

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y CONTROL SOCIAL EN EL PRESUPUESTO  
PÚBLICO DE RIOHACHA COMO HERRAMIENTA DE TRANSPARENCIA Y  
EFICIENCIA EN EL PROCESO DE GESTIÓN PÚBLICA**

**Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Derecho Público para la  
Gestión Administrativa**

**Luis Guillermo Baquero Rojas**

**Lector**

**Miguel Malagón Pinzón**

**Doctor en Ciencia Política y Sociología**

**Universidad de Los Andes**

**Facultad de Derecho**

**Maestría en Derecho Público para la Gestión Administrativa**

**Bogotá D.C.**

**16/05/2014**

## TABLA DE CONTENIDOS

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Resumen.....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>Introducción.....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>Justificación.....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Objetivos.....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>Capítulo 1: Marco Teórico.....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>Democracia Participativa.....</b>  | <b>14</b> |
| <b>Gobernanza.....</b>  | <b>16</b> |
| <b>Presupuestos Participativos.....</b>   | <b>19</b> |
| <b>Presupuesto Participativo Porto Alegre.....</b>  | <b>23</b> |
| <b>Presupuesto Participativo Córdoba.....</b>   | <b>25</b> |
| <b>Presupuesto Participativo Bogotá.....</b>  | <b>27</b> |
| <b>Control Social.....</b>  | <b>30</b> |
| <br>  |           |
| <b>Capítulo 2: Historia, evolución socio-económica y situación sociopolítica de Riohacha.....</b>       | <b>34</b> |
| <br>  |           |
| <b>Capítulo 3: Cartilla Metodológica de Presupuesto Participativo y Control Social en Riohacha.....</b> | <b>49</b> |
| <br>  |           |
| <b>Conclusiones.....</b>  | <b>52</b> |
| <br>  |           |
| <b>Anexo 1.....</b>   | <b>55</b> |
| <br>  |           |
| <b>Bibliografía.....</b>  | <b>56</b> |

**Democracia participativa y control social en el presupuesto de Riohacha como herramienta de transparencia y eficiencia en el modelo de gerencia pública**  
**Resumen**

La urgencia por mejorar las condiciones de vida de los habitantes de Riohacha requiere del desarrollo de un modelo gerencial en el que el buen gobierno sea la premisa principal. En ese sentido, el presente trabajo de investigación pretende presentar el modelo de presupuesto participativo como herramienta para contribuir al logro de este objetivo.

El presupuesto participativo tiene un alto potencial para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, lograr el uso eficiente de los recursos y avanzar en la lucha contra la corrupción. En la medida que la ciudadanía participa activamente en la priorización del uso de los recursos y ejerce una labor de control social y fiscalización a su ejecución se aumenta sustancialmente la transparencia, eficiencia y capacidad de respuesta por parte del gobierno.

De esta forma, el presente documento pretende examinar diversas aproximaciones teóricas y prácticas con las cuales se pueda sustentar la utilidad del presupuesto participativo y el control social de la ciudadanía, como herramientas esenciales para construir un modelo de gerencia pública que logre el mejoramiento de la calidad de vida de la población en el municipio de Riohacha.

En ese orden de ideas, se defenderá la tesis de que la apertura de mayores espacios de participación ciudadana y control social en la gestión pública inciden en la promoción de la transparencia de las acciones del gobierno municipal, relacionadas con la utilización de los recursos públicos.

Palabras claves: control social, participación ciudadana, democracia participativa, gobernanza, presupuesto participativo y transparencia.

## **Introducción**

El presente documento pretende elaborar la metodología para poner en marcha el proceso de presupuesto participativo en la ciudad de Riohacha con el fin de contribuir al mejoramiento de la gobernabilidad y la confianza de la comunidad en las instituciones municipales.

Esta propuesta permitirá la consolidación de la democracia participativa, la cual es una herramienta valiosa para lograr mayor transparencia en el proceso de gestión pública pues conlleva a la rendición de cuentas y el ejercicio de control social por parte de la ciudadanía.

De esta forma, el objetivo principal será elaborar una guía metodológica que permita la participación de la comunidad riohachera en el proceso de construcción y direccionamiento del presupuesto del municipio para el año 2015.

Para tal efecto, el texto está dividido en tres capítulos: en el primero se hará un presentación del marco teórico y conceptual para la realización de esta investigación. En el segundo se elaborará la contextualización y el diagnóstico de la población y ciudad de Riohacha. El tercero buscará describir la cartilla metodológica de presupuesto participativo para Riohacha, la cual será presentada en el anexo número uno de éste documento, y presentar las conclusiones finales del trabajo de investigación teórico-práctico realizado.

## **Justificación**

La implementación del proceso de presupuesto participativo en Riohacha ofrece una oportunidad para que los ciudadanos recuperen la confianza en el gobierno municipal y sus instituciones. Es importante establecer que la promoción de la participación ciudadana en el proceso de gestión pública es una herramienta que garantiza una mayor transparencia de la gestión de recursos públicos a través de la rendición de cuentas y el ejercicio del control social.

Riohacha es una ciudad urgida que necesita la promoción de iniciativas que mejoren la gobernabilidad, transformen la cultura administrativa y modernicen sus instituciones públicas. Vale la pena resaltar el gran aporte que puede hacer esta metodología participativa al mejoramiento del proceso de gestión pública del municipio, dado que es un instrumento válido para mejorar la relación entre gobierno y sociedad civil con el objetivo de transformar la calidad de vida de la población.

Con esta estrategia la administración puede ganar credibilidad y efectividad promoviendo la participación y el control social. De igual forma se puede despertar un sentimiento de identidad, sentido de pertenencia y responsabilidad en un ambiente público de transparencia y cogestión social.

Cabe resaltar que en Riohacha ha existido la voluntad política de las dos últimas administraciones en implementar el presupuesto participativo, sin embargo, las estrategias diseñadas no han garantizado los espacios en los cuales la ciudadanía decida acerca de los programas proyectos a priorizar en el presupuesto anual.

Con este proyecto se pretende contribuir para que el proceso de presupuesto participativo en Riohacha se asemeje a las experiencias exitosas de Porto Alegre y Rio

Grande en Brasil, donde la comunidad tiene poder decisorio y de control social sobre las inversiones públicas de la ciudad.

Por ello, este ejercicio pretende sensibilizar e incentivar a los ciudadanos y gobernantes para implementar un mecanismo de participación directa que contribuya a un proceso de gestión pública eficiente y transparente.

## **Objetivos**

### **Objetivo Principal**

Elaborar una guía metodológica que permita e incentive la participación de la comunidad riohachera en el proceso de construcción y direccionamiento del presupuesto del municipio en el año 2015 para mitigar y superar los problemas de corrupción e ineficiencia de la gestión pública.

### **Objetivos Específicos**

Examinar y presentar las aproximaciones teóricas que con las cuales se pueda sustentar la importancia del presupuesto participativo y de las estrategias de control social de la ciudadanía.

Elaborar la contextualización socio-demográfica del municipio de Riohacha específicamente en lo que se refiere a la participación democrática y el control que ejerce la ciudadanía frente a la labor desarrollada por el gobierno local.

Diseñar el proceso general del presupuesto participativo y control social para la ciudad de Riohacha para el año 2015.

## Capítulo I

### **Democracia, gobernanza, presupuesto participativo y control social**

Bajo el nuevo contexto social, político y económico de las últimas décadas y en la era de un Estado Social de Derecho, la gestión pública ha modificado trascendentalmente su funcionamiento en la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y sus gobernados. La democracia participativa ha sido el cambio más importante en esta relación. Una nueva configuración “del proceso del poder entre parlamento, gobierno y electorado dio lugar a técnicas adicionales de participación de los electores en el proceso político, con la cual dicha participación no quedaba confinada a la simple votación en las elecciones personales” (González, 2001, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, p. 86).

En el caso de Colombia, el ordenamiento constitucional de la *Carta Política de 1991* contempla un conjunto de elementos que amplían las posibilidades de participación de los ciudadanos en el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho. Al respecto, Jaime Santofimio Gamboa establece que en Colombia:

La moderna administración pública posee importantes elementos amplificadores que le permiten desarrollar las finalidades estatales y cumplir sus cometidos con el auxilio y la colaboración de sujetos que ordinariamente no pertenecen a su conjunto orgánico. Este sistema de participación en la gestión administrativa, es conocido como la participación de los particulares en las funciones administrativas. El sujeto privado se convierte en un agente que cumple funciones administrativas, coadyuvando de esta forma al cumplimiento de los destinos estatales. (*Tratado de derecho administrativo*, 2004, p. 156).



La *Constitución de 1991* fortaleció la democracia participativa y la participación ciudadana, por ello dotó de herramientas para que aquellos interesados en intervenir en el proceso de gestión pública pudiesen hacerlo. El artículo 210, reconoce que los ciudadanos particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que la ley señale. (CN.).

Al respecto, Santofimio Gamboa establece que en la doctrina se pueden identificar algunas modalidades en las que los particulares ejercen función administrativa. Entre estas destaca cuatro: la administración corporativa, la administración privada, la administración por incorporación y la administración mediante intervención global. (2004, p. 163).

La administración corporativa se presenta cuando “la ley confía a las asociaciones de particulares la gestión de negocios públicos” (2004, p. 164). Esta tipología se puede ejemplificar con las cámaras de comercio y las asociaciones gremiales y económicas.

La administración privada hace referencia a la “atribución de responsabilidades administrativas a personas jurídicas o naturales diferentes de las corporaciones o asociaciones de interesados” (2004, p. 165). Es decir, se le asigna el ejercicio de actividades administrativas a sujetos regidos por el derecho privado. Se pueden mencionar como ejemplos: las concesiones de servicios públicos y los notarios.

La administración mediante incorporación se caracteriza por la agregación “de particulares a órganos, juntas, comités o comisiones consultivas o asesoras de la administración” (2004, p. 166).

Finalmente, la administración mediante intervención global se produce cuando la ciudadanía es “llamada o convocada para que decida determinados asuntos

típicamente administrativos. Se trata de una forma evidente de participación política ciudadana en la gestión administrativa” (2004, p. 167). Como ejemplos de esta modalidad de administración se pueden señalar los mecanismos de participación consagrados en el artículo 103 constitucional: la consulta popular, el plebiscito, el referendo, la revocatoria del mandato, las veedurías ciudadanas y el cabildeo abierto.

La administración mediante intervención global es la modalidad con la cual se identifica la presente investigación, pues permite a los ciudadanos abordar y decidir en temas que implican un ejercicio administrativo. Esta modalidad permite la constitución del ejercicio de control social para vigilar la gestión de lo público por medio de veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia. (2004, p. 167).

Esta fiscalización como mecanismo de participación está reglamentada en el artículo 270 constitucional. Allí se les concede a los colombianos facultades para que intervengan y vigilen la ejecución de los recursos públicos. “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” (CN. Art. 270).

De esta forma se puede establecer que los ciudadanos colombianos cuentan con las herramientas normativas para desempeñar un papel importante y destacado en el proceso de gerencia pública. La comunidad puede asumir el rol “no ya como administrados simples, o incluso como administrados cualificados, sino como sujetos activos y ejecutores de la actividad administrativa” (Santofimio, 2004, p. 159).

No obstante, a pesar del esfuerzo por fortalecer la participación en el marco constitucional colombiano, los ciudadanos muestran poco interés por la política y lo público y, en ese sentido, por participar y ejercer control sobre ello.

En temas trascendentales como el de la corrupción, los individuos se limitan a manifestar el inconformismo y el rechazo con la actuación inmoral de los gobernantes, pero pocos toman la iniciativa de ejercer un control social sobre estos para mitigar este tipo de actuaciones. Simplemente se limitan a criticar y a señalar o, en el peor de los casos, algunos son permisivos y aceptan que los gobernantes y funcionarios públicos actúen de forma ilegal e incorrecta.

La gente no ve por qué tiene que involucrarse activamente, dado que la tarea se le ha encomendado a la entidad anticorrupción. Con seguridad, la comunidad puede dar un suspiro de alivio por no ser ésta su tarea y por pensar que sólo necesita aprobar los esfuerzos de la entidad. (De Speville, 2011, *Superando la Corrupción*, p. 131).

En ese sentido y con el objetivo que la comunidad de Riohacha se interese en hacer uso efectivo de los instrumentos participativos que provee la doctrina colombiana, se pretende presentar una guía metodológica que contribuya a la construcción de espacios donde los riohacheros participen activamente en la elaboración del presupuesto municipal y en el posterior ejercicio de control social sobre la ejecución del mismo por parte de la administración local.

Es importante mencionar que en Colombia la elaboración del presupuesto:

Está sujeta tan sólo a las directrices planteadas por el concejo técnico de planeación municipal en cabeza del alcalde, concejo municipal, y con la intervención en muy pocas ocasiones de las juntas de acciones comunales y con ningún nivel de participación de la comunidad del sector rural y/o campesinado de los municipios que representa la mayoría (75%) del total de la población. Se

ha limitado a la imposición de un presupuesto con una distribución de recursos, sin dar a la comunidad la oportunidad de tomar parte en la elaboración y determinación en la asignación de dichos recursos, para satisfacer sus necesidades de atención básica. (Pedraza, 2011, *Elaboración de un presupuesto participativo en los municipios de categoría sexta en Colombia*, p. 1477).

La participación activa de los ciudadanos en la elaboración del presupuesto municipal y en el ejercicio posterior de control social pueden constituirse en una herramienta valiosa para lograr el fortalecimiento de una buena gobernanza y de los resultados de la gestión pública.

Mediante estos dos mecanismos se puede instaurar una cultura de transparencia en una ciudad donde el gobierno municipal ha sido señalado por diversos escándalos de corrupción, por irregularidades en el manejo de los recursos de las regalías y por los bajos índices de visibilidad.

En resumen, el presupuesto participativo y el control social pueden contribuir a que la administración pública de la ciudad se guíe por estándares de eficiencia y eficacia y no por aquellas prácticas corruptas e ilegales que tanto han afectado la generación de desarrollo y el mejoramiento de los indicadores sociales de la capital de la Guajira.

Según el último informe de las Naciones Unidas acerca del estado de avance de los objetivos del milenio, para Riohacha el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es de:

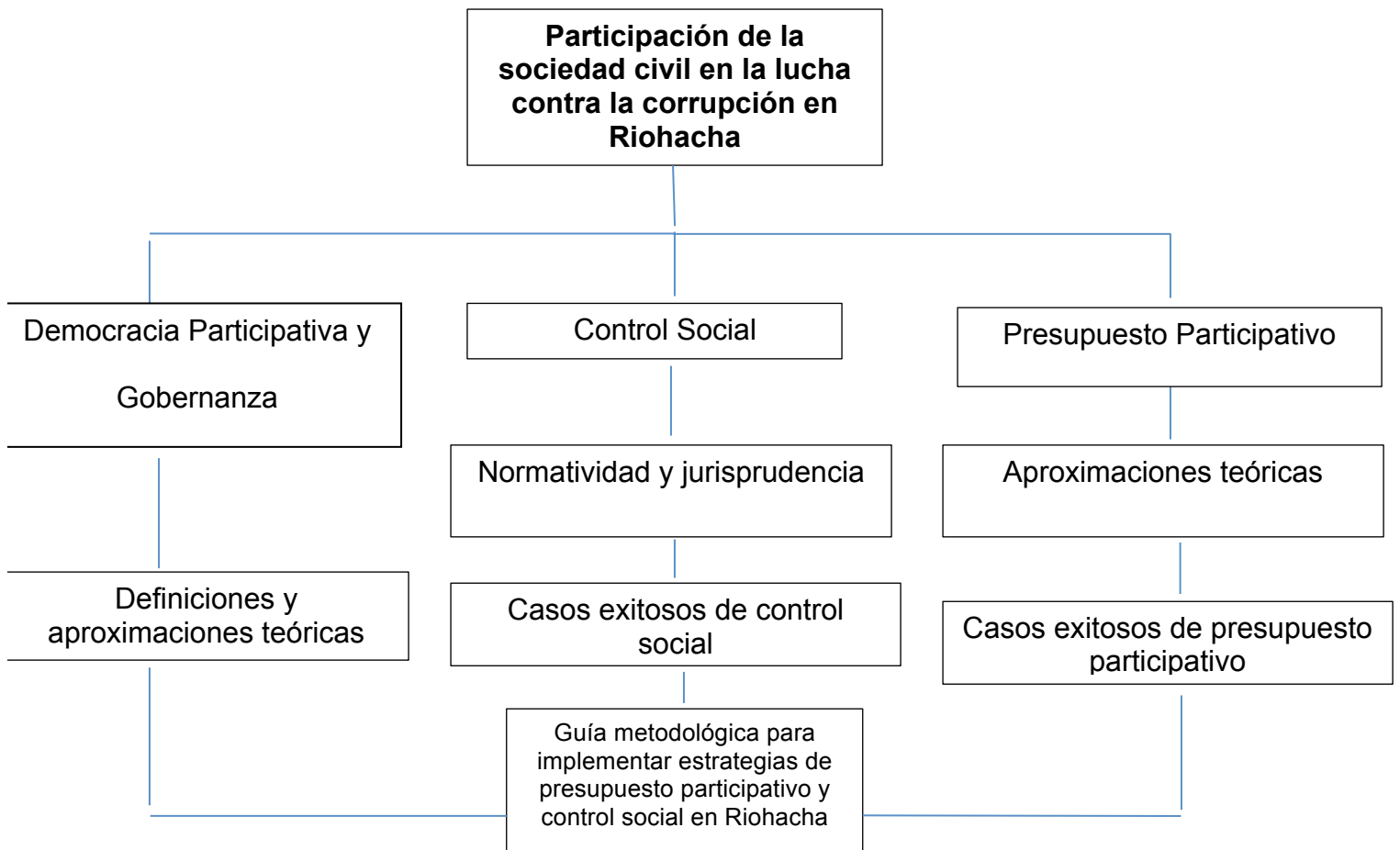
66,88%. En el área rural éste es de 94,54% mientras que para el área urbana es de 60,77%. Las mayores carencias se presentan en la tasa de empleo

formal, el logro educativo, la tasa de dependencia económica, el aseguramiento en salud y el acceso a servicios para la primera infancia. Comparado con las demás ciudades del caribe colombiano, Riohacha es la segunda ciudad con el IPM más alto, después de Montería (68,46%). (Naciones Unidas, 2012, *La Guajira 2012. Estado de Avance de los objetivos de desarrollo del milenio*, p. 23).

Bajo ese contexto de cambio urgente, el objetivo principal de este trabajo de grado será elaborar una metodología para la construcción de espacios de ciudadanía activa en donde la comunidad se interese en la elaboración del presupuesto municipal y en las estrategias de control social como herramientas para mitigar la corrupción y para dar solución a la problemática social en el Municipio de Riohacha. De esa manera, la pregunta que guiará los criterios de investigación será: ¿cómo influye la elaboración de un presupuesto participativo y la realización de un ejercicio de control social sobre la transparencia en el mejoramiento de la ejecución de los recursos públicos en el municipio de Riohacha?

La elaboración de esta metodología va a estar enmarcada por la teoría de la democracia participativa, de la gobernanza, el control social y el presupuesto participativo. Estos cuatro elementos teóricos intentan explicar la manera como se le confiere a la comunidad una mayor participación en el ámbito público, pues permite que aquellos interesados se asocien y se organicen de tal forma que influyan y ejerzan control sobre las decisiones y actuaciones gubernamentales.

**Mapa Conceptual**



**Democracia participativa**

Norberto Bobbio (1995) sostiene que la democracia participativa es un método: “donde el individuo es tomado en consideración en su papel general de ciudadano y no en la multiplicidad de sus papeles específicos de feligrés de una iglesia, de trabajador, de estudiante, de soldado, de consumidor, de enfermo” (*Igualdad y Libertad*, p. 21).

En este sentido, la democracia participativa se caracteriza por la inserción de nuevos actores al proceso o tránsito político permitiendo que una serie de agentes externos de diversa índole (el Estado, las ONG, la Iglesia, o los voluntariados) pongan

en marcha estrategias de capacitación y promoción popular encaminadas a integrar a los marginales al mundo moderno. (Velásquez, y González, 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, p. 58).

Siguiendo lo anterior, la democracia participativa se define como:

Un modelo de ordenamiento social y político basado en un imaginario cuyos elementos centrales son el pluralismo, la tolerancia, el respeto por la diferencia, el amparo de los derechos y libertades y un alto sentido de responsabilidad colectiva. Pero, sobre todo, implica que los ciudadanos estén dispuestos a participar para el logro de sus objetivos personales y colectivos. (Velásquez, 1991, *Una democracia participativa para Colombia*, p. 64).

De esta forma se puede establecer que la democracia participativa supone el control y la decisión de la comunidad sobre aspectos públicos. Lo importante no son los mecanismos sino el fondo de la propuesta que consiste en la influencia real de la sociedad civil sobre la sociedad política. (Peraza, 2005, *Democracia participativa y derechos humanos*, p. 6).

En el caso colombiano, tal como se mencionó anteriormente, la *Constitución de 1991* presentó la democracia participativa como elemento innovador dentro del marco democrático. Al respecto, Juan Carlos Palou establece que “el postulado más importante en el momento de defender la reforma de la Constitución fue la búsqueda de una democracia más participativa, esperando superar la tradición anti-representativa que se había creado por la Constitución de 1886” (1993, *Democracia participativa e instituciones de participación en la Constitución de 1991*, p. 75).

Sumado a lo anterior, German Puentes González establece que la *Constitución de 1991* estableció “un amplio elenco de derechos de los ciudadanos con cuyo

ejercicio se pretende garantizar y hacer efectiva su participación en actividades consideradas clave en los diversos asuntos de la vida económica, social, cultural y política de la nación” (2011, *¿Son los planes de desarrollo un mecanismo eficaz para el fortalecimiento de las democracias representativas?*, p. 281).

Entre estos se pueden mencionar aquellos que garantizan el “acceso a la salud, la educación, la vivienda, la función pública, así como el acceso a los servicios públicos, en la asignación de los recursos, en la definición de los planes de desarrollo y en la economía en general” (Puentes, 2011, p. 282).

En el presente caso de estudio se pretende construir una metodología orientada hacia una participación activa de la población en la elaboración del presupuesto municipal y en el ejercicio de control social por parte de la ciudadanía riohachera en la ejecución del mismo, con el objetivo de mitigar y combatir las prácticas corruptas dentro del proceso administración pública del municipio.

### **Gobernanza**

La agenda neoliberal y la globalización han influido en la construcción de un nuevo modo de gobernar en donde el Estado soberano ya no puede concebirse como un agente unitario responsable de las cuestiones sociales y del desarrollo. De esta manera, se ha producido una transición desde el modelo burocrático weberiano y de gerencia hacia la gobernanza.

Esta forma de gobierno reconoce una nueva “concepción de la relación Estado y sociedad: no se niega la autonomía de ambos, pero reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales



a través de las políticas públicas” (Prats i Catalá, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, 2005, p. 131).

En ese sentido, la gobernanza es definida como un “nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción del Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Catalá, 2005, p. 138).

Éste nuevo modo de gobierno supone la construcción de un escenario donde los actores públicos y privados confluyen y tienen la posibilidad de organizarse y participar en el proceso decisional de las cuestiones públicas. Es así, como se abre “un campo de acción gubernamental a favor del fortalecimiento de las organizaciones autónomas de la sociedad civil para la inclusión en las estructuras de gobernanza, lo que incluye y supera a la vez el planteamiento tradicional de la participación ciudadana” (Catalá, *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*, 2006, p. 207).

Las redes de gobernanza presentan una serie de aspectos positivos que justifican su implementación y uso en las sociedades contemporáneas, al respecto, el citado politólogo catalán Joan Prats i Catalá argumenta que con la adopción de la gobernanza la formulación e implementación de políticas se enriquecen con la información y colaboración de los diversos actores interactuantes, de esta manera, las políticas implementadas pueden alcanzar una mayor aceptación y legitimación social. En el mismo sentido, las redes de gobernanza incrementan la efectividad y eficacia de los gobiernos en la definición y solución de la problemática social, reducen los costos de transacción en los procesos decisionales, reequilibran las asimetrías del poder al

aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales e incrementan el capital social de la comunidad. (2006, p. 208).

El tema de la gobernanza ha sido estudiado y desarrollado ampliamente por La Comisión Europea, por tal motivo, en el año 2001 elaboraron el *Libro blanco sobre la gobernanza europea*, documento en el que se establece que este nuevo modo de gobierno se adapta mejor al contexto socioeconómico actual de globalización y crisis que los antiguos modelos jerárquicos de burocracia y gerencia.

En ese sentido han impulsado un modelo participativo de gobernanza involucrando y trabajando de manera conjunta con los ciudadanos, grupos locales, empresas y agencias asociadas. El *libro blanco* ha avanzado en cinco principios de una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. (Prats i Catalá, 2006, p. 206-209).

El principio de apertura hace referencia a la oportunidad que se le da a la comunidad de trabajar de forma abierta y conjunta con los agentes gubernamentales, lo cual, conduce al aumento de la confianza entre gobernados y gobernantes. La participación establece que la eficacia de las políticas públicas exige la participación ciudadana en las fases de formulación e implementación. El principio de responsabilidad exige la clarificación del papel de cada una de las instituciones comunitarias y agentes gubernamentales intervinientes en la toma de decisiones. La eficacia establece que se requiere de la adopción de una serie de objetivos y criterios claros de evaluación para que se produzcan resultados. Por último, el principio de coherencia exige que las políticas y acciones gubernamentales sean coherentes y comprensibles. Esta coherencia requiere de una voluntad y un liderazgo político para

garantizar la adopción del enfoque dentro del sistema político. (Prats i Catalá, 2006, p. 209-210).

Por último, es importante dejar claro que la gobernanza no pretende reducir el papel del Estado a un actor más dentro de la red de gobierno: “[L]a gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, aunque replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la administración” (Prats i Catalá, 2006, p. 210).

### ***Presupuestos Participativos***

El presupuesto participativo surgió a finales de la década de los ochentas en la ciudad de Porto Alegre en Brasil, como respuesta a los movimientos sociales que luchaban por el reconocimiento de los sujetos colectivos, el mejoramiento de la calidad de vida y el aumento del control sobre los recursos públicos municipales.

Para Boaventura de Sousa Santos el presupuesto participativo es una forma de gobierno que intentó “romper la tradición paternalista y autoritaria de las políticas públicas, recurriendo a la participación popular en las diferentes fases de preparación e implementación presupuestarias, con énfasis en la priorización de la distribución de los recursos de inversión” (2005, *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, p. 24).

En la misma línea, de Sousa Santos afirma que el presupuesto participativo es una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en tres principios: el primero hace referencia a que todos los ciudadanos tienen derecho a participar, la segunda establece que la participación está dirigida por una combinación entre la

democracia directa y representativa que se realiza a través de algunas instituciones regulatorias y el tercero sostiene que el método que se utiliza para distribuir los recursos de inversión con este modelo es una combinación entre criterios generales (definidos por la comunidad o instituciones participativas) y criterios técnicos (definidos por el ejecutivo). (2005, p. 25-26).

De esta forma, el principal objetivo del presupuesto participativo es: “establecer un mecanismo sólido de gestión conjunta de los recursos públicos, a partir de decisiones compartidas sobre la distribución de los fondos presupuestarios y de responsabilización gubernativa en relación con la introducción efectiva de esas decisiones” (De Sousa Santos, 2005, p. 29).

Este modelo permite enfatizar en que el tema presupuestario no debe reducirse a las esferas gubernamentales (alcaldías y concejos), pues integra a todas las asociaciones y organizaciones comunitarias y habitantes de las comunas y barrios, esto con el objetivo de encontrar solución a las necesidades colectivas y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Es importante establecer que con el presupuesto participativo mejora la relación entre las instituciones y la comunidad, ayudando a recomponer la pésima imagen que tienen los ciudadanos de quienes los gobiernan. De la misma forma, con la implementación este modelo de gestión pública se asegura mayor transparencia en la inversión de los recursos.

Tal como lo establece Gómez (2007), el modelo implementado en Porto Alegre ha sido reconocido a nivel internacional como una “buena práctica” de gobierno, de tal forma que su metodología ha sido implementada en diversas ciudades del mundo, especialmente en Latinoamérica, en consonancia con la demanda de organismos

internacionales que abogan por la superación de problemas de corrupción e ineficacia de las administraciones municipales en la gestión pública y en la reducción de la pobreza. (*El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo*, p. 58)

El presupuesto participativo ha sido catalogado como una práctica innovadora y sustantiva de la gestión democrática de los territorios, y en ese sentido ha despertado un creciente interés como objeto de estudio y como práctica deseable por parte de académicos, organizaciones sociales, gobiernos locales y entidades internacionales. Cada vez más se evidencia su uso por parte de los gobiernos locales, especialmente en países de América Latina. (Velásquez y González, 2010, *La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia*, p. 68)

Dentro de estas ciudades latinoamericanas se pueden destacar los casos de Cotacachi (Ecuador), Rosario (Argentina), Montevideo (Uruguay), Villa El Salvador (Perú) y Fortaleza Bella y Porto Alegre (Brasil).

En Colombia, a pesar de ser una práctica nueva, “los ejercicios de presupuesto participativo en algunos territorios del país están ganando adeptos y sus prácticas están siendo reconocidas y valoradas por parte de la ciudadanía y de algunos gobernantes de municipios y de departamentos” (Velásquez y González, 2010, p. 71).

Las experiencias más reconocidas en el país se han implementado en Pasto, Medellín, Barrancabermeja, Ocaña, y Bogotá; así como en algunos municipios medianos y pequeños de Risaralda, Tolima y el Magdalena Medio.

Es importante establecer que a excepción de los casos de Bogotá y Medellín, ningún otro municipio cuenta con un acuerdo normativo que respalde el proceso de presupuesto participativo.

Varias de las experiencias no cuentan con una base normativa, mientras en otros casos ya existe una base mínima legal. En este último caso, los PP se apoyan generalmente en los Acuerdos sobre planes de desarrollo. En el caso de los departamentos también se advierte la ausencia de una normatividad específica, aunque se ha trabajado en la definición de reglas de juego y de procedimientos concertados y asumidos por las distintas partes. (Velásquez y González, 2010, p. 100).

La limitación importante que presentan las experiencias colombianas de presupuesto participativo es la ausencia de un ejercicio completo de fiscalización y control social. “Aunque la fiscalización ciudadana de la gestión pública es uno de los terrenos más fértiles para el ejercicio de la participación ciudadana en Colombia, aún está en manos de un conjunto bastante limitado de líderes sociales comprometidos con esa tarea” (Velásquez y González, 2010, p. 100).

De acuerdo a lo que establecen Fabio Velásquez y Esperanza González (2010, p. 100) esto es consecuencia de las falencias en el proceso de rendición de cuentas. Estos eventos, incluidos en las etapas de los procesos de presupuesto participativo, se reducen a ser asambleas informativas llenas de datos cuantitativos y técnicos, los cuales son incomprensibles para el ciudadano del común. Lo anterior impide un dialogo doble vía y un verdadero ejercicio de fiscalización por parte de la ciudadanía.

Dejando clara la sección conceptual, vale la pena presentar tres experiencias de presupuesto participativo con el objetivo de conocer más a fondo la dinámica del proceso y mostrar que es posible implementarlo en contextos y escenarios distintos. En ese sentido, se presentarán a continuación las experiencias de Porto Alegre, Bogotá y Córdoba en España.

### ***Presupuesto Participativo en Porto Alegre***

El proceso de presupuesto participativo en Porto Alegre es quizás el modelo más divulgado y reconocido a nivel mundial. Este fue el resultado de un proceso de organización y movilización popular, que se inició a finales de la década de los setentas, y buscaba el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el reconocimiento de la comunidad como actores importantes en el control de la ejecución del presupuesto público. (Ganuza y Álvarez, *Democracia y presupuesto participativos*, 2003, p. 39).

Al terminar la década del ochenta, en un contexto de crisis económica, la movilización social se intensificó en la búsqueda de reconocimiento político. Sin embargo, el punto de inflexión fue la victoria del Partido de los Trabajadores en las elecciones municipales de 1988: el Alcalde electo Olívio Dutra reconoció la importancia de la apertura de espacios de cogestión y participación popular en la ciudad de Porto Alegre, implementado así el proceso de presupuesto participativo. (Ganuza y Álvarez, 2003, p. 40-41).

Luego de un periodo de adaptación y de dificultades iniciales por la inexistencia de una metodología para la puesta en marcha del proceso, a comienzos de 1990, con la expedición de unos artículos de participación ciudadana dentro de la *Ley Orgánica de Porto Alegre*, se garantizaron y legalizaron los mecanismos para la participación de la comunidad en la elaboración, definición y fiscalización sobre la ejecución del presupuesto anual. (Ganuza y Álvarez, 2003, p. 44).

El sistema de funcionamiento del proceso avanzó hacia la implementación de una serie de condiciones orientadas a garantizar la viabilidad y el éxito del presupuesto participativo. En primer lugar, hubo una reorganización de la estructura institucional de

la alcaldía en la que crearon el Gabinete de Planeamiento (GAPLAN) y la Coordinación de Relaciones Comunitarias (CRC) como entes organizadores y líderes de la discusión del presupuesto. (Ganuza y Álvarez, 2003, p. 47).

De igual forma, construyeron una metodología clara y transparente que enmarcó el proceso de priorización en términos de inversión. En ese sentido, se establecieron criterios para la elección y jerarquización de los objetivos en las inversiones gubernamentales, dando prioridad a las zonas con mayor número de personas carentes de bienes y servicios que se movilizaran de manera conjunta a las discusiones del presupuesto. (Ganuza y Álvarez, 2003, p. 48).

Es importante destacar que Porto Alegre fue dividida en 16 microrregiones en las que se realizan anualmente reuniones autónomas para la definición de prioridades, asambleas públicas y plenarias temáticas. Cada una de las microrregiones elige dos consejeros titulares y dos suplentes para que los representen en el Consejo de Presupuesto Participativo. (Ganuza y Álvarez, 2003, p. 50-51).

Luego de las reuniones autónomas y las asambleas públicas la comunidad elabora un documento final con las necesidades y prioridades para que los consejeros discutan y elaboren proyectos de la mano del GAPLAN, de tal forma que le sean asignados recursos y estos sean aprobados e incluidos en el Plan de Inversión Anual. (Ganuza y Álvarez, 2003, p. 50-51).

Finalmente, en el mes de marzo del siguiente año, la administración realiza un proceso de rendición de cuentas del plan de inversión concertado y aprobado para que la población realice el proceso de control social y fiscalización. (Ganuza y Álvarez, 2003, p. 50).



### ***Presupuesto Participativo en Córdoba-España***

El proceso de presupuesto participativo se inició en enero de 2001 en la capital andaluza, esta se ha caracterizado a lo largo de las últimas décadas por el alto índice de participación ciudadana en el ámbito público local. En ese sentido, cuenta desde los años ochenta con normatividad para facilitar este proceso, en el cual se ha destacado el papel del Consejo del Movimiento Ciudadano como protagonista de la movilización y coordinación de actividades participativas de la comunidad en los asuntos públicos. (Ganuza y Álvarez, 2003, p. 115).

En el año 2000 y como consecuencia de la extensión y éxito del modelo de Porto Alegre, la Federación de Asociaciones Vecinales organizó unas jornadas de reflexión acerca de los presupuestos participativos, en las que participaron los concejales de la ciudad, representantes de Porto Alegre y algunos expertos en el tema. (Ganuza y Álvarez, 2003, p. 116).

Estas jornadas de reflexión llevaron a la conclusión que el presupuesto participativo era el mecanismo para materializar los reglamentos de participación ciudadana de los años ochenta. De esa forma, un año después el ayuntamiento de Córdoba puso en marcha la participación ciudadana en el proceso de elaboración y formulación del presupuesto público. (Ganuza y Álvarez, 2003, p. 116).

Como primer paso elaboraron de manera conjunta una estructura metodológica para el desarrollo del proceso, allí definieron: la dinámica de las asambleas de distritos y barrios, la participación ciudadana en general, el modo de votación, los criterios de priorización y las responsabilidades de los ciudadanos y del gobierno municipal. Cabe destacar que desde que se puso en marcha el proceso en Córdoba, esta estructura es revisada anualmente por los ciudadanos. (Ganuza y Álvarez, 2003, p. 117).

El presupuesto participativo en Córdoba sigue una lógica territorial. Así, el proceso se organiza, “por un lado, sectorialmente (en tanto que los ciudadanos proponen cosas a realizar en cada una de las áreas involucradas de forma independiente), mientras que por otro lado, se sigue una lógica territorial en su funcionamiento (asambleas de barrio y distrito)” (Ganuza y Álvarez, 2003, p. 118).

De esta forma, las asambleas han sido el canal por medio del cual se ha desarrollado el proceso en los 14 distritos que conforman la ciudad. Al igual que en el proceso de Porto Alegre, cada uno de estos distritos elige a unos agentes representantes en la Mesa de distrito, en la que se discute, se formula y se aprueban las prioridades y necesidades producto de las asambleas de barrios, distritos y ciudad.

Este proceso se viene desarrollando en tres fases distintas, en las que se llevan a cabo las actividades y asambleas programadas. La primera fase es preparatoria y se desarrolla entre los meses de enero y febrero, la segunda es deliberativa y propositiva entre los meses de marzo y junio y la tercera, entre julio y septiembre, es en la que los ciudadanos elaboran una propuesta conjunta para ser aprobada en el presupuesto anual. (Ganuza y Álvarez, 2003, p. 121).

En la experiencia de Córdoba es muy importante el papel que desempeña la mesa de apoyo y seguimiento. A este espacio acuden los agentes representantes, el Consejo del Movimiento Ciudadano y la Federación de Asociaciones Vecinales, con el objetivo de realizar un seguimiento y fiscalización a la ejecución de los proyectos y decisiones tomadas en las asambleas barriales y distritales. (Ganuza y Álvarez, 2003, p. 119).

### ***Presupuesto Participativo en Bogotá***

Los primeros intentos de planeación participativa en Bogotá se dieron en 1986, cuando se iniciaron una serie de encuentros entre las entidades distritales y las organizaciones comunales de algunas alcaldías locales como Ciudad Bolívar, Santafé y Suba. Estos encuentros se dieron con el objetivo de implementar estrategias para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Posteriormente, en la década de los noventa la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos siguió cobrando importancia en cada una de las administraciones distritales. De esta forma se fueron abriendo las puertas para que se implementaran algunos intentos de ejercicios de presupuesto participativo. Ejemplo de ello fue la expedición del *Acuerdo 13 de 2000* que buscaba definir las reglas para realizar el proceso de planeación local con la participación de los consejos de planeación y con el desarrollo de encuentros ciudadanos. (Velásquez. R y García, 2004, *El Acuerdo 13 y su incidencia en la planeación y presupuestación local en Bogotá: Recomendaciones de Política Pública*, p. 511)

De esa forma y con el objetivo de impulsar la participación ciudadana en los asuntos públicos, Antanas Mockus (2001-2003) propuso:

Generar una conciencia sobre la responsabilidad de cada ciudadano con la ciudad; el acento estaba puesto en resaltar los deberes que tenía la ciudadanía para garantizar la convivencia democrática y mejorar, de esta forma, la calidad de vida. Su estrategia se enfocó entonces al fortalecimiento de una cultura ciudadana cuyos ejes eran el cumplimiento de las normas y la construcción de acuerdos. (Velásquez y González, 2010, p. 80).

Posteriormente, la administración de Luis Eduardo Garzón reconoció la importancia de la participación ciudadana para la construcción de una Bogotá incluyente. En ese sentido iniciaron una serie ejercicios participativos sin precedentes en la ciudad. Entre estos se puede destacar la experiencia piloto de presupuesto participativo en los colegios distritales en el año 2006. En este ejercicio participaron inicialmente 26 instituciones educativas, 275 personas y fueron asignados \$6.000 millones. Luego, en 2007, el ejercicio fue ampliado a 2.483 ciudadanos de 120 colegios en el que se distribuyeron recursos de inversión por \$ 25.800 millones. (Velásquez y González, 2010, p. 81).

Sumado a esto, el Concejo de Bogotá expidió el *Acuerdo 257 de 2006* en el que ordenó la implementación de presupuestos participativos en las diferentes localidades de la ciudad. De la misma manera, en 2007 crearon la Comisión Intersectorial de Participación, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal IDPAC (*Acuerdo 257 de 2006*) y el Espacio Cívico Distrital de Participación (*Acuerdo 448 de 2007*) con el objetivo de realizar la formulación e implementación del modelo de Presupuesto Participativo en Bogotá. (Velásquez y González, 2010, p. 82).

En esa misma línea, el gobierno de Samuel Moreno incluyó entre sus metas en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva para vivir mejor”, el diseño y la implementación de los presupuestos participativos en las veinte localidades de la capital. No obstante, esto no fue posible dada la ausencia de una metodología y estructura de funcionamiento.

De esta forma, los ejercicios de presupuesto participativo continuaron siendo implementados por sectores y liderados por entidades distritales específicas. Ejemplo de ello fue el caso de Secretaria de Educación y las Instituciones Educativas Distritales

—en adelante IED-, los cuales continuaron el ejercicio logrando en 2010 la participación de 274 IED de las 20 localidades de Bogotá, con la asistencia de 6.750 personas de la comunidad educativa y 63.000 millones asignados. (Velásquez y González, 2010, p. 85).

De la misma manera, el IDPAC puso en marcha la prueba piloto de presupuestos participativos en Bogotá. En el año 2010 realizaron el ejercicio en las localidades de Chapinero, Rafael Uribe, Teusaquillo, Barrios Unidos y Usaquén. En estos espacios se deliberó y decidió en temas de espacio público, prevención de violencia y consumo de droga y equidad de género. (Velásquez y González, 2010, p. 86).

El gobierno de Gustavo Petro ha priorizado en el desarrollo de presupuestos participativos la superación de la segregación y discriminación social. Para ello han realizado pre-cabildos ciudadanos en las localidades de Kennedy, Suba, Puente Aranda, Engativá, Santa Fe, Ciudad Bolívar, Teusaquillo y Usme, con el objetivo de que los bogotanos prioricen los montos de inversión social.

Finalmente, es importante establecer que en Bogotá ha existido la voluntad política de los mandatarios, sin embargo, la ausencia de una estructura organizativa y metodológica ha impedido que la experiencia de Bogotá esté a la altura del modelo de Porto Alegre. De igual manera, en ninguna de las administraciones se evidencia claramente un proceso de control social sobre los acuerdos logrados en los modelos pilotos de la ciudad.

### **Control Social**

El control social a la gestión pública es un derecho y un deber que estableció la *Constitución de 1991* con el objetivo de renovar las relaciones del gobierno y la sociedad para garantizar los fines esenciales del Estado de Derecho.

Según el estudio de Transparencia por Colombia (2004):

Se interpreta el control social como una modalidad de participación ciudadana que permite a las personas individualmente consideradas y a las organizaciones de la sociedad civil influir en los asuntos del Estado, con el propósito de incrementar la responsabilidad y la integridad en el manejo de la gestión pública y de sustraerlo de la apropiación privada. (*El control social a la administración pública en Colombia*, p. 11).

Lo anterior hace referencia al ejercicio ciudadano de ejercer vigilancia, fiscalización, seguimiento, evaluación, crítica y sanción hacia la gestión pública. Es pertinente establecer que existe una controversia en torno a este tema, pues el estudio de Transparencia por Colombia (2004) tiene una concepción acotada de la participación ciudadana, pues no considera a la iniciativa, decisión, concertación y gestión como modalidades de dicha participación; pues si bien pueden contribuir en la lucha contra la corrupción, no hacen defensa de manera exclusiva de intereses o bienes públicos. (p. 11).

La Procuraduría General de la Nación establece que el control social permite a los ciudadanos “conocer lo que hace la administración y las razones que la sustentan, manifestar sus recomendaciones o exigencias frente a ella y alertar sobre los posibles riesgos de la gestión pública” (2011, *Memorias del programa de capacitación en*

*participación ciudadana y control social: En la garantía de derechos y en la contratación estatal*, p. 34).

En Colombia, el control social se encuentra sustentado en la *Constitución Política de 1991* en los principios de la organización política, (Art. 1), donde se establece que Colombia es un Estado Social de Derecho democrático, participativo, donde prevalece el interés general y la soberanía popular. (Art. 3). Como derechos fundamentales la *Constitución* concede el derecho de petición (Art. 23), la revocatoria del mandato (Art. 40 y 103), la acción de tutela (Art. 86), la acción de cumplimiento (Art. 87), la acción popular (Art. 88), la solicitud a la autoridad competente de sanciones penales o disciplinarias contra autoridades públicas (Art. 92), el control y la vigilancia a la gestión pública y sus resultados en el conjunto de la administración (Arts. 103 y 270) y la fiscalización de los usuarios de los servicios públicos prestados por empresas estatales. (Art. 369) (Transparencia por Colombia, 2004, p.12).

De manera complementaria, en Colombia se han desarrollado una serie de leyes y decretos nacionales con el objetivo de fortalecer el derecho constitucional a ejercer control social, entre estos se puede mencionar normatividad y jurisprudencia relacionada con: control, vigilancia, fiscalización, seguimiento, veeduría ciudadana, veeduría comunitaria, veeduría cívica y control ciudadano; en lo que respecta a temas de salud, educación, medio ambiente, servicios públicos, cultura, saneamiento básico, agricultura, seguridad y familia, a nivel nacional, departamental y municipal (Transparencia por Colombia, 2004, p.12).

El control social y la veeduría ciudadana en Colombia lo ejercen las comunidades o grupos de ciudadanos, las ONG, Cámaras de Comercio, universidades,

asociaciones gremiales, medios de comunicación e instituciones formalizadas de participación ciudadana convocadas por el Estado.

Dentro de estos ejercicios de control social exitosos en el país se destacan: Concejo Cómo Vamos (Bogotá), Concejo Visible (Santiago de Cali), Congreso Visible de la Universidad de los Andes, Denuncia para pérdida de Investidura, Bogotá cómo vamos, El alcalde pasa al tablero en Manizales, Veeduría a las regalías de Cartagena y Elefantes blancos de CityTv.

Finalmente, es importante establecer que el proceso de participación y de control social es complejo. Cuando los ciudadanos comienzan a escudriñar en esos oscuros laberintos de la administración pública empiezan a encontrar cosas que les asusta, les causan admiración o les causa rabia. (Nigrini, 2003, *La acción de la ciudadanía y las comunidades*, p. 60).

### **Conclusión**

Luego de hacer este breve recorrido teórico se puede establecer la utilidad y la importancia que puede tener la implementación del modelo de presupuesto participativo y las estrategias de control social en la promoción de transparencia y eficiencia en el proceso de gestión pública en Riohacha.

Los Presupuestos Participativos son un instrumento muy innovador y generador de gobernabilidad, legitimidad de las decisiones públicas, transparencia en el uso de los recursos, corresponsabilidad en la priorización de proyectos de desarrollo y participación ciudadana en la gestión pública. Es un insumo central para configurar gestiones públicas más abiertas y democráticas,



en tanto se valora la participación ciudadana como un ingrediente esencial del modo de gestión. (Velásquez y González, 2010, p. 93).

Por tal motivo, la ciudadanía riohachera debe salir de esa visión apática de no participar en el proceso de gestión pública, ni de ejercer control sobre la misma. Se deben convencer que su participación es un elemento esencial de una estrategia exitosa para combatir la corrupción.

En Colombia, los ciudadanos cuentan con todo el respaldo normativo y legal para la implementación de estrategias de control social, por tal motivo, la cuestión está en formular una metodología que sea capaz de captar a los ciudadanos y de esa forma se constituya en una herramienta que contribuya a construir un espacio con el cual la comunidad se sienta identificada, representada y empoderada frente a las acciones positivas o negativas de sus gobernantes.

Es urgente crear una vía para canalizar una fuerza de participación ciudadana en Riohacha, esto con el objetivo de lograr una participación activa y un control político con el que la población asuma su responsabilidad de veeduría contra la corrupción. Lo anterior debe generar la posibilidad real de construir colectivamente una Riohacha competitiva, desarrollada y segura; con unos indicadores sociales positivos, con agua potable para la población y con un cambio cultural en la que se imponga la legalidad y moralidad en el actuar de la población.

Con este trabajo de grado se pretende dar el primer paso para lograr este objetivo, se intentará iniciar el proceso de construcción de un espacio para que la comunidad participe activamente en la tarea de combatir la corrupción y deje a un lado la indiferencia frente al ejercicio de control ciudadano sobre la gestión de lo público.

## Capítulo II

### Historia, evolución socio-económica y situación socio-política de Riohacha

#### ***Historia de Riohacha***

Acerca de la fundación de Riohacha existen varias versiones, algunos sostienen que fue fundada por el alemán Nicolás de Federman en 1535, no obstante hay quienes afirman que el germano solo llegó hasta el Cabo de la Vela en febrero de 1536 con el único objetivo de explotar y establecer una industria extractiva de los bancos de madreperlas ubicados en esa zona de la península guajira.

Esta versión de la historia establece que Federman fracasó con el mecanismo de rastrillo utilizado para extraer las perlas, por tal motivo se vio en la necesidad de intentar contratar buzos indígenas, sin embargo, estos le declararon la guerra y acabaron con su ejército en retaliación a una matanza que había cometido contra los indígenas en Venezuela. Esta situación forzó al germano a regresar a Venezuela y luego a Europa donde falleció años después en Madrid.

El historiador guajiro Benjamin Ezpeleta es quien establece que “Federmán nunca llegó a Riohacha, sino al Cabo de la Vela con el propósito de extraer perlas, pero no pudo porque intentó hacerlo con una especie de rastrillos pensando que estaban en el fondo del mar” (Benjamin Ezpeleta, 22 de marzo de 2010, El hombre que cambió la historia de una ciudad, *El Espectador*, párr. VII).

Ezpeleta afirma que en 1538 perleros de Cubagua (isla ubicada al noreste de Venezuela), españoles adinerados e indígenas se establecieron en el Cabo de la Vela, sin embargo, la falta de agua y los constantes ataques de corsarios y piratas antillanos acabaron con su tranquilidad y su negocio. Esto los hizo desplazarse hacia un lugar con yacimientos perleros para continuar con su actividad económica. Fue así, como en

1545 tras una larga travesía arribaron a la desembocadura del Rio Ranchería, sitio que bautizaron como Nuestra Señora de los Remedios del Río de la Hacha.

Siguiendo la versión de la historia de Ezpeleta, Riohacha fue producto de:

Asentamientos y de trasplantes migratorios propios de la colonización superpuesta y escalonada, en Riohacha no se dio el caso de Rodrigo de Bastidas en Santa Marta, o el de Pedro de Heredia en Cartagena ni el de Hernando de Santa Ana en Valledupar. En esas ciudades llegó el conquistador, clavó la espada en el suelo, levantó el crucifijo y exclamó: 'te fundo en el nombre de Dios y del Rey de España'. En Riohacha no fue así ni como se repitió durante centenares de años (2010, *El Espectador*, párr. XIV).

Tras su colonización, Riohacha se convirtió rápidamente en una próspera villa perlera lo cual atrajo a gente de todas partes así como a corsarios y piratas que la atacaron en repetidas ocasiones.

El ataque más celebre a Riohacha fue en 1595 por Francis Drake. Cuando el inglés arribó, la población había tenido tiempo para esconder en los montes aledaños sus pertenencias más valiosas y abandonar la población. Por esta razón, Drake encontró a Riohacha desierta, sumado a esto el gobernador Francisco Manso de Contreras decidió no negociar con los ingleses. Estos últimos decidieron retirarse, pero no sin antes quemar la población y las naves que habían encontrado. (Meisel, 2007, *La Guajira y el mito de las regalías redentoras*, p. 19).

### ***Evolución socio-económica de Riohacha***

Las perlas fueron la actividad económica más importante de los lugareños de Riohacha de la época, a medida que el negocio prosperaba se fueron infiltrando piratas

y contrabandistas, quienes le imprimieron un dinamismo mercaderil. Por ello, a principios del siglo XVI el negocio de las perlas tomo un tinte fraudulento e ilegal. (Ezpeleta, 2000, *La verdadera historia de Riohacha*, p. 206).

Sin embargo y como consecuencia de los ataques piratas, el agotamiento de las perlas y los conflictos entre los wayuu generó una crisis en la ciudad a finales del siglo XVI. Esto convirtió a Riohacha en una villa decaída, triste y primitiva, los edificios estaban techados en paja y unos pocos con tejas, no existían edificios públicos, solo sobresalía el templo de la Virgen de los Remedios, la cárcel y una escuela de niños y otra de niñas y la población en ese momento era de apenas 3.081 habitantes. (Daza, 2008, *La ciudad portuaria de Riohacha*, párr. IV).

Por tal motivo, a principios del siglo XVII se produjo una reconfiguración social y económica. Los indígenas wayuu se dedicaron al pastoreo de ovinos y caprinos en la alta guajira y a la ganadería en la media y baja guajira. La población española y blanca se dedicó al negocio del contrabando y al comercio de cueros. “Así pues Riohacha representaba en la imaginación colonial la tierra de la nación guajira y el punto donde confluían los piratas ingleses y franceses para comerciar con los guajiros y contrabandear y subvertir el orden colonial” (Daza, 2008, párr. III). Ya en el siglo XIX empezaron a llegar comerciantes extranjeros que se unieron al negocio del contrabando aprovechando los puertos guajiros y la ausencia de autoridad en el territorio. (Meisel, 2007, p. 22-23).

Entre la segunda mitad de este siglo XIX y la primera década del XX entraron por Riohacha muchos de los inmigrantes que luego se establecerían en la provincia de Padilla. Llegaron judíos sefarditas de Curazao como Pinedo, Henríquez, Rois-Méndez, Álvarez-Correa, Del Valle, Maduro, Aarón; holandeses de Curazao (no judíos) como

Danies, Weeber, Van Leenden, Van Stralen, Illidge; franceses como Dangond, Lacouture, Lafaurie, Laborde, Bernier, Chapel, Dugand, Pavajeau, Cavelier; italianos como Gnecco, Berardinelli, Canova, Giovanetti; españoles como Daza, Castro, Cotes, Baute, Molina, Ariza; árabes (sirios, libaneses y palestinos) como Abuchaibe (entraron por Barranquilla pero hicieron toda su vida comercial en La Guajira), Bendeck, Nader, Namen y Habid, entre otros (Viloria, 2013, *Comerciantes en economías de frontera: el caso de la guajira colombiana, 1870-1930*, p. 11).

En ese momento, Curazao se convirtió en el socio comercial más importante de los comerciantes riohacheros, pues compraban y vendían “licores, telas, víveres, muebles, materiales de construcción, café, madera, cueros de ganado, dividivi, palo de Brasil o tinte, entre otros” (Viloria, 2013, p. 12).

Es así como a comienzos del siglo XX la actividad económica de la zona se caracterizaba por las actividades ganaderas y agrícolas, el comercio de sal marina, perlas, cueros y maderables que terminaban en manos de comerciantes de Curazao y otras islas del caribe, Venezuela, Estados Unidos y Europa. (Viloria, 2013, p. 12). Así mismo, los nativos comerciaban con el carey de la tortugas marinas con las que se elaboraban “peinetas, cajas, saetillas para cortar papel, marcos para cuadros, atriles y un largo etcétera de derivados” (Ezpeleta, 2000, p. 216).

Tal como se estableció en primer párrafo de este acápite, el comercio ilegal en Riohacha aumentó desde el siglo XVII como consecuencia de la falta de autoridad en el territorio, la posición estratégica para comercio y por la gran demanda que tenían los productos de esta zona en Europa. Es importante mencionar que los contrabandistas y corsarios ya no venían solo por perlas, sino también por el palo de Brasil, por productos

agrícolas como algodón y cacao, por ganados y cueros ovinos. (Ezpeleta, 2000, p. 217).

Con la perla, como recurso primario, se inició todo un proceso en el que el hombre de este puerto, aun a costa de su vida y libertad, echó los sólidos cimientos de un negocio secular, como era de esperarse en descendientes de valerosos aventureros que recorrieron un largo camino para llegar adonde actualmente se halla la capital guajira. (Ezpeleta, 2000, p. 225).

Se puede establecer entonces que la sociedad riohachera es producto de una ciudad donde han convergido personas de diversos lugares del mundo. La mezcla de ingleses, contrabandistas holandeses y sefarditas, israelitas, guajiros, negros, mestizos, italianos, alemanes, polacos, margariteños, turcos y franceses han configurado un singular personaje y gentilicio: el riohachero.

Su excesiva franqueza los conduce en ocasiones, a la indiscreción e irreverencia. Su alto grado de intrepidez ha sido el acicate para emprender actividades arriesgadas como el contrabando, que lo impulsaba a sostener sangrientos lances con la gendarmería aduanera. La combinación de situaciones predisponentes como su hábitat de suelo semidesértico, el ambiente tórrido y el secular marginalismo, además de sus componentes heredo-familiares, forjó en el riohachero un carácter recio, combativo, rebelde y bizarro. (Ezpeleta, 2000, p. 237).

A partir del último cuarto del siglo XIX y hasta 1950, Riohacha experimentó una serie de cambios en su fisonomía urbana y estructura social y costumbrista. De las paredes de bahareque y los techos de paja se pasó a las edificaciones de cemento y ladrillo importado de Aruba y Curazao. Las construcciones se caracterizaban por el estilo caribeño con amplios balcones y buhardillas. (Ezpeleta, 2000, p. 238).

En este mismo periodo entraron por el puerto de Riohacha instrumentos musicales como el acordeón, el cual fue traído de Austria. De esta forma se pasó de bailar aires como el charlestón americano y danzón cubano por lo que hoy en día conocemos como vallenato. De igual forma, los barcos que atracaban en la ciudad traían licores y alimentos conservados del extranjero, los cuales podían ser adquiridos por la población a precios asequibles. (Ezpeleta, 2000, 239). Estos tres elementos hicieron que el índice de alcoholismo y de fiestas aumentaran de forma considerable, “adquiriendo el riohachero un sentido hedonista de la vida” (Ezpeleta, 2000, 239).

En esta época, llegaban por el muelle de Riohacha además de licores “los primeros carros Ford, materiales de construcción, ropa fina, utensilios domésticos, elementos de ferretería, perfumería francesa, cristalería italiana, y víveres como el queso holandés y el jamón alemán” (Ezpeleta, 2000, p. 241).

Como consecuencia de la segunda guerra mundial, los mercados europeos se debilitaron, así mismo la navegación hacia las islas holandesas era riesgoso, pues toda la península de La Guajira estaba llena de submarinos alemanes a la espera de barcos aliados. Esta situación, sumada a la aparición de Maicao, desató el colapso del contrabando en Riohacha, por tal motivo, hacia 1946 la población empezó a emigrar a otras ciudades como Barranquilla, Santa Marta, Valledupar y Maracaibo en Venezuela. La crisis empezó a ser tan fuerte que en el periodo de 1938 a 1951 la población de Riohacha disminuyó de 14450 a 13058 habitantes. (Ezpeleta, 2000, p. 242).

Posteriormente, en el periodo entre 1960 y 1980, se dio la bonanza marimbera en la ciudad, esta fue producto de la alta demanda de los consumidores norteamericanos pertenecientes a la llamada Alianza del Progreso entre los gobiernos de Lleras Camargo y Guillermo León Valencia con el gobierno de los Estados Unidos.

Los americanos enseñaron a los campesinos de la zona a cosechar la marihuana en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta. (Riohacha, 2010, en nuevo marco socio-cultural, *El Informador*, párr. V).

En poco tiempo el negocio prosperó y los agricultores empezaron a recibir grandes sumas de dinero por parte de comerciantes americanos a cambio de sus cosechas de marihuana. De esta forma era mucho “más rentable sembrar y cosechar marimba que yuca, plátano o maíz, iniciando más un proceso de barbarie en el cual se trastocaron los valores ancestrales y se impusieron los antivalores como nuevo orden social y cultural en La Guajira” (2010, *El Informador*, párr. V). Este fenómeno incidió de forma negativa en el desarrollo social y cultural de la ciudad, pues hubo miles de muertos y flagelos como consecuencia de ello. De igual forma se afectó la concepción de los valores del rihachero, lo ilegal se convirtió en el común denominador del pensamiento de la población.

Después en la década de los ochenta se inició la explotación del carbón en las minas del Cerrejón en el sur del departamento, de esta forma la economía de la región tuvo una gran transformación en cuanto a que su actividad principal pasó a ser la minería, dejando en el pasado los negocios ilegales. (Sprockel, 2011, *La Guajira y sus bonanzas*, p. 149). Esta bonanza carbonífera ha reportado grandes sumas de regalías para el desarrollo socio-económico del departamento de La Guajira y de la ciudad de Riohacha, sin embargo, como se señalará a continuación estos recursos no han sido utilizados de forma eficiente para garantizar el bienestar de la ciudadanía.



### ***Situación demográfica***

La población actual, según las cifras del DANE de 2011 es de 222,352 habitantes, de los cuales el 51% son mujeres y el 49% hombres. El 84% de estas personas se encuentran en la cabecera del municipio y 16% en el resto del territorio.

Según los resultados del censo 2005, se censaron 167.865 habitantes, de los cuales 137.629 (81,28 %) viven en la cabecera municipal y 18,72 % en el resto. El 20,3% (33,647) de la población riohachera es indígena y el 12,2% afrodescendiente.

Es importante establecer que en la década de los setenta la ciudad vivió un proceso inmigratorio en el que llegaron personas de los departamentos de Magdalena, Bolívar, Sucre, Córdoba, Antioquia y Santander. Así mismo se asentaron familias provenientes de países árabes.

De igual forma y según el Censo de 2005, en Riohacha sigue prevaleciendo el comercio como principal actividad económica.

La actividad económica predominante en el casco urbano es el comercio (52%), que se ha visto impulsado por la construcción de hipermercados y centros comerciales, que atraen clientes de poblaciones vecinas que antes hacían sus compras en Maicao. El segundo renglón económico de la ciudad es el de los servicios (30%), seguido por la Industria (8%) y otras actividades (10%).

Otro renglón importante de la economía del municipio es la ganadería: vacunos, porcinos, equinos, mulares, asnales, caprinos y ovinos; y la pesca, especialmente de mariscos, tortugas y perlas, realizada en forma artesanal. También hay explotación forestal de añil, caboa, cedro, dividivi, guayacán, mangle, roble y totumo. (Naciones Unidas, 2012, p. 31).

### ***División política administrativa***

Riohacha es la ciudad más septentrional del Caribe colombiano, está ubicada a 1,486 kilómetros de la ciudad de Bogotá. Tiene una extensión de “491.383 has. de las cuales 133.980 (27%) pertenecen a zonas de resguardos indígenas, 134.444 (27%) al Parque Nacional Natural Sierra de Santa Marta y 4.784 (0,9%) al Santuario de Flora y Fauna de los Flamencos” (Alcaldía de Riohacha, *Plan de desarrollo 2011-2015*, 2011, p.11).

Limita al “norte con el Mar Caribe, al oriente con el Río Ranchería, Manaure y, por el sur, con los municipios de Hatonuevo, Barrancas, Distracción, San Juan del Cesar y por el occidente con el municipio de Dibulla y el mar Caribe” (Alcaldía de Riohacha, 2011, p.11).

Riohacha está compuesto por un casco urbano dividido en 10 Comunas, un casco rural integrada por 14 Corregimientos y “8 Resguardos Indígenas (7 de ellos pertenecen a la Etnia Wayuu y uno de la Sierra Nevada de Santa Marta compartido por las Etnias Kogui, Wiwa e Ika-Arahuaco)” (Alcaldía de Riohacha, 2011, p.11).

### ***Situación socio-política***

El contexto y las realidades de la capital guajira producen la necesidad de iniciativas que transformen la situación de la población y de diversas áreas de gestión que presentan grandes falencias, entre estas se puede mencionar salud, educación, servicios públicos, necesidades básicas insatisfechas y competitividad.

Lo anterior se evidencia en el informe de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas para La Guajira 2012*. La evaluación de los indicadores efectuada por el informe para la ciudad de Riohacha son poco alentadores y obligan a los gobernantes y ciudadanos a asumir una posición activa con el objetivo de construir

una ciudad próspera y con una dinámica activa de desarrollo sostenible. A continuación se mencionarán algunos indicadores que ponen en evidencia la situación crítica de la ciudad.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es de 66.86%. En el área rural éste es de 94,54% mientras que para el área urbana es de 60,77%. Las mayores carencias se presentan en la tasa de empleo formal, el logro educativo, la tasa de dependencia económica, el aseguramiento en salud y el acceso a servicios para la primera infancia. Comparado con las demás ciudades del caribe colombiano, Riohacha es la segunda ciudad con el IPM más alto, después de Montería (68,46%). Barranquilla es la ciudad de la región con el IPM más bajo con una incidencia de 37,20%. (Naciones Unidas, 2012, p. 55).

Según los censos de 1993 y 2005, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la ciudad disminuyó en un 16% durante el periodo intercensal, “al pasar de 34,8% a 29,0%, lo que representa para el 2011 la existencia de alrededor de 158 mil personas, con necesidades básicas por satisfacer, siendo el hacinamiento el componente más crítico” (Naciones Unidas, 2012, p. 56).

En el tema de educación la tasa de cobertura bruta en el nivel básico evolucionó positivamente entre 2005 y 2009, al pasar de 86,39% a 101,52% de acuerdo a la meta establecida, en el nivel medio el avance fue de alrededor de 18 puntos porcentuales, al pasar de 48,32% a 66,58%. Sin embargo, aún está lejos de alcanzar la meta propuesta a 2015 (93%). (Naciones Unidas, 2012, p. 69).

Sumado a esto y según el Censo de 2005, la tasa de analfabetismo de la población entre 15 y 24 años de Riohacha es del 14,20%, siendo la más alta de las capitales caribeñas. “En cuanto a los años promedio de educación, Riohacha tiene 8,33

años, y ocupa el último lugar dentro del escalafón de las ocho ciudades capitales de la región Caribe” (Naciones Unidas, 2012, p. 70).

Una de las grandes deficiencias de la ciudad es la prestación de los servicios públicos fundamentales:

La cobertura de agua potable es del 52% con el agravante de que el servicio solo se presta 12,53 horas al día. En alcantarillado la cobertura solo alcanza el 44,35% en la zona urbana, sumado a esto, todas las aguas negras de la ciudad terminan en el mar caribe. En la zona rural solo siete corregimientos cuentan con el servicio de alcantarillado. (Naciones Unidas, 2012, p. 70).

El sistema de recolección de basuras es ineficiente y obsoleto, aún se utilizan carros de tracción animal (burritos). De la misma forma el vertimiento de basuras es a cielo abierto sin tratamiento de lixiviados. (Naciones Unidas, 2012, p. 70).

En materia de energía eléctrica, la cobertura es del 95%, sin embargo es un sistema no confiable. Esto se refleja en las constantes quejas de los usuarios por las continuas suspensiones del servicio. (Naciones Unidas, 2012, p. 70).

El gas domiciliario se considera como el servicio más eficiente, su cobertura es del 77% en la zona urbana y en la zona rural 11 corregimientos ya cuentan con el servicio. Riohacha es considerado como el municipio con mayor cobertura de gas del país. (Riohacha, primer municipio de Colombia en alcanzar máxima cobertura de gas natural, 1 de noviembre de 2013, *Diario del Norte*, párr. II).

En el tema político y de gestión pública, Riohacha es un municipio que se ha caracterizado por recibir en las últimas décadas cuantiosas sumas de recursos de regalías y transferencias, sin embargo, como se evidencia en los indicadores señalados

anteriormente no se ha logrado el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo del territorio en favor de los ciudadanos.

En Riohacha no hay carbón, sal ni gas; tampoco alcantarillado, acueducto e incluso, en ciertos sectores, ni luz eléctrica. Pero lo que sí abunda es el dinero —lo que no se sabe es en dónde—. A la capital de La Guajira, durante toda su historia, le han llamado de diferentes y rimbombantes maneras: el Portal de Perlas —alusión a su origen perlero—, la Capital de los Mágicos Arreboles —por sus bellos ocasos— y la Mestiza del Nordeste —debido a los indígenas, afrodecendientes, mulatos y mestizos que la habitan—. Pero jamás, y por no faltar a la verdad, la han podido llamar ‘la tierra del agua o del desarrollo’. (En Riohacha no hay ladrones, 29 de mayo de 2011, *El Espectador*, parr. XI).

El estudio del *Índice de Transparencia Municipal* (2010) realizado por la Corporación Transparencia por Colombia estableció que Riohacha es una de las capitales con mayor corrupción administrativa en el país. Lo anterior se puede demostrar con los indicadores de visibilidad, institucionalidad, control de institucionalidad, índice de transparencia municipal (ITM) y nivel de riesgo de corrupción. Los resultados para la capital guajira fueron los siguientes:

|                      |                          |  |                  |  |                              |
|----------------------|--------------------------|--|------------------|--|------------------------------|
| Visibilidad<br>28,7% | Institucionalidad<br>49% | Control de<br>Institucionalidad<br>76,8% | ITM<br>51,5%/100 | Nivel de riesgo<br>de Corrupción<br>ALTO | Ranking<br>Nacional<br>26/28 |
|----------------------|--------------------------|--|------------------|--|------------------------------|

Grafico I: Elaboración propia con base al estudio de *Índice de Transparencia Municipal* 2008-2009

Lo anterior lleva a concluir que los actos de corrupción administrativa e ineficiencia en la gestión pública están impactando directamente en los bajos indicadores sociales y de desarrollo de la ciudad. Al respecto, el estudio citado anteriormente establece que Riohacha es una de las ciudades donde los recursos de transferencias y regalías han sido cuantiosos en comparación a otros municipios de características similares en el país. Sin embargo, “los resultados del ITM son muy deficientes, lo que ratifica que la presencia de recursos no es suficiente para alcanzar el desarrollo si no existe la institucionalidad adecuada para administrarlos con probidad” (Corporación Transparencia por Colombia, *Índice de transparencia municipal 2008-2009*, 2010, p. 24).

De esta forma, es necesario que en la capital del departamento de La Guajira se implementen estrategias y se tomen decisiones direccionadas a un modelo de gerencia pública innovador, eficiente y moderno, con el cual se logre la competitividad y desarrollo deseado. Así mismo, se debe consolidar una cultura de transparencia y de buen gobierno para generar confianza en los ciudadanos con el objetivo que estos se apropien de lo público y tengan sentido de pertenencia con la ciudad.

Tal como se estableció en el capítulo I de la presente investigación, la participación ciudadana puede ser el factor decisivo que contribuya con el logro de este objetivo. Por medio del control social los ciudadanos tienen la facultad de proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública y la prestación de los servicios públicos. Actualmente se cuentan con las Juntas administradoras locales (JAL) como instancia de representación de la comunidad, con estos canales institucionales la ciudadanía puede participar en los procesos de gestión pública de la ciudad.

### ***Participación Ciudadana y Presupuesto Participativo en Riohacha***

En Riohacha, como en la mayoría de ciudades de Colombia, existe un índice de institucionalidad e incidencia de la ciudadanía en lo público muy bajo, así como una gran indiferencia de la población sobre la política y los intereses y necesidades colectivas.

En los últimos años han habido intentos de implementar procesos de presupuesto participativo en la ciudad, sin embargo, estos se han limitado a ser ejercicios consultivos, donde la comunidad no ha tenido la posibilidad de decidir acerca de la destinación de los recursos públicos y mucho menos de realizar control social sobre las decisiones.

De igual forma, en Riohacha no existe una orientación metodológica de presupuesto participativo que contribuya a la organización institucional del proceso y al establecimiento de parámetros de evaluación y jerarquización de las demandas y necesidades de la comunidad.

En el año 2010 el alcalde Jaider Curiel inició la concertación para la ejecución del presupuesto participativo con los ediles y líderes de las comunas. En estos encuentros, el ejecutivo se limitaba a realizar una exposición de sus planes y proyecciones, y los ediles al final realizaban sus aportes. Estas estuvieron marcadas por la inasistencia de la mayoría de los líderes de las comunas. De los 125 comuneros, solo un promedio de 30 asistieron argumentando falta de interés y recursos para movilizarse (Avanzan jornadas del presupuesto participativo 2011, 23 de junio de 2010, *Diario del Norte*)

De igual forma, la administración de Rafael Ceballos estableció como objetivo principal en el plan de desarrollo 2012-2015 “liderar un gobierno participativo e incluyente, competitivo en todos los sectores, fortaleciendo las rentas propias con

transparencia y cumplimiento de la normatividad partiendo de una línea base e indicadores mesurables y rendición de cuentas” (Alcaldía de Riohacha, 2012, p. 46). Para ello, la interacción con la ciudadanía fue presentada como estrategia para el cumplimiento de esta misión.

Vamos a construir un nuevo sistema de participación y gestión comunitaria donde los ciudadanos se apropien y se co-responsabilicen de la planeación, ejecución y control de las acciones públicas y del desarrollo del municipio. Para ello se crearán Centros de Gobierno Comunal, y se fortalecerán las Corregidurías. Se desarrollarán obras por participación comunitaria y la elaboración de presupuestos participativos (Alcaldía de Riohacha, 2012, p. 46).

En una corta entrevista el concejal José Ramiro Bermúdez, actual presidente del Concejo de la ciudad, estableció que con el objetivo de cumplir esta estrategia la ciudadanía ha sido consultada para la elaboración del presupuesto y para la priorización de las inversiones por comunas de acuerdo a las necesidades más apremiantes. Sin embargo, no se ha llevado a cabo un proceso en que los ciudadanos de verdad incidan y decidan en la construcción del mismo.

Si recapitulamos el modelo de Porto Alegre en Brasil, De Sousa Santos establece que el proceso se debe caracterizar por “un mecanismo sólido de gestión conjunta de los recursos públicos, a partir de decisiones compartidas sobre la distribución de los fondos presupuestarios y de responsabilización gubernativa en relación con la introducción efectiva de esas decisiones” (2005, p. 29). De tal forma, que el hecho que la población de Riohacha sea consultada para la elaboración del presupuesto no significa que este producto haya sido el resultado de una decisión conjunta.



### **Capítulo III**

#### **Cartilla Metodológica de Presupuesto Participativo y Control Social en Riohacha**

El objetivo principal de este proyecto académico y de gestión ciudadana es contribuir a la implementación y consolidación de una cultura de participación en torno al presupuesto público por parte de la comunidad en la ciudad de Riohacha para el año 2015. Por tal motivo, se presentará una cartilla metodológica para motivar y sensibilizar a los gobernantes y ciudadanos a poner en marcha un modelo de gerencia pública participativo, transparente, moderno y conducente al buen gobierno en el municipio de Riohacha. El presupuesto participativo y el control social pueden convertirse en unas herramientas poderosas para mitigar la corrupción y recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno y las instituciones municipales.

La elaboración de la cartilla metodológica para la implementación del presupuesto participativo y el control social busca brindar herramientas de referencia que sirvan como punto de partida para despertar la voluntad política de los gobernantes de turno, con el propósito que inicien el diseño de un proceso participativo transformador, el cual ayude al mejoramiento de la gestión administrativa y al crecimiento y bienestar de la sociedad riohachera.

De igual forma, se pretende promover una cultura de ciudadanía activa. Es urgente que la comunidad despierte del letargo e indiferencia sobre lo público, los riohacheros deben concientizarse de la importancia que tiene su presencia en las etapas de elaboración, decisión, y control del presupuesto para lograr la transparencia y eficiencia en la asignación y redistribución de los recursos.

En ese orden de ideas, es muy importante generar un empoderamiento y sentimiento colectivo de compromiso ciudadano, el cual propicie la participación directa en la toma de decisiones de distribución de los recursos públicos, de tal forma que de manera conjunta se logre el desarrollo y mejoramiento de calidad de vida. Así mismo, se busca difundir conciencia acerca de la importancia de dar buen manejo a los recursos públicos, los ciudadanos deben convencerse que los recursos públicos son sagrados y se les debe dar un uso eficiente y cuidadoso.

El documento que se presentará a continuación (Anexo 1) es un esfuerzo por ilustrar de forma concisa los elementos y la metodología necesaria para dar inicio al proceso de presupuesto participativo. Para ello, se presenta en la primera parte un breve marco conceptual y contextual acerca de presupuestos participativos. Luego se resaltan los beneficios de adoptar este modelo de gerencia pública, las condiciones previas y de diseño institucional para facilitar el buen funcionamiento del proceso y las dificultades que se pueden presentar en la implementación del mismo.

En la parte metodológica, se informa al lector acerca de los participantes y coordinadores del proceso, la forma como están organizados y constituidos. Se establecen algunas sugerencias de normas para reglamentar el ejercicio (criterios para la toma de decisiones, criterios de priorización y elección de proyectos, mecanismos de elección de representantes y funciones de los representantes). Seguido de esto, se elabora el ciclo del proceso general de presupuesto participativo para Riohacha en el año 2015 y el cuadro evaluativo para valorar el cumplimiento de cada una de las etapas propuestas.

Es pertinente establecer que para la elaboración de esta cartilla se hizo una revisión bibliográfica de fuentes como artículos académicos y documentos de entidades como la Federación Colombiana de Municipios y Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ) interesadas en la promoción y gestación de este modelo de gestión pública participativa. De igual forma, se recogieron elementos de aquellas experiencias exitosas de participación ciudadana en el proceso de presupuesto público tales como la de Porto Alegre en Brasil, Villa el Salvador en Perú, Córdoba en España y Risaralda en Colombia.

## Conclusiones

A lo largo de esta investigación se revisaron los principales componentes teóricos y normativos de la democracia, el presupuesto participativo y el control social con el objetivo de demostrar la influencia de estos elementos en la promoción de una ciudadanía activa en el municipio de Riohacha, como herramienta central para construir un modelo de gerencia pública eficiente y transparente.

Es necesario dejar claro que el proceso de implementación del presupuesto participativo y el control social es un ejercicio progresivo, por lo tanto, no se puede pretender que al final del año 2015 sea un éxito rotundo. No obstante, de seguir las recomendaciones de la cartilla, se podrá evidenciar el inicio de un cambio en la percepción de los ciudadanos hacia las instituciones.

Luego de haber conocido la experiencia de Porto Alegre y otras ciudades en Latinoamérica queda claro que, se necesitan de varios años de adaptación y aceptación por parte de la comunidad y los funcionarios públicos. De igual forma, son diversos los obstáculos y dificultades que se pueden presentar y que requieren de un tiempo prudente para solucionar.

El presupuesto participativo se construye paso a paso, por tal motivo, “es importante iniciar el proceso con una parte del presupuesto de inversión y luego con los aprendizajes ir agregando un monto mayor” (Federación Colombiana de Municipios y GIZ, *Presupuesto Participativo Municipal*, 2003, p. 4). Así mismo, se debe implementar el primer ejercicio con una población reducida y a medida que se van logrando los resultados, ir aumentando el número de participantes.

En ese orden de ideas, para poder lograr este aprendizaje y vislumbrar los beneficios que reporta el presupuesto participativo, se requiere de una etapa de

evaluación y retroalimentación del proceso. En ella los coordinadores y la comunidad tienen la posibilidad de proponer cambios y ajustes que podrán ser aprobados para el siguiente ciclo. De esta forma, a medida que van pasando los años se va perfeccionando el proceso de acuerdo a las necesidades y al contexto en el que se encuentre la ciudad.

Siguiendo lo anterior, cabe aclarar que en los últimos dos gobiernos municipales en Riohacha, los alcaldes han tenido la intención de iniciar la construcción del presupuesto participativo<sup>1</sup>. Sin embargo, tanto la ciudadanía como los funcionarios públicos desconocen las virtudes del proceso y las herramientas del ordenamiento jurídico disponibles para poner en marcha el ejercicio. Por tal motivo, la distribución progresiva de esta cartilla puede contribuir a que las personas y los mismos funcionarios conozcan y se informen acerca de este modelo de gerencia pública tan exitoso en algunas ciudades alrededor del mundo.

Es importante establecer que la voluntad política de los gobernantes es esencial para poner en marcha el proceso. Si estos no lideran la iniciativa y no demuestran voluntad es muy difícil lograr el objetivo.

Por otra parte, es conveniente mencionar que promulgar una ley o norma que respalde la implementación del proceso de presupuesto participativo, no es óbice pero si conveniente “la norma no es una condición indispensable para desatar los PP. No

---

<sup>1</sup> El plan de desarrollo 2012-2015 de Riohacha pone en evidencia que la actual administración tiene intenciones de abrir los espacios para que la ciudadanía participe y decida en los asuntos públicos, empero, se desconoce de algún intento exitoso de codecisión.

obstante, la norma es útil pues crea reglas de juego que aclaran la relación entre los actores y garantiza certidumbre y confianza entre ellos” (Velásquez y González, *Tercer Encuentro de la red de planeación local y el presupuesto participativo: conclusiones y retos*, 2010, p. 6).

Finalmente, con la implementación del presupuesto participativo se pueden configurar nuevos liderazgos para promover cambios y representar intereses colectivos. Teniendo en cuenta que los ciudadanos tendrán un espacio de empoderamiento y capacitación, mediante el cual podrán desarrollar habilidades que los incentiven a emprender proyectos políticos y sociales en pro del bienestar de la sociedad riohachera.

**Anexo 1**

### Bibliografía

- Alcaldía de Riohacha. (2011). *Plan de desarrollo 2011-2015*. Recuperado de <http://www.riohacha.gov.co/2013-02-06-03-34-56/plan-de-desarrollo-2012-2015>.
- Bobbio, N. (1993). *Igualdad y Libertad*. Barcelona, España: Paidós.
- Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia: Legis.
- Cooperación Alemana al Desarrollo., y Federación Colombiana de Municipios. (2009). *Presupuesto participativo municipal*. Bogotá: PMGD.
- Daza, V. (2008). La ciudad portuaria de Riohacha. *Credencial Historia*, 228. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/julio2008/riocha.htm>
- De la Hoz, J. (22 de marzo de 2010). Benjamín Ezpeleta, el hombre que cambió la historia de una ciudad. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/impreso/nacional/articuloimpreso194541-benjamin-ezpeleta-el-hombre-cambio-historia-de-una-ciudad>
- De Sousa, B. (2005). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Bogotá: Textos de aquí y ahora.
- De Sousa, B., et al. (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- De Speville, B. (2011). *Superando la Corrupción*. Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.
- Editor. (1 de noviembre de 2013). Riohacha, primer municipio de Colombia en alcanzar máxima cobertura de gas natural. *Diario del Norte*. Recuperado de <http://www.diariodelnorte.net/noticias/caribe/17640-riohacha,-primer-municipio-de-colombia-en-alcanzar-m%C3%A1xima-cobertura-de-gas-natural.html>



Editor. (23 de junio de 2010). Avanzan jornadas de presupuesto participativo 2011.

*Diario del Norte*. Recuperado de <http://www.diariodelnorte.net/noticias/generales/8940-avanzan-jornadas-del-presupuesto-participativo-2011.html>

Editorial. (13 de agosto de 2010). Riohacha, en nuevo marco socio-cultural. *El*

*Informador*. Recuperado de [http://www.elinformador.com.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2398:riohacha-en-un-nuevo-marco-socio-cultural&catid=37:editorial&Itemid=397](http://www.elinformador.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=2398:riohacha-en-un-nuevo-marco-socio-cultural&catid=37:editorial&Itemid=397)

Ezpeleta, B. (2000). *La verdadera historia de Riohacha*. Colombia: Aarón Impresos.

Ganuzo, E., y Álvarez, C. (2003). *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona, España: Icaria Editorial.

Gomez, E. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo.

*Revista investigación y desarrollo*, 1(15), 56-77..

González, E., y Velásquez, F. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Colombia: Fundación Corona.

González, E., y Velásquez, F. (2010). *La planeación participativa, el sistema nacional*

*de planeación y los presupuestos participativos en Colombia*. (Informe de investigación entregado a la Secretaría Técnica de la Red de Planeación y Presupuestos Participativos). Recuperado de:

[http://www.viva.org.co/documentos/cat\\_view/4-red-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo](http://www.viva.org.co/documentos/cat_view/4-red-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo)

Meisel, A. (abril de 2007). *La Guajira y el mito de las regalías redentoras*. (documento

de trabajo sobre economía regional No. 86). Recuperado de [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/DTSER-86.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-86.pdf)

Naciones Unidas. (2012). *La guajira 2012: Estado de avance de los objetivos de desarrollo del milenio*. Recuperado de [http://www.pnud.org.co/2012/odm2012/odm\\_guajira.pdf](http://www.pnud.org.co/2012/odm2012/odm_guajira.pdf).

Nigrini, J. (2003). *La acción de la ciudadanía y las comunidades*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Palou, J. (1993). Democracia participativa e instituciones de participación en la Constitución de 1991. *Revista de Derecho Público*. (3), 77-94.

Pedraza, J. (2011). Elaboración de un presupuesto participativo en los municipios de categoría sexta en Colombia. *Global Conference on Business and Finance Proceedings*, 2(6), 1478-1482.

Peraza, A. (2005). *Democracia participativa y derechos humanos*. Programa Andino de derechos humanos. Recuperado de <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista13/articulos/arturo%20peraza.htm>.

Prats i Catalá, J. (2006). *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. Madrid, España: Plural Editores.

Prats i Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Puentes. G. (2011). ¿Son los planes de desarrollo un mecanismo eficaz para el fortalecimiento de las democracias representativas? *Desafíos*, 23(II), 277-321.

Quiroz, A. (2012). Democracia directa o democracia representativa ¿Un falso dilema de las luchas políticas actuales? *Revista electrónica del programa de estudios universitarios comparados*. Recuperado de [http://www.peu.buap.mx/Revista\\_27/articulos/Democracia%20directa%20o%20democracia%20representativa.pdf](http://www.peu.buap.mx/Revista_27/articulos/Democracia%20directa%20o%20democracia%20representativa.pdf)

Samudio, J. (2003). *La democracia participativa en la constitución de 1991*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Santofimio, J. (2004) *Tratado de derecho administrativo*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Sartori, G. (1991). *Teoría de la democracia*. México D.F. México: Alianza Editorial.

Sprockel, J. (2011). *La Guajira y sus bonanzas*. Medellín, Colombia: Editorial Lealon.

Transparencia por Colombia. (2006). *El control social a la administración pública en Colombia. Cuaderno No. 8*. Recuperado de [http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=204:cuaderno-no-8-el-control-social-a-la-administracion-publica-en-colombia-aproximaciones&catid=107&Itemid=479](http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=204:cuaderno-no-8-el-control-social-a-la-administracion-publica-en-colombia-aproximaciones&catid=107&Itemid=479).

Vargas, A. (1994). *Participación Social y Democracia. El papel de la Personería*. Bogotá, Colombia: Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán.

Velásquez, F. (diciembre de 1991). Una democracia participativa para Colombia. *Revista Foro*, 16, 53-92.

Velásquez. R., et al. (2004). El Acuerdo 13 y su incidencia en la planeación y presupuestación local en Bogotá: Recomendaciones de Política Pública. *Universitas*, 108, 499-549.

Viloria, J. (febrero de 2013), *Comerciantes en economías de frontera: el caso de la guajira colombiana, 1870-1930*. (Cuadernos de historia económica y empresarial No. 32). Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/comerciantes-economias-frontera>