio nivel de aceptación comunitaria de este tipo de ejercicios para la distribución de recursos. Pues otras administraciones manejaron mucho su capacidad discrecional para destinar los dineros con criterios de conveniencia política y no de conveniencia social.

_

³⁷ PRATS CÁTALA, J. Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular: instituciones, gobiernos y liderazgos Estudios Internacionales, Norteamérica, 2928 07 2011. Consultado el Mar, 10, 2013, de http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewArticle/15208/19475

Si bien no se solucionó todos los problemas, si se hicieron inversiones en la medida de las posibilidades financieras según los criterios de priorización definidos en la metodología, y eso de por sí ya es un avance en un estado que basa sus relaciones de poder en el clientelismo y la corrupción. Hay problemas de carácter estructural que requieren grandes inversiones, recursos de los cuales el Departamento no dispone, y que requieren del esfuerzo de la nación. Si se logra a futuro contar con una fuente de recursos suficientes, los ejercicios de presupuestación serían mucho más efectivos. Pues el principal problema de esta experiencia, no es de metodología ni de fundamentación legal, sino de recursos. El incremento de estos se vería reflejado en mayor índice de gobernabilidad basada en la solución real de la gran mayoría de los problemas que le atañen al estado.

7.1. COMPARACIÓN ENTRE EL CONCEPTO LEGAL DE LOS CABILDOS ABIERTOS Y EL SUSTENTO LEGAL DADO POR LA GOBERNACIÓN DE NARIÑO.

A primera vista, llamarle "cabildo abierto" a las asambleas de presupuestación participativa en el orden territorial departamental, es algo que no encaja dentro de la definición dada en la ley encargada de reglamentar dicho ejercicio. Pues como ya se ha anotado, los cabildos abiertos hacen referencia a una especie de reuniones de los concejos municipales con amplia participación ciudadana en torno a temáticas de su interés en los territorios municipales. Lo cual de plano excluye su realización en el ámbito departamental.

Si se cotejara de manera exegética el marco legal de los cabildos abiertos con el marco factico del ejercicio desarrollado por la Gobernación de Nariño, efectivamente hay falta de pertinencia jurídica para sustentar ese ejercicio. Sin embargo, hay que sustraer esa actividad participativa del mero formalismo, y trasladarla a una interpretación sistemática y sociológica, esto es ver la interacción y complementariedad normativa buscando su trasfondo y las relaciones sociales y políticas que se involucran en todo el proceso.

De la normatividad examinada resulta que hay un amplio margen de legalidad y legitimidad. Legalidad por encontrar sustento en las estipulaciones tanto electorales, como de planeación y presupuestación; legitimidad sustentada en el amplio grado de participación de las comunidades en las deliberaciones.

7.2 FORMALIDAD CONCEPTUAL VERSUS POLÍTICA PÚBLICA PARTICIPATIVA: PRIMACÍA DE LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA

A manera de extensión del literal anterior, surge entonces otro punto de comparación para desvirtuar los cuestionamientos que pudieran hacerse contra la falta de legalidad o carencia de pertinencia jurídica de los cabildos abiertos realizados por la gobernación de Nariño. Es el punto de comparación entre la formalidad conceptual con la política pública de participación participativa. Si se mira con juicio los referentes tanto nacionales como internacionales, es claro que la mayoría de las experiencias vistas a groso modo, adolecen de figuras legales que las cobijen de manera explícita, han surgido y se han ido posicionando en la mentalidad colectiva de las comunidades de manera autónoma, sobre todo en pequeñas regiones y poco a poco han alcanzado amplios grados de legitimidad que han llevado a los gobiernos a legislar para favorecer esos procesos de presupuestación.

Con lo anterior queda demostrado que si bien hay creaciones jurídicas que condicionan el comportamiento de las autoridades y la comunidad, también sucede a la inversa, hay prácticas políticas y sociales que pueden condicionar la creación normativa, ese es un claro ejemplo de como de espacios de carácter democrático se puede legitimar un ejercicio que al ser de amplia aceptación, encuentra en si una manifestación práctica de la aplicabilidad de los principios generales del estado social de derecho y de la democracia misma a pesar de las limitaciones.

La legitimidad de un modelo de gestión pública se ve reforzada tanto con el grado de aceptación comunitaria como también del impacto o eficacia en la resolución de problemas de índole social, en ese orden de ideas la política de cabildos abiertos como modelo de presupuestación participativa es incuestionable.

El balance hecho por la Gobernación de Nariño en su programa de televisión Institucional, concluye: "...alrededor de 1700 proyectos aprobados en las grandes asambleas comunitarias también llamadas cabildos abiertos, por parte del querer de nuestras comunidades con recursos de la gobernación de Nariño, de los municipios, de las empresas sociales del estado, y de los cabildos indígenas es parte de ese positivo balance que deja este método de participación ciudadana y participación democrática (....) con la distribución de recursos por el orden de los 50 mil millones de pesos, con contrapartidas de los municipios por un monto similar, llegaron a su fin las jornadas de presupuestación participativa en el departamento. Con la realización del cabildo abierto 121, en el municipio de San Lorenzo, el Gobernador Antonio Navarro Wolf y su gabinete cumplieron uno de

los principales compromisos consignados en el plan de desarrollo 2008 – 2011, en el eje democracia participativa, cero corrupción". ³⁸

El entonces gobernador resaltó la importancia de esos procesos manifestando su deseo de que a estos se les dé continuidad:

"aspiro a que no sea el último de los cabildos en el departamento, en este gobierno si, ya este es el último, 121 que hemos hecho. Esperemos que el próximo gobernador, sea quien sea, le dé continuidad a los cabildos abiertos, así se hizo en Pasto, los empezamos cuando yo fui alcalde y todos los alcaldes que han seguido, de diversos grupos políticos han continuado los cabildos abiertos porque la gente compromete a los candidatos, les dicen: votamos por usted pero se tiene que comprometer a hacer cabildos, y entonces viene la continuidad de ese proceso de cabildos que es la manera democrática de hacer la asignación del presupuesto."

Al ser el primer proceso de estas características en el plano departamental, son muchas las correcciones y adecuaciones metodológicas que deben realizarse para que en el futuro sea mayor la eficacia de las inversiones y el grado de participación ciudadana. Sin embargo esto no demerita la intencionalidad de materializar las normas constitucionales sobre participación ciudadana en medio de un sistema político general caracterizado por un alto índice de clientelismo y corrupción en el manejo de los recursos públicos.

³⁸ Palabras del Gobernador de Nariño, Antonio Navarro Wolff pronunciadas en el Programa de televisión institucional "adelante Nariño", marzo 31 de 2011.

³⁹ Ibid.

8. CONCLUSIONES

Si bien es evidente la falta de concordancia entre la definición legal de los cabildos abiertos respecto a las asambleas realizadas por la gobernación de Nariño, también es innegable que dicho ejercicio no estuvo viciado de ilegalidad.

El centro de los procesos de presupuestación participativa radica en la preparación, difusión y vinculación de todos los sectores políticos, administrativos y comunitarios en torno al ejercicio de planeación y concertación de inversiones con recursos públicos.

La metodología empleada es el resultado de una síntesis de experiencias internacionales, nacionales y locales de planeación y presupuestación que para el caso concreto de este análisis se adecuó a la estructura administrativa del departamento de Nariño interrelacionando múltiples actores de diferentes niveles territoriales de gobierno.

La constitución de veedurías ciudadanas para hacer seguimiento a la ejecución de los recursos ha sido un elemento vital en la legitimación de las obras, bienes y servicios recibidos por las comunidades.

La zonificación para adelantar las concertaciones del plan de desarrollo y la posterior zonificación para la realización de los cabildos abiertos ha encontrado identidades subregionales que permiten agrupar diferentes municipios según sus afinidades productivas, culturales y geográficas.

La definición de una hoja de ruta con todas las etapas de los proyectos desde la priorización hasta la liquidación se convirtió en una herramienta ágil para extraer informes detallados y precisos en relación con el estado de avance de los compromisos.

La constitución de un equipo de asesores encargados del acompañamiento en los procesos de cabildos abiertos y apoyo a la gestión de proyectos priorizados ha significado un síntoma de compromiso de la administración por cumplir con la mayoría de los compromisos en la vigencia fiscal de sus periodos de gobierno, dándole a las comunidades el acompañamiento profesional en la formulación de los proyectos, monitoreando los procesos de contratación y recepcionando

observaciones respecto a inquietudes o denuncios sobre demoras injustificadas en la hoja de ruta.

Si bien los ejercicios de presupuestación participativa lograron reunir grandes cantidades de personas en multitudinarias asambleas municipales, queda el lunar del escaso nivel de inversión, pues los recursos asignados siempre resultaban ser inferiores a las expectativas reales de las necesidades expuestas por la gente, quedando desaprovechadas parcialmente las asambleas pues en ellas se lograba diagnosticar la necesidad de obras estratégicas para las subregiones que no podían quedar incluidos en las actas dado su alto costo.

A pesar de que la política departamental de cabildos abiertos es digna de ser resaltada desde el punto de vista de la participación ciudadana, la cultura de la concertación y vigilancia desde las veedurías. Queda un vacío en cuanto a determinar el impacto social de las inversiones, pues no hay estadísticas que demuestren mejoras sustanciales en la calidad de vida de las comunidades beneficiarias ni variaciones en el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

9. RECOMENDACIONES

Para que el ejercicio de presupuestación participativa sea mas efectivo se requiere un incremento considerable en los recursos destinados con este fin, de manera que se garantice un óptimo aprovechamiento de los amplios espacios de convocatoria y los diagnósticos producidos en ellos.

A ´pesar de la existencia de normatividad específica sobre las funciones y reglamentación de las diferentes entidades territoriales, resulta importante delimitar el alcance en materia de política pública, de las acciones departamentales en relación con los municipios, respecto al tema de cabildos y presupuestación participativa, de modo que no se afecte su autonomía en materia presupuestal ni administrativa.

Se debe avanzar en el tema de exigibilidad, concretando el contenido de las actas de cabildos en actos administrativos susceptibles de ser demandados mediante acciones de cumplimiento en los casos de eventuales faltas a los compromisos adquiridos, pues las actas como tal, únicamente representan un precedente que no genera una obligación para las autoridades, salvo la mera sanción moral y política.

Se requiere profundizar en el estudio de los impactos sociales de la realización de cabildos abiertos, no solo a nivel departamental sino locales, de manera que pueda existir una síntesis que contribuya al desarrollo jurídico, administrativo y político sobre la materia.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, ACUERDO 489 del 12 de junio de 2012 "por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 Bogotá humana."

ALCALDÍA DE PASTO, artículos, alcaldes de Pasto. http://www.pasto.gov.co/index.php?option=com_phocagallery&view=category&id= 1&Itemid=73.

Concejo Distrital. Acuerdo 13 de 2000 "Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes Localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"

COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, DECRETO 111 DE 1996, "Estatuto Orgánico de Presupuesto". En Diario Oficial 42.692. Bogotá: Imprenta Nacional, enero 18 de 1996

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 131 DE 1994,"Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones". En Diario Oficial No. 41.351. Bogotá: Imprenta Nacional 9 de mayo de 1994.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C1191 de 2001. Naturaleza de las rentas provenientes de monopolios rentísticos, autonomía territorial, reserva legal y principio de igualdad.

COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, MINISTERIO DE LA APROTECCIÓN SOCIAL, DECRETO 4692 de 2005 "por el cual se reglamentan los artículos 61 y 63 de la Ley 14 de 1983 y 51 de la Ley 788 de 2002 y se dictan otras disposiciones". En Diario Oficial 46494. Bogotá: Imprenta Nacional, diciembre 27 de 2006

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Legis editores S.A. 2006

El Presupuesto Participativo, una propuesta para radicalizar la democracia, unión temporal de ONG's. Medellín, noviembre de 2004.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO-Brasil www.ideassonline.org

FUKUYAMA Francis, el fin de la historia, 1989.

FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO. Experiencias de Planificación y presupuestación participativa.

GARCÍA ANCIRA, Andrea. Gobernabilidad Democrática en América Latina.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Asamblea Departamental, Ordenanza número 013, del 29 de mayo de 2008. Plan de Desarrollo "Adelante Nariño.

GÓMEZ Esperanza y otros. Planeación participativa: realidades y retos, Medellín: Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia. Centro de Investigaciones Sociales y Humanas (CISH), Grupo de investigación cultura, política y Desarrollo social, 2012.

LEY 134 DE 1994, "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana". En Diario Oficial 41.373. Bogotá: Imprenta Nacional, 31 de mayo de 1994.

LEY 152 DE 1994, "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo". En Diario Oficial No. 41.450. Bogotá: Imprenta Nacional, 19 de julio de 1994

MONTUFAR Andrade, Harold Wilson, otra mirada al árbol de la Waycosidad. Disponible en http://montufarconsultores.blogspot.com/2011/03/otra-mirada-al-arbol-de-la-waycosidad.html.

MONTUFAR ANDRADE, Harold Wilson. La democracia participativa y su impacto en la gobernabilidad democrática: los casos de Pasto y Samaniego en Nariño, Colombia.

Planeación Departamental. Bases para la concertación ciudadana Plan de Desarrollo 2008 – 2011 Adelante Nariño.

Planeación Departamental. Documento guía, Cabildos abiertos, precabildos informativos, octubre de 2009.

PINEDA NEBOT, Carmen. Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance. REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 311, septiembre-diciembre 2009, pp. 279-301

PRATS CÁTALA, J. Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular: instituciones, gobiernos y liderazgos Estudios Internacionales, Norteamérica, 2928 07 2011. Consultado el Mar, 10, 2013, de: http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewArticle/15208/19475

RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando. Teoría general del acto administrativo: el perfeccionamiento, la existencia, la validez y la eficacia del acto desde la perspectiva de la nulidad, la revocatoria y la suspensión de los efectos jurídicos (2008), revista electrónica de derecho público mínimo. Disponible en la web en http://akane.udenar.edu.co/derechopublico/

RODRIGUEZ U. Manuel Luis. Las transiciones democráticas, notas para una geopolítica del cambio de poder.

SANCHEZ AYEN, Francisco. La segunda guerra mundial, causas y repercusiones.

Secretaría de Gobierno, Lineamientos programáticos para la participación ciudadana.

Sentencia T-213/10, Acción de tutela instaurada por el Departamento de Nariño contra la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño. Magistrado Ponente: Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

URUGUAY, "Primera etapa en la construcción del Presupuesto Participativo; Unidad de participación y planificación Intendencia de Montevideo Uruguay",

Consultado el feb, 9, 2013, de http://www.montevideo.gub.uy/dependencias/869 1990 – 2005.

WEBER, Max, Economía y Sociedad. Biblioteca virtual universal, 2006