



# **PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN BOGOTÁ**

Trabajo de Grado presentado  
por

SANDRA IVONNETH QUINTERO GALINDO  
a

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
MAESTRÍA EN ECONOMÍA

bajo la dirección de

ALVARO MARTÍN MORENO RIVAS, ECONOMISTA M.A.

En cumplimiento parcial de los requisitos  
para optar el grado de Magistra en Economía

Bogotá, febrero de 2013.

## RESUMEN

Este documento plantea la alternativa del Presupuesto Participativo para Bogotá. Revisa dos formas de proceso presupuestal, el Presupuesto de Gestión conocido por ser el más utilizado y el Presupuesto Participativo proceso presupuestal que por la forma en que se determina resulta como una experiencia diferente para cada territorio. Además revisa experiencias internacionales y nacionales de presupuestos participativos que permiten ilustrar y establecer líneas generales sobre el mismo. Como resultado de la investigación la autora define el diseño de un sistema de indicadores de participación en el proceso presupuestal, elemento clave dentro del presupuesto participativo.

**Palabras clave:** Presupuesto, Presupuesto Participativo, Participación.

## ABSTRACT

This document raises the alternative of the Participative Budget for Bogotá. It checks two budget process forms. The Budget of Management known for being most used and the Participative Budget, which it decides proves as a different experience for every territory. In addition it checks national and international experiences of Participative budgets that allow to illustrate and to establish general lines on the same one. As result of the research the authoress defines a methodological offer to establish a system of indicators that determine the participation, key element inside the participative budget.

**Key words:** Budget, Participative Budget, Participation.

## ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	6
1. CAMBIO INSTITUCIONAL: LOS OBSTÁCULOS HACIA	7
1.1. NUEVA ECONOMÍA POLÍTICA	12
1.2. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	20
2. EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	30
2.1. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	30
2.1.1. EXPERIENCIA COMPARATIVA CASO PORTO ALEGRE	36
2.2. EXPERIENCIAS NACIONALES	39
2.3 PROCESO PRESUPUESTAL EN BOGOTÁ	43
2.3.1 LA PARTICIPACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	47
2.3.2 LOS ENCUENTROS CIUDADANOS	49
3. MODELO DE INDICADORES ALTERNATIVO PARA EVALUAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO PRESUPUESTAL	52
3.1 ESTUDIO DE CASO	62
4. CONCLUSIONES	65
 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	
 Anexo N° 1. Normatividad del presupuesto en Colombia	
 Anexo N°2. Proceso presupuestal municipal	
 Anexo N° 3. Proceso presupuestal nacional	
 ANEXO N° 4. Experiencias en proceso de Presupuesto Participativo	
 Anexo N° 5. El caso Porto Alegre	

## ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1. Distribución y redistribución de recursos públicos	9
Diagrama 2. Sistema de Indicadores Determinantes de la Participación	63

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Condiciones Presupuesto de Gestión Eficiente	19
Cuadro 2. Condiciones Presupuesto Participativo	28
Cuadro 3. Comparativo por casos	29
Cuadro 4. y 5. Información Estudio de Caso	65
Cuadro 6. Información de Población Inscrita	66
Cuadro 7. Información del Proceso de Participación	66
Cuadro 8. Información Presupuestal	66

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Normatividad del Presupuesto en Bogotá.	44
Tabla 2. Experiencias Participativas en Bogotá	50
Tabla 3. Indicadores determinantes de la Participación.	62
Tabla 4. Cronograma para Presupuesto Participativo en Bogotá	64

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo de grado fue presentar la alternativa del Presupuesto Participativo para Bogotá. Se exponen los principales lineamientos conceptuales y de Economía Política y se define el diseño de un sistema de indicadores de participación en el proceso presupuestal, elemento clave dentro del presupuesto participativo.

El trabajo consta de cuatro capítulos. En el primer capítulo se presenta un análisis conceptual de dos alternativas de elaboración del presupuesto, el Presupuesto de Gestión Eficiente y el Presupuesto Participativo. En el segundo capítulo, se resumen las principales experiencias internacionales y nacionales en la implementación de presupuestos participativos. En el tercer capítulo se define el diseño de un sistema de indicadores de participación en el proceso presupuestal. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Agradezco a Alvaro Moreno Rivas director de esta investigación quien con sus aportes permitió que avanzará en la comprensión del tema, su guía y sugerencias permitieron hacer del trabajo un ejercicio enriquecedor; también agradezco a la Pontificia Universidad Javeriana, pues mi paso por esta institución aumentó el interés en mi desarrollo profesional, a los profesores con quienes fortalecí mis conocimientos y a mis compañeros con los que tuve ocasión de discutir y trabajar.

# 1. CAMBIO INSTITUCIONAL: LOS OBSTÁCULOS HACIA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Estudiar el presupuesto público obliga a ubicar una posición dentro de la teoría económica que soporte el origen y la importancia del mismo. Sin lugar a dudas el paradigma dominante en la economía es la escuela neoclásica, en concreto el planteamiento del óptimo de Pareto como eje central y explicación de cuál deberá ser el óptimo social para la sociedad. Sin embargo, el óptimo social no se obtiene en muchos casos, existen fallas<sup>1</sup> o fallos de mercado que evidencian la interrelación entre la economía y otras ciencias.

Estas fallas implican la acción del Estado, que interviene para proveer bienes y servicios que el mercado no puede o no quiere ofrecer, lo cual implica que éste debe percibir ingresos y a su vez debe gastar; este flujo de recursos implica unos mecanismos particulares que involucran a los ciudadanos, bien sea vía impuestos o subvenciones.

Se identifican tres obstáculos importantes para que el proceso presupuestal se modifique: en primer lugar el *gasto público*, el cual está definido por las normas en un amplio porcentaje y limitan de esta manera la forma en que este se ejecuta; en segundo lugar la *Descentralización*; para Colombia existe una normatividad que determina este proceso en los diferentes niveles territoriales y está definida por la división política; por último las *Instituciones* que participan en el establecimiento y definición del presupuesto, secretarías de planeación y de hacienda o su correspondiente ministerio.

No obstante, dichos obstáculos están completamente inmersos en el escenario político, en el cual los ciudadanos participan claramente de dos formas: por una parte deben pagar sus tributos, y por otra ejercen sus derechos políticos eligiendo a sus representantes; esas son las razones por las cuales su participación determina la definición del proceso presupuestal.

---

<sup>1</sup> CUEVAS Homero. (1998:71). Proceso Político y Bienestar Social. Universidad Externado de Colombia Bogotá.

Por este camino serán las *instituciones* el punto sobre el cual se concentra esta investigación.

Las instituciones que rigen las finanzas públicas en Colombia, en particular, las que abordan el tema presupuestal (en cualquier nivel territorial), han permanecido dentro de unos lineamientos generales. Es decir, su elaboración ha estado sujeta a tener consistencia con la programación macroeconómica prevista, siempre ha existido una normatividad y reglas para elaborarlo, y el poder de definición ha estado en el marco de la democracia representativa y el dominio tecnocrático, más exactamente los entes de hacienda y planeación.

Los cambios han ido fortaleciendo el proceso presupuestal dado que son modificaciones a la norma, que han permitido consolidar las reglas sobre las cuales se elabora ya que han definido los porcentajes de cómo se va a utilizar el presupuesto. La historia del proceso de elaboración del presupuesto, cuenta con poco más de un siglo<sup>2</sup>, hoy por hoy está enmarcada en la Constitución Política de 1991 y el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

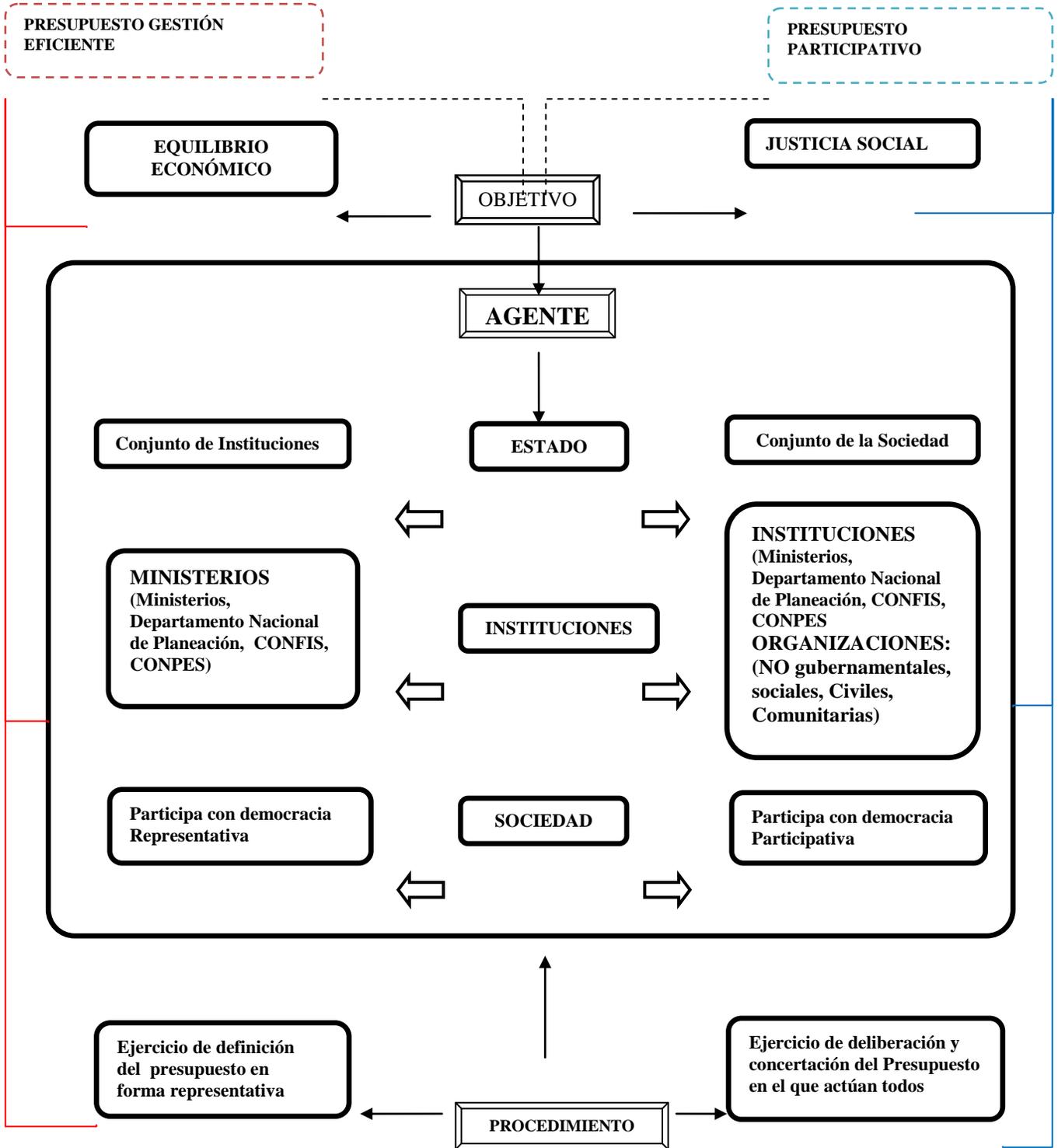
El proceso de elaboración del presupuesto es un ejercicio político que involucra diferentes instituciones y agentes, sujetos a un conjunto de reglas formales y no formales establecidas y sus resultados traen implicaciones económicas y de bienestar para toda la sociedad. Por ser la sociedad un conjunto de personas heterogéneas, y el presupuesto un bien público que puede cambiar las condiciones de vida de este conjunto de personas, el tomador de decisiones tiene al menos dos caminos conocidos para elaborarlo (Diagrama N° 1), el primero, el *presupuesto público de gestión eficiente* elaborado por un colegiado, (los tecnócratas y aprobado por los burócratas) en el ejercicio de la representación y en la búsqueda de una gestión eficiente; y el segundo, el *presupuesto participativo* elaborado por un conjunto de la sociedad que desarrolla todo el proceso de elaboración del presupuesto con reglas establecidas de común acuerdo, sometido a la deliberación en diferentes etapas y en busca de la justicia social.

---

<sup>2</sup> HOMMES, Rudolf. 1998:97 “Evolución y racionalidad de las instituciones presupuestales en Colombia”. Bogotá: Fedesarrollo Vol 28 N° 1.

Diagrama N° 1.

**PRESUPUESTO**  
(Ejercicio de toma de decisiones)  
**Distribución y redistribución de Recursos Públicos**



El planteamiento de las dos formas posibles de plantear el presupuesto y el conocimiento de que el mismo es un ejercicio de toma de decisión permite observar procesos diferentes en su desarrollo y en su objetivo final. En el caso del *Presupuesto de Gestión Eficiente*, la Nueva Economía Política ofrece un soporte conceptual en razón a que tiene implícito el supuesto de “*que se hace es lo políticamente deseable*”, y lo políticamente deseable es lo que después de un estudio cuidadoso ajusta técnicamente los requerimientos a las necesidades y establece una regla que se convierte en la política a implementar. Este procedimiento de elaboración del presupuesto busca encontrar *equilibrio* en sus cuentas y además un ejercicio eficiente con los recursos.

Por otra parte, el Presupuesto Participativo ha sido implementado sobre la base de la construcción colectiva, a partir de grandes grupos sociales interesados en participar de su vida ciudadana ejerciendo sus derechos y deberes con una posición frente a lo colectivo y lo público, que mejore las condiciones de vida para la mayoría. Por ello, éste procedimiento demanda la deliberación, concertación y participación en las diferentes etapas. Su resultado esperado es un cambio favorable para las comunidades, alcanzar la *justicia social*.

Puede entenderse que la elaboración del presupuesto es un ejercicio de toma de decisiones; tiene la aprobación de un conjunto de personas y se acerca a cumplir con las expectativas de una gran mayoría del conjunto de la sociedad<sup>3</sup>. En el primer caso es un colegiado o grupo el que representando a los demás toma las decisiones, en el segundo caso, se busca que con la participación de la mayoría pueda alcanzarse el consenso necesario y de esta manera encontrar la fórmula presupuestal para hacer una distribución de los recursos equitativa, tomando en cuenta las realidades locales.

Por otro lado, la economía política permite preguntarse sobre el cómo, y en éste caso el cómo nos lleva a pensar si la forma como se hace es la que realmente ofrece soluciones; también esta ciencia permite plantear posibles escenarios, políticas ideales en pro de los

---

<sup>3</sup> DRAZEN, Allan. 2000:7. “Economía política en Macroeconomía”. Princeton, New Jersey. Ed. Princeton University Press.

resultados que se quiera y otros análisis. También es posible lograr que las sociedades escojan el mejor objetivo económico, superando las restricciones políticas dentro de un marco institucional existente y también el diseño de las instituciones políticas para mejorar el logro de los objetivos económicos (Drazen, 2000:7).

Estos dos procedimientos según Drazen (2000:10-13) pueden ser interpretados como soluciones de elección pública así: el primero como la heterogeneidad *ex ante* (*que asigna un peso a cada variable en el presente y en el futuro*) y el segundo como heterogeneidad *ex post* (*que proporciona el incentivo para incrementar una porción de consumo corriente a expensas de otros*); puede entenderse que se convierte en un problema político, cada uno tendrá sus resultados en concordancia con sus objetivos. Sin embargo, uno atiende criterios económicos pese a ser resultado del proceso político<sup>4</sup> y el otro atiende criterios políticos, ello implica de cualquier forma que se utilicen recursos aunque estos no se vean reflejados, o se obtengan resultados ineficientes.

Pero, ¿Es realmente conveniente para Bogotá tener un *Presupuesto de Gestión Eficiente*, el cual ajustado a unas reglas debe cumplir con un equilibrio económico, aunque ello no proporcione a Bogotá una mejor calidad de vida?; hay condiciones que favorezcan a la mayoría de la población; implementar un *Presupuesto Participativo* realmente permitiría obtener mejores en términos de modificar la calidad de vida de la comunidad.

Para dar respuesta a esta pregunta de investigación es necesario señalar que las dos propuestas de elaboración del presupuesto están sujetas a formas de democracia implícitas distintas, ello permite entender por qué los resultados son ampliamente diferentes.

Estas formas de decisión son en el caso del *Presupuesto de Gestión Eficiente* el ejercicio implícito de la democracia representativa en el sentido de que el presupuesto obedece a un Plan de Gobierno y unos Planes de Desarrollo que sintetizan una propuesta política, expresada por los ciudadanos en la votación. El voto a favor de un individuo

---

<sup>4</sup> Si el resultado aparece del proceso político, entonces será una eficiencia de Pareto y será diferente del óptimo social.

representante encierra por si mismo *la autorización* para tomar decisiones, *la identidad* de un grupo de personas alrededor de unos procedimientos y unos intereses y la responsabilidad que asume ese representante de hacer una *rendición de cuentas* sobre su gestión<sup>5</sup>.

En el caso del *Presupuesto Participativo* el ejercicio de la democracia se desarrolla con base en procesos democráticos participativos y deliberativos. Estos procesos definen agendas y colegiados que permiten un desarrollo en el cual los ciudadanos pueden expresarse ampliamente; aunque ello dificulta el proceso de toma de decisiones garantiza tener argumentos sólidos para adelantar el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento al presupuesto.

Entendiendo que la democracia representativa es el concepto hegemónico en occidente, a continuación desarrollo el procedimiento de elaboración de presupuesto que se acoge a esta modalidad de democracia y que denomino *Nueva Economía Política* en razón a que actúan en consonancia con un conjunto de reglas e instituciones que se acogen a lineamientos técnicos, operativos que homogenizan las condiciones de desarrollo de las naciones.

### ***1.1. Nueva Economía Política***

La visión clásica que se tiene en la política fiscal sobre el presupuesto, es que éste determina “en un periodo particular, los ingresos y desembolsos de gran parte del sector público (aunque parte del gasto público se realiza típicamente fuera del presupuesto formal)”<sup>6</sup>; sin embargo, para la gran mayoría de personas el presupuesto es una

---

<sup>5</sup> SANTOS (2004:44) “Democratizar la Democracia”. Rio de Janeiro: Ed. Civilizacao Brasileira. Como está planteado este concepto de democracia hegemónica, “al abordar el problema de la representación, ligándolo exclusivamente al problema de las escalas, ignora que la representación abarca por lo menos tres dimensiones: la de la autorización, la de la identidad, y la de la rendición de cuentas” también señala que dificulta dos cosas claramente así: 1. la rendición de cuentas y 2. la representación de múltiples identidades es decir la dificultad de representar agendas e identidades específicas.

<sup>6</sup> SACHS, Jeffrey. LARRAÍN, Felipe. 1994:185 “Macroeconomía en la Economía Global”. México: Prentice Hall Hispanoamericana, S.A.

herramienta de planeación y programación del uso de los recursos públicos, su elaboración está definida por una normatividad y sus resultados permiten conocer el desempeño fiscal del gobierno, puntualmente el déficit.

En realidad lo que se espera con un presupuesto es que dé respuesta a las necesidades de la población. Si logra alcanzar objetivos de estabilidad y consistencia macroeconómica permite la sostenibilidad de largo plazo; si se adapta a las condiciones del ciclo económico estabiliza la economía; si asigna los recursos a las actividades de mayor rendimiento y asegura su ejecución, será un instrumento eficiente (Cárdenas:2006), estos son los resultados deseables del ejercicio de elaboración del presupuesto de gestión eficiente.

Puede entenderse que el presupuesto ha sido importante en la medida en que sus resultados afectan las condiciones económicas presentes y también futuras de una Nación, otros asuntos como el sistema político, el desarrollo económico, y la equidad han quedado de lado para abrir paso al estudio minucioso sobre el ejercicio de elaboración e implementación del presupuesto que permita cumplir con la disciplina fiscal, específicamente que aseguran el cumplimiento en el pago de deuda externa.

Este enfoque entiende la democracia en el sentido estricto de democracia liberal y representativa, la participación del individuo está dada en la votación a favor de quien representa sus intereses. El individuo es un ser racional, que tiene un comportamiento egoísta, como resultado de ello puede escoger lo mejor para sí mismo y alcanzar sus objetivos, al repetirse este comportamiento con todos los individuos, el mercado ajustará los óptimos de todos, alcanzando de esta manera un óptimo social. En este sentido se confirma que si cada individuo toma sus decisiones y en la vida política ello implica que delegue en otro su representación, entonces es completamente funcional la democracia representativa.

De acuerdo con ésta concepción un presupuesto es una institución y puede ser implementado de dos maneras; bien por un *método jerárquico* que es aquel en el que el Ministro de Hacienda es el agente encargado, él es quien reúne las propuestas

presupuestales de cada una de las otras carteras (ministros de gasto), negocia con cada una y compila la información.

Este método presenta ventajas como que permite alcanzar una mayor disciplina fiscal. Otra ventaja es el poder de negociación que concentra el Ministro de Hacienda, quien puede persuadir a que los posibles cambios que plantea el legislativo no se logren; así mismo, hay que señalar que “*se ha observado que los países con procedimientos más jerárquicos y transparentes tienden a mostrar menores déficit presupuestales*”.<sup>7</sup> Una desventaja que presenta es que el proceso presupuestal es elaborado de acuerdo con las propuestas de ejecución según criterio de los técnicos, ello implica que muchos de los problemas que tiene una comunidad en un contexto sean resueltos por un técnico que posiblemente desconozca estas realidades. En este sentido puede decirse que no existe una representación plena de la defensa de los intereses por parte de los que fueron elegidos y la solución se ajustará a criterios técnicos.

También es posible implementar el presupuesto por el *método consensual* que consiste en que luego de adelantar un proceso de negociación multilateral conjunta entre los ministerios, el Ministerio de Hacienda organiza el proceso. La ventaja en esta metodología es que quien concentra el poder por mayoría es el órgano legislativo, con ello a su favor puede modificar el documento preliminar del presupuesto y además definir la agenda de negociación y discusión. La desventaja es que por estar el poder concentrado en el legislativo y ser éste un grupo mayor, el documento es susceptible a modificación dada la multiplicidad de agentes participantes, en últimas hay más intereses en juego<sup>8</sup>.

De acuerdo con el método implementado hay concentración de poder en alguno de los agentes, puede observarse que en ningún caso es participativo, o bien es representativo o bien tiene política de lobbies; además en cada fase del proceso presupuestal toma el poder alguno de los agentes.

---

<sup>7</sup> ALESINA, Alberto. 2002:139. “Reformas Institucionales en Colombia” Bogotá: Ed. Fedesarrollo-Alfaomega.

<sup>8</sup> *Ibíd.* pp.:139.

Los presupuestos no sólo están sujetos a una metodología de elaboración, también existen una reglas de procedimiento<sup>9</sup> con las cuales hay lugar para manipular el presupuesto o para permitir prácticas que favorezcan los resultados deseados por las instituciones.<sup>10</sup>

Estas reglas pueden ser *por objetivos numéricos*, como el presupuesto balanceado, es decir en cada periodo se busca el equilibrio entre ingresos y gastos; *de procedimiento*, para la aprobación presupuestal o reglas de votación y procedimentales que llevan a la aprobación del presupuesto entre el gobierno y el parlamento; *de transparencia*, esto es, “si los presupuestos significan algo, si los números inscritos en el presupuesto proveen información o si los documentos presupuestales son tan poco transparentes que no aportan ninguna información”<sup>11</sup>.

Es indudable que las investigaciones adelantadas sobre el presupuesto han concentrado su atención en cuestiones de método de elaboración tomando en cuenta parámetros, revisando las experiencias existentes y buscando cumplir con los requerimientos técnicos señalados por organismos multilaterales que implementan soluciones de economía de mercado a un bien público.

Las investigaciones destacan como dificultades la transparencia presupuestal, la sostenibilidad fiscal y los ajustes fiscales aparentes, es decir aquellos que presentan equilibrios en términos numéricos pero que de alguna forma ocultan los procesos de mediano y largo plazo.

Como resultado de este proceso de toma de decisiones se han identificado problemas como la interpretación de los documentos, la consecuencia directa se constituye en un obstáculo para que la elaboración y discusión de un presupuesto sea un ejercicio que dé espacio a una participación democrática. Explícitamente estos problemas son:

---

9 *Ibíd.* pp.:141. “De una parte, las reglas se utilizan a menudo para asegurar una política fiscal “sana” y para imponer límites al ejecutivo y al legislador en la realización de artimañas presupuestales”.

10 ALESINA, Alberto; PEROTTI Roberto.1996:401-407 “Disciplina Fiscal y Proceso Presupuestal”. *The American Economic Review* vol 86. N° 2.

11 ALESINA Alberto. 1999:107 -121 “Disciplina Fiscal e Instituciones Presupuestales”, en GANDOUR Miguel, Mejía, Luis. – Compiladores “Hacia el Rediseño del Estado. Análisis Institucional, Reformas y Resultados Económicos”, Editorial TM Editores.

1. la contabilidad implementada y sus variantes limitan su acceso y comprensión.
2. las asimetrías en la información dan lugar a que se desconozca por muchos las implicaciones fiscales que puede traer un presupuesto, en sentido estricto no hay claridad en la política fiscal.
3. los documentos que conforman el presupuesto, su origen, presentación, y análisis dificultan la transparencia<sup>12</sup>. Alesina (2004:138) comenta que en “Colombia las reformas institucionales han estado asociadas sobre todo con transparencia”.
4. la dificultad de hacer un control que permita conocer los resultados, no sólo en términos de cumplimiento sino también fiscales, dejan ver la dificultad de comprender en toda su magnitud el manejo presupuestal, es decir el análisis intertemporal y de resultados.

La ciencia económica no se ha ocupado aún del estudio de economía política que encierra las instituciones presupuestales ni del presupuesto entendido como un bien público. Es decir, que el problema se ha abordado desde la concepción misma del presupuesto como una herramienta que facilite el ejercicio contable y no como una propuesta económica que dimensione los resultados a los efectos de mediano y largo plazo que aparecen como producto de un presupuesto. Por ahora los estudios realizados apuntan al proceso metodológico, y no han considerado la pertinencia o no de la participación, ni hay espacio para analizar la realidad local que exige soluciones particulares que demandan un análisis extenso.

Por ejemplo, la Nueva Economía Política tiene un procedimiento para la implementación del presupuesto que conduce a un manejo centralizado, casi a manera de colegiado las instituciones presupuestales toman decisiones en las que no hay representatividad, en donde los resultados son el producto de equipos técnicos bien documentados y con reglas a seguir, su logro también será ejecutado y controlado por un equipo de burócratas algunas veces bien informados otras no tanto. Sus planteamientos serán formulas que den

---

<sup>12</sup> AYALA, Ulpiano; PEROTTI Roberto. 2002: 138,145 en ALESINA, Alberto. “Reformas Institucionales en Colombia” Ed. Fedesarrollo-Alfaomega. Bogotá.

respuesta a los problemas en forma focalizada, en razón a que apuntan a un control con estándares numéricos, establecidos con unos rubros casi discrecionales.

La Nueva Economía Política entiende el proceso de toma de decisiones como parte del proceso económico, que sigue los lineamientos de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo entre otros, y estos a su vez tienen directrices institucionales. Este proceso de toma de decisiones maneja un cronograma corto y de pocos participantes, esta deliberación es intensiva y puede conducir a la manipulación de los que poseen la información, además la información está en manos de los tecnócratas<sup>13</sup>. Desde esta óptica el Estado reúne un conjunto de instituciones que son necesarias para regular las decisiones, implementar las acciones y controlarlas. Su existencia asegura la provisión de los bienes y servicios que no pueden ser provistos por los mercados privados.

En conjunto las instituciones, las normas y los expertos conforman el sistema que permite el funcionamiento del Estado. Este conjunto establece unas reglas de procedimiento, de tiempo, de modo y con base en ello se da la toma de decisiones<sup>14</sup>.

Para la Nueva Economía Política, o mejor aún para la economía, los agentes participan con la votación; eligiendo a quienes los representan y delegando totalmente en otro sus decisiones; no como agentes dentro del sistema, quienes deciden han sido delegados y representan la mayoría<sup>15</sup>.

La distribución y redistribución es algo que se espera sea el producto del ajuste de los mercados, en razón a que el Estado es el que decide, la sociedad interpreta que éste se comporta como la *mano invisible* que permite que todos estén satisfechos. En el ámbito

---

<sup>13</sup> CÁRDENAS, Mauricio; Mejía, Carolina; Olivera, Mauricio. 2006. “La Economía Política del Proceso Presupuestal en Colombia” Bogotá: Fedesarrollo.

<sup>14</sup> SANTOS, Boaventura De Souza. (2004:40) “Democratizar la Democracia”. Rio de Janeiro: Ed. Civilizacao Brasileira. Para Schumpeter “el proceso democrático es un método político, es decir, un cierto tipo de arreglo institucional para llegar a decisiones políticas y administrativas”

<sup>15</sup> Ibíd. pp.:27 La democracia representativa dice Santos “*a pesar de ser globalmente triunfante, no garantiza más que una democracia de baja intensidad basada en la privatización del bien público por elites más o menos limitadas, en la distancia creciente entre representantes y representados y en una inclusión política abstracta hecha de exclusión social*”.

económico este enfoque focaliza los recursos como subsidios a la demanda y con ello asegura mejorar la condición de los más desfavorecidos.

El desarrollo económico para la Nueva Economía Política es interpretado como alcanzar un aumento positivo de los resultados cuantitativos en términos de indicadores en educación, salud, empleo, seguridad, disminución del NBI, aumento en la redes de saneamiento básico y servicios públicos. Para la sociedad en su conjunto es entendida como el bienestar que tengan.

Este enfoque entiende lo público como el conjunto de bienes y servicios que el mercado privado no puede proporcionar por las características de los mismos, o porque su provisión está limitada al Estado como la infraestructura, la seguridad, y otros. Lo público son todos aquellos bienes y servicios que el Estado provee bien sea por gratuidad o subsidiado.

Es preciso señalar que el *Presupuesto de Gestión Eficiente* afecta el monto total de los recursos públicos asignados para la ciudad y que su destinación está definida en un porcentaje importante en obligaciones y compromisos adquiridos de mediano y largo plazo. Además, su elaboración está sujeta en gran parte a los lineamientos definidos previamente en el Plan de Desarrollo respectivo al periodo, (ver Anexo N°2 el proceso presupuestal municipal y en el Anexo N°3 el proceso presupuestal nacional). Por lo anterior puede señalarse que para establecer otra forma de elaborarlo, dadas las dimensiones y características de una ciudad como Bogotá es necesario por lo menos contar con una información sistematizada.

Las condiciones requeridas para desarrollar un Presupuesto de Gestión Eficiente aparecen en el cuadro N°1 a continuación:

### Cuadro N° 1 Condiciones para implementar el Presupuesto de Gestión Eficiente

Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democracia representativa, ciudadanía con participación política pasiva, expresada en el voto como único mecanismo.</li> <li>• La directriz de gobierno a seguir es la propuesta política señalada en el Plan de Desarrollo.</li> </ul>
Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación de los cuerpos legislativo y ejecutivo, el Departamento Nacional de Planeación DNP, los técnicos de las oficinas de planeación de cada nivel territorial.</li> <li>• Recursos económicos son definidos y determinados de acuerdo con la normatividad vigente.</li> <li>• Oficinas de planeación de cada nivel territorial.</li> </ul>
Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con un plan de desarrollo a seguir para la ciudad y para las localidades.</li> <li>• De acuerdo con el plan de desarrollo local, se adelantan reuniones de priorización de recursos.</li> </ul>
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ciudadanos participan individualmente.</li> <li>• No es relevante que la ciudadanía cuente con formas de organización.</li> <li>• Los ciudadanos se acogen a las decisiones que toma el gobierno.</li> </ul>

El presupuesto de gestión eficiente es una política pública definida y concreta que no permite cambios salvo porque la norma lo modifique, sus procedimientos están definidos y reglamentados.

## ***1.2. Presupuesto Participativo***

A continuación se estudia el otro enfoque, el cual por no estar enmarcado en formalidades teóricas denomino Presupuesto Participativo. Este está respaldado por la propuesta conceptual de Jon Elster, Albert Hirschman, Amartya Sen y Boaventura de Souza Santos. En él se entiende que el modelo político deseable es la democracia participativa y deliberativa.

El presupuesto participativo ha permitido evidenciar que el procedimiento de *presupuesto de gestión eficiente* ha “abandonado el papel de la movilización social y de la acción colectiva en la construcción democrática”; en su lugar el *Presupuesto Participativo* ha logrado la “supervaloración de mecanismos de representación, la cual podría ser hegemónica sin que estas necesiten ser combinadas con mecanismos sociales de participación”<sup>16</sup>.

Existen dos puntos importantes de la democracia participativa que deben ser tomados en cuenta, *el primero*, el énfasis en la creación de una nueva gramática social y cultural; *el segundo*, el entendimiento de la innovación social articulada con la innovación institucional, es decir, con la búsqueda de una Nueva Economía Política de la Democracia (Santos, 2004:46). Hay que observar que “*la democracia*<sup>17</sup> *es una forma socio histórica y que como tal no está determinada por cualquier tipo de leyes naturales*<sup>18</sup>”. Santos (2004:48) señala que “*la democracia asumió un lugar prácticamente central en el campo político*” después de las dos guerras del siglo XX, ello “*implicó una restricción de las formas de participación y soberanía ampliadas alrededor de un consenso en torno a un procedimiento electoral para la formación de gobiernos*”.

---

<sup>16</sup> *Ibíd.* pp. 38.

<sup>17</sup> *Ibíd.* pp.:37 En el discurso la democracia cambia sus términos, enfocándose en las formas de democracia y su variación, “elementos como la contradicción entre movilización e institucionalización Huntintong (1968), Germani(1971); la valorización positiva de la apatía política Downs(1956); la concentración del debate democrático en la cuestión de los diseños electorales de las democracias Lijphart (1984); el tratamiento del pluralismo como forma de incorporación partidaria y disputa entre las elites Dahl (1971) y la solución minimalista al problema de la participación por la vía de la discusión de las escalas y de la complejidad Bobbio (1986) y Dahl (1991)”.

<sup>18</sup> *Ibíd.* pp.: 46.

Los acuerdos participativos que denomina Santos o el presupuesto participativo en el caso puntual que se estudia, permite que se amplíen o democraticen las relaciones entre la Sociedad y el Estado, dando lugar a un espacio de lo público no estatal, permitiendo que en él existan mecanismos de control social sobre la gestión del Estado, y procesos de cogestión de recursos públicos. El *Presupuesto Participativo* es una instancia donde el poder político está entre el Estado y la Sociedad a través de la deliberación, permitiendo de esa manera la negociación y el consenso para construir nuevas propuestas.

El enfoque de *Presupuesto Participativo* plantea la redefinición de los espacios físicos atendiendo a las diferencias culturales, geográficas y políticas de cada microterritorio, ello es una razón que permite dejar en claro que la globalización y la homogenización en todo sentido, no facilitan los procesos, por el contrario hacen complejas las soluciones, y algunas veces caóticas.

El *Presupuesto Participativo* apunta a que los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos, participen en la toma de decisiones sobre el presupuesto de su territorio, planteando y discutiendo las soluciones más justas para todos. Su participación asegura contar con la información local más precisa en cuanto a la problemática y también asegura la deliberación sobre las posibles soluciones. El Estado es una institución que provee algunos requerimientos para el funcionamiento de un país, pero no es el único agente. Su participación garantiza que exista un reconocimiento y participación de cada grupo o etnia teniendo en cuenta la diversidad. Las instituciones también son agentes necesarios, su participación legitima las diferencias y la diversidad, además de garantizar la democracia. En este enfoque las reglas, al igual que las instituciones requieren y exigen conocimiento y dominio por parte de los ciudadanos.

Por ser este un procedimiento basado en la participación que desarrolla procesos de deliberación extensivos dada la cantidad de interesados, presenta una dificultad en la toma de decisiones. Para la Democracia Participativa<sup>19</sup> los procesos deben apoyarse en

---

<sup>19</sup> *Ibíd.* pp. 39,45 Él interpreta que la democracia participativa se deriva del encuentro entre Democracias populares vs. Democracias liberales. También existe la Democracia local: variaciones de la forma democrática al interior del estado nacional. (ej. Países del sur).

múltiples recursos metodológicos, de interpretación y de análisis que permitan recoger todos los puntos de vista<sup>20</sup>. A continuación aparece en detalle la formalidad de este instrumento de gestión pública, en el cual la participación ciudadana da paso a un proceso democrático de toma de decisiones amplio, busca garantizar a la población un mayor acceso a los recursos y servicios públicos que contribuyan a una mejor calidad de vida.

La implementación de este tipo de gestión busca mayor transparencia en la elaboración y ejecución del presupuesto, mayor control social a las finanzas públicas, superar la corrupción y el clientelismo, generar corresponsabilidad en la gestión, y establecer redes sociales. Este instrumento ha sido avalado por organismos internacionales en el sentido en que coincide con las buenas prácticas de gobierno exigidas por los mismos, dado que ello es razón para aceptar o rechazar los préstamos solicitados.

El procedimiento adelantado en una gran mayoría de las experiencias conocidas del Presupuesto Participativo permite generalizarlo en cinco fases<sup>21</sup>:

1. Definición de reglas de juego: en ésta fase se establece cómo va a operar el ejercicio, el cronograma, los espacios físicos en los cuales se desarrollará, los agentes involucrados, la zona geográfica. De manera específica debe quedar explícito cuál va a ser la metodología para definir prioridades; y quiénes van a representar en instancias superiores los intereses colectivos. Pese a que el Presupuesto Participativo tiene una amplia asistencia en su desarrollo, inevitablemente deberá nombrar representantes para simplificar las discusiones y decisiones que se tomen.
2. Reuniones plenarias: en general estas reuniones abren con la definición de micro-territorios atendiendo a características sociales o económicas similares, y tienen como propósito hacer una primera selección de prioridades, escoger a los representantes que pueden ser o delegados y/o consejeros<sup>22</sup>, esto sujeto al tamaño

---

<sup>20</sup> *Ibíd.* pp. 45, 53 Esta corriente debate el problema de la forma de la democracia y de su variación.

<sup>21</sup> CHAVES, Ana Claudia et al. 2004. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Democratización de la gestión pública y control social. Foro Nacional de Participación Popular. Polis. Brasil.

<sup>22</sup> Los delegados son electos de acuerdo con el número de participantes por cada micro-territorio, su función es informar a los ciudadanos y deliberar sobre las prioridades. Los consejeros son electos en

de la población y a las reglas previstas en la primera fase. Además hay un acompañamiento de funcionarios del gobierno, casi siempre su participación tiene voz pero no voto. Todos los participantes deben tener claras las reglas para participar, entender el funcionamiento y los criterios para definir prioridades, ello permitirá un adecuado desarrollo, además de un ejercicio realmente público.

3. Reuniones temáticas: permiten adelantar la deliberación sobre las prioridades teniendo en cuenta otros intereses como demandas de grupos poblacionales, o requerimientos por sectores, eventualmente también podrían hacerse por territorios. En esta fase es posible que los participantes profundicen en el conocimiento de temas, también en divulgación de las políticas públicas sectoriales, en algunos casos hay participación de técnicos que amplían la información.
4. Selección de propuestas y/o prioridades: atendiendo a los criterios previamente establecidos se escogen las prioridades o problemas a solucionar que mayor puntaje obtengan, según la metodología y se define en que porcentaje se asignará el presupuesto.
5. Por último el seguimiento a la ejecución: una vez se define el plan de inversiones y este pasa por las instancias consultivas, es decir por el Consejo de Presupuesto Participativo y luego por la definición y establecimiento del mismo por parte de las autoridades; se inicia la ejecución en la cual la ciudadanía inicia el seguimiento o control social.

Así mismo, para que el ejercicio sea posible es necesaria la conformación del Consejo de Presupuesto Participativo, este órgano está conformado por los consejeros o delegados escogidos, sus reuniones estarán sujetas a la dinámica y participación activa de los ciudadanos, en algunos casos es el Consejo quien adelanta el seguimiento. De acuerdo con la regularidad en las reuniones, la posibilidad de lograr un ejercicio exitoso es alta, así mismo la garantía para repetirlo.

---

asambleas por micro-territorios o eligen entre delegados según el tamaño de la ciudad, sus funciones son discutir proponer y decidir sobre las prioridades de la zona geográfica.

El proceso del presupuesto participativo, está sujeto en la mayoría de los casos a la voluntad política del alcalde local, pese a que se busca una transformación política que atienda las sugerencias de la comunidad, en algunos casos no se toma en cuenta completamente el resultado sugerido. Es importante decir que el éxito del proceso está en la capacidad de organización que tenga la ciudadanía, su movilización, participación y negociación en las diferentes reuniones, si el dialogo y la deliberación entre los agentes ha sido intenso y consistente éste tendrá un resultado satisfactorio.

El Presupuesto Participativo exige por sí mismo una transformación por parte de las instituciones puntualmente en lo que tiene que ver con la aceptación de las decisiones tomadas. Una característica difícil de superar es el hecho de que los gobernantes prefieren optar por acciones muy puntuales que a veces recortan los resultados esperados por el ejercicio. Aunque el Consejo del Presupuesto Participativo algunas veces logra cambiar las propuesta hecha por la alcaldía, y logra que en ella queden consignadas las demandas ciudadanas tal como fueron propuestas, no siempre es posible, para corregir este resultado en las experiencias conocidas es posible ver la importancia de involucrar en esta decisión a los órganos legislativos correspondientes.

Las condiciones fundamentales para desarrollar el Presupuesto Participativo son:

1. Información: para todos los interesados en participar y especialmente para quienes forman parte del recurso técnico es necesario conocer la información actualizada, en materia de recursos económicos y estado actual del territorio en cifras económicas y sociales. Esta información deberá ser divulgada en medios masivos de comunicación y estar disponible para todos los que deseen consultar, además debe manejar términos de fácil comprensión.
2. Divulgación, y convocatoria: para tener un desarrollo amplio con una discusión y deliberación útil, es necesario comunicar e involucrar a la mayor cantidad de personas que sea posible, preferiblemente ubicar a las organizaciones y grupos más organizados; dada la diversidad de temas e intereses ciudadanos, el ejercicio de convocatoria y divulgación deberá alcanzar a todo el territorio.

3. Conocimientos técnicos: es preciso conocer las características del territorio, las carencias reconocidas en estadísticas, indicadores y cifras oficiales, también se requiere la información sobre infraestructura, políticas públicas, el conocimiento del territorio en detalle es de vital importancia, pues en las deliberaciones pueden llegar a ser puntos decisivos.
4. Recursos: para el Presupuesto Participativo en general los recursos destinados son pequeños, de menos del 20% de los recursos totales del territorio, estos recursos generalmente se implementan en inversión de acuerdo con lo que se establezca.
5. Voluntad política: la experiencia de Porto Alegre evidencia que los gobernantes tienen un interés en el desarrollo de este tipo de prácticas, desde ahí debe interpretarse que existe un compromiso político que implica un acercamiento entre la comunidad y los dirigentes. Con el ánimo de que el proceso se dé, los gobiernos generalmente encargan el ejercicio a un grupo técnico que haga acompañamiento.
6. Planeación: es importante tener definidas las líneas generales de acción para la ciudad pues entre las demandas ciudadanas seguramente se encontraran solicitudes que corresponden más puntualmente al desarrollo de la ciudad. Estas peticiones pueden hacer que demandas por el cumplimiento de políticas públicas no se dé, de hecho lo que discute el Presupuesto Participativo corresponde a un ejercicio de muy corto plazo, es un horizonte que en ningún caso ha sido superior a un año.
7. Movilización: este último aspecto permitiría que la sociedad empoderada en su participación adelante un seguimiento a la ejecución del presupuesto y bien sea en los encuentros para rendición de cuentas o en el ejercicio del control social que ejerce como ciudadano sea posible conocer los resultados de la ejecución del presupuesto; este seguimiento a la gestión además de brindar transparencia permite que la ciudadanía verifique el ejercicio presupuestal y de esta manera garantice el siguiente ejercicio presupuestal.

Además de la estructura general que tiene este procedimiento existen otras acciones que han sido implementadas y que han resultado parte importante en el ejercicio de participación en la gestión pública. Entre ellas puede destacarse el entrenamiento o

formación que contribuye con una participación cualificada por parte de la sociedad y de los funcionarios, en estos ejercicios los recursos utilizados pasan por todo tipo de ayudas, desde cartillas hasta videos implementados con un lenguaje de fácil comprensión para mayor sensibilización y movilización. También hace parte de la formación los seminarios, cursos de capacitación en las diferentes etapas del proceso y experiencias de intercambio. Así mismo, se adelantan visitas de campo para observar las prioridades, es decir ejercicios de reconocimiento de las problemáticas, muy útil porque permite entender las dimensiones que abarca, su urgencia e importancia.

Del mismo modo los foros son otra forma de participación, pueden adelantarse por grupos, generalmente son utilizados en las ciudades grandes, es en ellas donde es posible escoger los delegados. Estas reuniones tienen alguna periodicidad, en este escenario es posible asumir tareas y deliberar sobre las prioridades más importantes. Otras acciones son los congresos y conferencias que son una forma de conocer el conjunto de los problemas y articularlos con otras gestiones en diferentes contextos de la ciudad.

Además de lo anterior el Presupuesto Participativo requiere articularse con los instrumentos de gestión y participación que conformen el territorio, como comités poblacionales, mesas de trabajo y comisiones especiales de discusión o implementación de políticas públicas, pues en algunos casos estas instancias tienen atribuciones como toma de decisiones o fiscalización de recursos.

El desarrollo económico en éste enfoque es la posibilidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, ampliar la participación política en las decisiones que tocan a todos<sup>23</sup>. Amartya Sen (2001) afirma que el desarrollo se concibe como *“un proceso de expansión de libertades reales de que disfrutaban los individuos, el cual lleva a centrar la atención en los fines y no sólo en los medios”*. (...) *“El desarrollo exige la eliminación de las*

---

<sup>23</sup> Santos (2002: 20) *“Exame, un periódico de negocios, nombró en varias ocasiones a Porto Alegre como la ciudad brasileña con mejor calidad de vida, en función de los siguientes indicadores: alfabetización, uso y comprensión de la lengua, número de personas matriculadas en la enseñanza elemental y secundaria, calidad de la enseñanza superior y de postgrado, consumo per cápita, empleo, mortalidad infantil, esperanza de vida, número de camas por hospital, vivienda, alcantarillado, aeropuertos, autopistas, tasa de criminalidad, restaurantes y clima”*.

*principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que puedan encontrarse los servicios públicos”<sup>24</sup> ...*

La distribución y redistribución de los recursos económicos se busca a través de la implementación de reglas para la asignación de los recursos, de nuevos métodos que buscan condiciones similares para todos los individuos de una sociedad, esa igualdad toma como punto de partida la posibilidad de que todos participen en las decisiones. En este sentido la propuesta es solucionar problemas comunes, es decir buscar salidas a problemáticas micro que canalicen soluciones conjuntas para todos.

El presupuesto participativo discute, elabora, gestiona y ejecuta una porción de menos del 20%<sup>25</sup> del presupuesto de una ciudad, esa marcada diferencia con el presupuesto de gestión eficiente además de su forma de elaboración son dos razones por las cuales una ciudad y puntualmente una sociedad no puede determinar en que momento cambia su forma de elaborar el presupuesto; ello está sujeto al desarrollo de las redes sociales y al empoderamiento de los derechos ciudadanos alrededor de la gestión pública de los recursos. Así mismo la economía política también debe ocuparse del análisis y estudio del presupuesto más allá de la herramienta, desde un ángulo que reúna todas las variables que confluyen en él.

Las condiciones mínimas requeridas para adelantar un ejercicio de presupuesto participativo aparecen en el cuadro N° 2 a continuación:

---

<sup>24</sup> SEN, Amartya. (2001:19-20) “Desarrollo y Libertad”

<sup>25</sup> El 20% es el porcentaje máximo disponible para asignaciones dado que por norma debe respetarse compromisos financieros previamente establecidos.

**Cuadro N° 2 Condiciones para implementar Presupuesto Participativo**

Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de participación ciudadana activa, reflejada en procesos deliberativos, movilización.</li> <li>• Garantizar el libre acceso a la información pública de manera completa.</li> <li>• Difundir el régimen participativo, existen mecanismos de participación, política pública.</li> <li>• Asegurar la informalidad y accesibilidad a las instancias de participación pública.</li> </ul>
Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficinas de planeación de cada nivel territorial.</li> <li>• Existen reglas, cronograma, criterios de selección, información sistematizada, como resultado de la concertación entre las instituciones y la sociedad civil.</li> <li>• Definir agendas de trabajo conjunto.</li> <li>• Las instituciones deben proveer fuentes de información y permitir el acompañamiento de técnicos que apoyen el ejercicio.</li> <li>• Implementar una participación homogénea y condiciones similares en toda la ciudad o territorio que permita luego tener parámetros de evaluación similares.</li> </ul>
Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer las necesidades reales de la ciudadanía, en cifras, es decir información actualizada.</li> <li>• Las instituciones locales deben proveer la información diagnóstica que permita establecer las necesidades prioritarias.</li> </ul>
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercicios deliberativos que permiten hacer análisis a temas específicos, generalmente son resultado de la participación proactiva de comunidades interesadas.</li> <li>• La ciudadanía procura una organización en Redes sociales, organizaciones comunitarias, grupos particulares por afinidades o temas como género u otros...</li> <li>• Es imprescindible que exista articulación entre la sociedad y las instituciones.</li> </ul>

El presupuesto participativo permite la diversidad, demanda unos procesos de educación política, técnica y de participación, y por encima de todo demanda la interacción de los agentes que va desde definir cronogramas hasta revisar el resultado de la ejecución de los proyectos.

De acuerdo con las dos propuestas presentadas y pese a que no son comparables por las condiciones culturales, sociales, políticas y económicas presentadas y que están inmersas en cada forma de elaboración del presupuesto a continuación consolido una descripción comparativa. Ver cuadro N° 3.

Cuadro N° 3 **Comparativo por casos**

<b>Descripción</b>	<b>Presupuesto de Gestión Eficiente</b>	<b>Presupuesto Participativo</b>
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer una ejecución eficiente de los recursos, atendiendo a la normatividad definida y el programa de gobierno local establecido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernizar la administración pública permitiendo el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos en busca de la justicia social.</li> <li>• Lograr mayor capacidad de las localidades para atender sus requerimientos.</li> </ul>
Diferencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define el presupuesto total de un ente territorial.</li> <li>• Objetivo: Eficiencia Económica.</li> <li>• Participan instituciones y técnicos.</li> <li>• El Plan de Desarrollo es determinado por las instituciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define una proporción del presupuesto en menos del 20%.</li> <li>• Objetivo: Justicia Social.</li> <li>• Participan todos los agentes de una economía.</li> <li>• El Plan de Desarrollo debe ser el resultado de un proceso participativo considerado por todos.</li> </ul>
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las instituciones tienen el control y el poder para adelantar una ejecución del presupuesto que, de estar bien definido y planificado debe dar solución conjunta a los problemas e ineficiencias que existan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite a los ciudadanos ejercer sus derechos, al mismo tiempo que abre espacio para la apropiación y conocimiento de los problemas con lo cual su elaboración estará más cerca a proponer soluciones prontas.</li> <li>• Mejora la asignación de los recursos y contribuye a una asignación más equitativa.</li> </ul>
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las problemáticas locales específicas quedan por fuera de consideraciones presupuestales, por lo tanto no encuentran solución.</li> <li>• Los ciudadanos deben acogerse a lo que definan las instituciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No puede implementarse para el presupuesto total.</li> <li>• Por la magnitud de las cifras no se garantiza el cumplimiento de compromisos económicos preestablecidos de mediano y largo plazo.</li> </ul>
Condiciones necesarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entorno político en el marco de la democracia representativa.</li> <li>• Exige rigor metodológico, cumplimiento de la norma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entorno político en el marco de la democracia deliberativa.</li> <li>• Exige la existencia de redes sociales, y su movilización hacia la participación.</li> </ul>

Sin embargo, para conocer con más detalle las experiencias participativas es importante revisar casos que han tenido lugar en Colombia y en otros países y que permiten ilustrar mejor el ejercicio presupuestal.

## 2. EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Las formas de elaboración del presupuesto y sus características permiten diferenciar ampliamente las condiciones generales y el entorno necesario para que cada uno pueda implementarse. En razón a que el presupuesto participativo es un ejercicio con una trayectoria en el tiempo muy corta se hace relevante revisar algunas de las experiencias que se han destacado por alguna particularidad. Entendiendo que el presupuesto participativo es único y diferente en cada ciudad en donde se ha implementado, pues factores como la densidad poblacional, la capacidad de gestión y administración pública y la infraestructura son entre otras cosas, razones por las cuales es diverso.

### *2.1. Experiencias Internacionales*

Entre las experiencias internacionales de presupuestos participativos la más antigua conocida es la *Comuna de Paris* en el año 1871 con una corta duración de solo dos meses, sin embargo se constituyó como la primera práctica de gobierno municipal. En el siglo XX aparece nuevamente esta aplicación y en sus inicios e implementación sobresalen las experiencias en Brasil, y Uruguay en América latina también en algunas ciudades de Europa.

Estas experiencias conocidas se destacan en su mayoría porque en sus inicios el movimiento social fue amplio y en cada una se establecieron las reglas para el ejercicio acorde con sus realidades locales.

En el mundo se conoce que existen alrededor de 250 experiencias de presupuesto participativo<sup>26</sup> conocidas e implementadas más de la mitad en Brasil, las demás están en América latina y algunas en Europa, ninguna experiencia es idéntica a otra, sus diferencias cualitativas son importantes, sin embargo, en algunos casos las diferencias son cuantitativas.

---

<sup>26</sup> CABANNES, Yves. (2004:11) “Presupuesto Participativo y Finanzas Locales” Quito.- Programa de Gestión Urbana – UN/HABITAT. Cuaderno de Trabajo N°137.

Entre sus diferencias a resaltar están *las formas de democracia o de participación* en el proceso de presupuesto participativo (Cabanni 2004:11-14). En la mayoría de los casos la democracia directa está presente y a partir del voto los ciudadanos participan directamente en las asambleas, pueden elegir o ser elegidos como Delegados o Consejeros, en todos los casos los ciudadanos controlan en forma directa el proceso. La otra forma de participación es la democracia indirecta, tiene lugar a través de los representantes de las organizaciones participantes, en la cual los ciudadanos están representados a través de sus líderes, ésta forma es predominante en América latina, es una combinación que da paso a que el ciudadano no esté representado totalmente y tampoco pueda tener un control total del proceso.

Pese a la *combinación de democracia* y a las formas de participación este ejercicio puede en algún momento convertirse en democracia representativa en el sentido en que las decisiones en un momento recaen en el Consejero o Delegado; existen ambas formas amplias de participación y en las experiencias existentes los ejemplos pasan desde la consulta ciudadana hasta las experiencias deliberativas. (Cabanni 2004:11-14)

En muchos casos *el órgano de decisión* es el Consejo del Presupuesto Participativo, pues en él, es en donde se establece el reglamento interno del proceso, los criterios, la agenda y el procedimiento en general de todo el proceso. Éste órgano será quien presente el resultado de la deliberación y quien defenderá el interés común frente a las autoridades. Para los casos en los que no existe este Consejo es decir aquellos que optan por escoger líderes comunitarios el procedimiento tiene amplias diferencias<sup>27</sup>. En el caso del presupuesto participativo con Consejo, el proceso es un *catalizador* que reúne múltiples formas de participación y con ellas logra construir otros caminos, otros procesos que logran una construcción cultural con la que es posible generar arraigos que a su vez establecen el proceso y fortalecen su existencia por ser procesos nuevos.

En el caso de presupuesto participativo con base en las organizaciones comunitarias cualquiera que sea y tomando los líderes como representantes y multiplicadores, se da

---

<sup>27</sup> *Ibíd.* pp.:14.

paso a la *dinamización* de estos grupos organizados, amplían sus funciones pero no se logra cambios sustanciales en el tejido social y político, hay que señalar que la mayoría de experiencias existentes están intermedias entre estos dos casos extremos<sup>28</sup>.

Una parte del proceso importante y la cual aún tiene desarrollos disimiles en todos los casos es lo que tiene que ver con *el control* a la ejecución de esos presupuestos, y en la que para algunos casos no es tan claro saber si hubo o no control ciudadano pleno; en algún sentido la pertinencia y el conocimiento de los problemas permite que la ciudadanía haga un seguimiento, dado que la mayoría de demandas apuntan a alcanzar unas mejores condiciones de vida a un grupo, la participación allí demanda un actuar comunitario<sup>29</sup>.

La formalización o informalidad del proceso también es algo que varía pasando desde ser una responsabilidad del dinamismo entre la sociedad civil y la alcaldía local competente hasta aquellas experiencias organizadas que están debidamente reglamentadas por Ley y dentro de las cuales además se definen normas.

Los presupuestos participativos han sido implementados en ciudades de diferentes tamaños, hay casos con menos de 20.000 habitantes como “*Icapuí o Mundo Novo en Brasil, Rheinstetten en Alemania, o Pieve Emanuele cerca de Torino, Italia y también en grandes ciudades como Buenos Aires, Distrito Federal México o São Paulo*” (Cabanni 2004:44). La diversidad de tamaño en términos de población e infraestructura, por lo tanto de la escala es un elemento que hace complejo el análisis. (Véase Anexo N° 4)

Por ser un proceso presupuestal tan diferente al usualmente conocido e implementado Cabannes (2004) señala que según los estudios realizados existen tres fases que reúnen las experiencias de presupuestos participativos conocidas, de 1989 a 1997 la *experimentación*, en la cual se dan diferentes formas de conseguir los recursos y de desarrollar estos ejercicios; de 1997 a 2000 se da la *masificación* del ejercicio a diferentes territorios especialmente en Brasil alcanzando 130 municipios y de 2000 en adelante la *expansión* y

---

<sup>28</sup> *Ibíd.* pp.:15.

<sup>29</sup> *Ibíd.* pp.:13. Estas prácticas se conocen como presupuestos participativos ciudadanos, dentro de las formas de democracia participativa de proximidad (o comunitaria).

*diversificación* se implementa en otras ciudades de Latinoamérica y Europa<sup>30</sup>. Actualmente las experiencias desarrolladas han soportado varios periodos, puede decirse que entre la experiencia alcanzada ya se cuenta con conocimientos sobre como dar inicio al proceso, como desarrollarlo y como consolidarlo. Sin embargo, por ahora su evaluación concreta en cuanto a resultados apenas se está documentando.

De acuerdo con las experiencias de presupuestos participativos conocidas cabe señalar que el 70% de las experiencias conocidas están concentradas en ciudades de menos de un millón de habitantes; por la dimensión en población es posible reconocer cinco grupos. Cabannes (2004:15)<sup>31</sup> las presenta así:

En el primer grupo ciudades como Icapuí y Mundo Novo en Brasil; Puerto Asís en Colombia; Cotacachi en Ecuador; Bobigni en Francia; Pieve Emmanuel en Italia y Rheinstetten en Alemania todas ciudades con menos de 50.000 habitantes.

En el segundo grupo: Alvorada, Juiz de Fora, Caxias do Sul en Brasil; en el Perú Villa El Salvador e Ilo en Ecuador, ciudad Cuenca y Córdoba en España, y en Francia Saint-Denis; todas con una población entre 50.000 y 500.000 mil personas.

En el tercer grupo las experiencias de Santo André y Campinas de Brasil ciudades que cuentan con poblaciones de entre 500.000 y un millón de habitantes.

En el cuarto grupo las ciudades de Rosario en Argentina, Montevideo en Uruguay; Recife, Porto Alegre, Belém y Belo Horizonte las cuales tienen entre uno y cuatro millones de habitantes.

Y por último el grupo de mayor interés por las dimensiones de su tamaño poblacional las experiencias de Buenos Aires y México D.F. que superan en tamaño los cuatro millones de personas; estas ciudades permiten de alguna forma compararse con un ejercicio similar en Bogotá.

---

<sup>30</sup> *Ibíd.* pp.: 44.

<sup>31</sup> CABANNES, Yves. (2004:15) "Presupuesto Participativo y Finanzas Locales" Quito.- Programa de Gestión Urbana – UN/HABITAT. Cuaderno de Trabajo N°137.

Existen dos características por las cuales Buenos Aires y México son comparables con Bogotá para desarrollar ejercicios de presupuesto participativo, en primer lugar la población en las tres ciudades supera los cuatro millones de habitantes, en segundo lugar las tres ciudades cuentan con elección popular y espacios de participación ciudadana. Sin embargo y pese a que ejercicios similares al presupuesto participativo se han dado, el proceso aún está en construcción y no existe claridad sobre los resultados esperados ni sobre como evaluarlos, con lo cual es muy difícil hacer un seguimiento en términos numéricos que permitan señalar algo al respecto de la gestión.

En México se discute sobre las demandas de la población, esta experiencia permitió que el proceso de presupuesto participativo se adelantará en articulación y construcción metodológica de acuerdo con la planeación participativa del desarrollo local, como resultado del ejercicio se dio en primer lugar, la generación de agendas ciudadanas y en segundo lugar, se crearon comisiones de planeación con función de contraloría vecinal (Cabannes, 2004:102). En cuanto a los resultados no hay cifras que permitan tener una medición cuantitativa pero si se conoce algunos de los resultados más importantes: generar igualdad para la participación, intervención ciudadana en el ámbito público, fortalecer la pertinencia y participación ciudadana, construir nuevos derechos ciudadanos, formar a la ciudadanía en planeación del desarrollo local, así mismo un gran avance y fortalecimiento democrático por la combinación entre la democracia directa y la democracia representativa, institucionalizar la política pública y generar corresponsabilidad ciudadana<sup>32</sup>.

En el caso de Buenos Aires la discusión es sobre proyectos y acciones requeridas. Allí el proceso tuvo lugar en un momento de crisis institucional, en este caso es un ejercicio en el que no se definen montos presupuestales, se discute y prioriza sobre proyectos, los agentes participantes son diversos, proactivos y adelantan el ejercicio partiendo de un diagnóstico participativo. Es evidente que cada ciudad en la que se desarrolla el ejercicio se ajusta a su propia dinámica. Para el caso de Buenos Aires los resultados más visibles son: el

---

<sup>32</sup> Memorias Foro: Políticas públicas y corresponsabilidad ciudadana: Experiencias de presupuesto participativo en la Ciudad de México, Noviembre 2002.

proceso de politización ciudadana o educación política en un proceso que tiene experiencias educativas, las políticas públicas lograron una mejor distribución del ingreso en el sentido en que es posible priorizar de acuerdo con las necesidades, permitiendo definir la integración entre diversos grupos sociales y útil porque deja hacer seguimiento a la ejecución en el debate, la elaboración, el control y el seguimiento al presupuesto o mejor dicho el control al Estado por parte de los ciudadanos<sup>33</sup>.

En razón a las pocas experiencias en presupuesto participativo implementados aún no hay información sistematizada que permita hacer análisis comparativo, sin embargo, según Cabannes (2004) expone que los presupuestos planificados resultados del ejercicio nunca son comparables con los presupuestos ejecutados realmente, por ejemplo aún no existen ejercicios en los que se mida con indicadores de gestión la eficiencia del PP, sin embargo, hay una tendencia notoria de las experiencias conocidas por discutir las obras, proyectos y acciones que permitan tener mayor acceso a la educación, la salud, los servicios públicos y en algunos casos también a obras infraestructura.

Por ahora la experiencia más conocida y documentada es la de Porto Alegre en Brasil, es importante por ser la experiencia con el mayor número de repeticiones, con su implementación ha logrado ajustarse ampliamente, más adelante se revisa con detalle; además ver Anexo N°5. En segundo lugar está Montevideo, que es una de las experiencias más consolidadas fuera de Brasil, destacada porque construye el proceso de Presupuesto Participativo entre la Intendencia Municipal y la ciudadanía a partir de los Consejos Vecinales electos en cada uno de los 18 distritos, es el resultado del proceso de descentralización.

Otras experiencias que pueden destacarse son la de Córdoba en España, la cual tuvo una fase preparatoria de dos años, está vinculada con organizaciones comunitarias y sociales, el ejercicio dedica atención especial a la comunicación y la información. Saint- Denis cerca de Paris, es una ciudad con una población inmigrante, que ha encontrado en el Presupuesto Participativo la posibilidad de generar lazos sociales. También Pieve

---

<sup>33</sup> Memorias seminario La Gestión local en Argentina: Situación y Perspectivas, Septiembre 2005.

Emanuele, un municipio en las afueras de Milán, está estrechamente vinculada a dos iniciativas participativas, de Porto Alegre “Assemblee di Quartiere” y “Tavoli de Progettazione Participata”. Y finalmente Rheinstetten, pequeño municipio situado en Baden Württemberg, Alemania en el cual el Presupuesto Participativo tiene un carácter consultivo, flexible e informal.

Las experiencias conocidas han logrado pasar desde la discusión del 1% del presupuesto hasta el 100%<sup>34</sup>, no importa *el monto* que se discuta el ejercicio de participación es intenso y extenso. Y entre sus logros conocidos se ha encontrado por ejemplo que la mayoría de procesos tiene un aumento en la recaudación fiscal, y reducción de la morosidad, ambas resultado de la transparencia en la gestión que se da con el Presupuesto Participativo.

Pese a que algunos investigadores han tratado de sistematizar la información para hacerla comparable entre ciudades no ha sido posible dadas las múltiples diferencias; entre ellas población total y participante, moneda, información sistematizada y procesos disimiles.

### **2.1.1. Experiencia comparativa caso Porto Alegre<sup>35</sup>**

Sin lugar a dudas la experiencia conocida más significativa dentro de procesos de presupuestos participativos es la de Porto Alegre capital del Estado Rio Grande do Sul en Brasil, la cual inició en 1989 y cada año ha logrado mejorar cada proceso y cada resultado. Esto fue posible en razón a que las comunidades estaban muy organizadas y la coyuntura política del momento permitió que el Partido de los Trabajadores asumiera el poder, dando paso con ello a grandes movilizaciones populares; las relaciones entre el Estado y la Sociedad pasaron a otra dimensión y permitieron que el Presupuesto Participativo tuviera lugar allí.

El proceso metodológico que contiene el Presupuesto Participativo puede resumirse en cinco fases importantes diagnóstico participativo, deliberación y definición del

---

<sup>34</sup> *Ibíd.* pp.: 46,48. La ciudad de Campinas en el Brasil ha discutido su presupuesto en un 100%. Este municipio tuvo el 47% de autonomía financiera entre los años 2001 y 2003.

<sup>35</sup> SANTOS, Boaventura De Souza. 2003:28-36. “Democracia y Participación” Madrid: Ed. El Viejo Topo.

presupuesto, diseño y aprobación del presupuesto, ejecución y finalmente evaluación, el ciclo comprende un año y debe ajustarse a los planes plurianuales de gobierno<sup>36</sup>.

*“El Presupuesto Participativo es una estructura y un proceso de participación comunitario basado en tres principios y un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos de participación popular, sustentados en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal en el cual:*

- *todos los ciudadanos tienen derecho a participar.*
- *la participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y democracia representativa.*
- *los recursos de inversión se distribuyen de acuerdo con un método basado en una combinación de criterios generales, criterios de viabilidad técnica o económica, definidos por el ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la propia ciudad, cuya implementación corresponde al ejecutivo.”*

La *“estructura institucional básica:*

1. *el primer tipo de instituciones abarca las unidades administrativas del ejecutivo municipal encargadas de dirigir el debate presupuestario con los ciudadanos: Gabinete de Planeamiento GAPLAN, Coordinadora de las Relaciones con las Comunidades CRC, Foro de Asesorías de Planeamiento ASSEPLAS, Foro de Asesorías Comunitarias FASCOM, Coordinadores de Distrito del Presupuesto Participativo CROP, y Coordinadores Temáticos CT. La CRC a través del CRP y CT; es un organismo mediador que establece vínculo del gobierno municipal con los dirigentes comunitarios y sus asociaciones. Es organismo mediador, la coordinación de asambleas y también el COP Consejo del Presupuesto Participativo; el GAPLAN comparte con la CRC las funciones de coordinación.*
2. *el segundo tipo de instituciones consiste en las organizaciones comunitarias, dotadas de autonomía frente al gobierno municipal y compuesto principalmente por organizaciones de distritos, que llevan a cabo la mediación entre la*

---

<sup>36</sup> *Ibíd.* pp.: 35-42. “Democracia y Participación” Madrid: Ed. El Viejo Topo. Para ampliar esta información ver la tabla N°1 Normatividad presupuesto de Bogotá y el Anexo N° 1 Normatividad del presupuesto en Colombia.

*participación de los ciudadanos y la elección de las prioridades para los diferentes distritos de la ciudad.*

3. *el tercer tipo de instituciones fue concebido para establecer una mediación e interacción permanente entre los dos primeros tipos, y está formado por instituciones de participación comunitaria: COP, Asambleas Plenarias de Distrito, Foros de Distrito del Presupuesto, Asambleas Plenarias Temáticas y el Foro temático del Distrito”.*

Hay que señalar que “*el principal objetivo del Presupuesto Participativo es animar una dinámica y 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*<sup>37</sup>”.

El proceso más importante del Presupuesto Participativo son “*las asambleas y las reuniones tienen una triple finalidad: 1. definir y escalonar las exigencias y las prioridades de cada distrito o temáticas; 2. elegir a los delegados y los consejeros del COP; 3. evaluar la actuación del ejecutivo. Los delegados actúan como intermediarios entre el COP y los ciudadanos, supervisan, asimismo, la introducción del presupuesto. Los consejeros definen los criterios generales que anteceden al escalonamiento de las exigencias y a la distribución de los fondos y votan la propuesta del Plan de Inversión presentada por el Ejecutivo*<sup>38</sup>”.

“*el objetivo de estas reuniones preparatorias es la recopilación de peticiones y de las reivindicaciones de los ciudadanos, de movimientos populares de base y de instituciones comunitarias relativas a cuestiones realizadas con los distritos o áreas temáticas; asimismo representan el inicio de la movilización de la comunidad para la elección de delegados del distrito. Estas reuniones son cruciales para discutir las exigencias de la comunidad y sus prioridades relativas*<sup>39</sup>”.

---

<sup>37</sup> *Ibíd.* pp.:35.

<sup>38</sup> *Ibíd.* pp.: 32-33.

<sup>39</sup> *Ibíd.* pp.: 35

*“Las reuniones en cada distrito discute y jerarquiza las prioridades sectoriales: entre saneamiento básico, políticas de vivienda, pavimentación de calles, educación, asistencia social, salud, transporte y circulación, planificación urbana, áreas de ocio, deporte y ocio, iluminación pública, desarrollo económico, cultura y medio ambiente<sup>40</sup>.”*

La experiencia de Porto Alegre se ha constituido en un ejemplo, se considera que es una escuela ciudadana; su respuesta a las necesidades de la población más desfavorecida y la mejora en sus condiciones de vida son indicadores de la formación de sujetos políticos activos, a su vez esta práctica ha permitido una modernización de la gestión administrativa y ha dado paso a un control ciudadano. Con el presupuesto participativo se ha logrado una nueva estructura de la relación entre el Estado y la sociedad, parece ser éste un camino posible para lograr la transformación económica deseable para la sociedad.

Es de destacar que este es un proceso que nació de abajo hacia arriba, que no tiene jerarquías ni límites en la participación, que configura un espacio público popular, que aún no está plenamente definido y que por la cantidad de factores que en él confluyen, su diversidad y flexibilidad abren paso a una nueva gestión pública que puede dar respuesta a los problemas económicos con justicia social<sup>41</sup>. Ello implica un proceso en el tiempo que obliga a tener visión de corto y largo plazo, reconocer un espacio propio y un territorio, concertar un ciclo de participación, y encaminarse en una nueva cultura política, por supuesto ello involucra la voluntad de muchos y el esfuerzo conjunto de la sociedad alrededor de unos intereses comunes.

## **2.2. Experiencias Nacionales**

En Colombia para los diferentes niveles territoriales se ha implementado el ejercicio presupuestal con enfoque de *Presupuesto de Gestión Eficiente*; sin embargo, también se han desarrollado algunas prácticas con *Presupuesto Participativo*.

---

<sup>40</sup> *Ibíd.* pp.: 35

<sup>41</sup> CABANNES, Yves. (2004:26) “Presupuesto Participativo y Finanzas Locales” Quito.- Programa de Gestión Urbana – UN/HABITAT. Cuaderno de Trabajo N°137. El Presupuesto participativo “*es un instrumento de justicia social, en tres dimensiones: tributaria, distributiva y política*”.

El desarrollo del proceso presupuestal en Colombia consiste en que *“el Ministerio de Hacienda, conjuntamente con el Presidente, son responsables de presentar el presupuesto al Congreso,...El Director de Planeación Nacional goza de una autoridad considerable sobre la distribución y el tamaño del componente de inversión del presupuesto nacional. La ley establece que el presupuesto debe ser consistente con un programa macroeconómico anual, aprobado por el gobierno en conjunto con el Banco Central”*. *“Frente al Congreso, el ejecutivo es bastante poderoso a la hora de la discusión y aprobación legislativa del presupuesto. El Congreso tiene fechas límite para aprobar el presupuesto, si éste no es sometido a votación o no es aprobado, la propuesta original del gobierno se convertirá automáticamente en el presupuesto.”*<sup>42</sup>

Los Agentes que participan en el proceso son el Presidente de la República, el Gabinete Ministerial conformado por los 13 Ministros y el Director(a) de Departamento Nacional de Planeación, el Congreso de la República conformado por el Senado con 102 miembros y Cámara con 165 miembros, y la Corte Constitucional<sup>43</sup>, además contribuyen en todo el proceso el Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS<sup>44</sup> y el Consejo de política Económica y Social CONPES<sup>45</sup>. (Ver anexo N°1 Normatividad del Presupuesto).

En Colombia se han desarrollado algunas experiencias de forma colectiva y democrática, según lo establece la norma puede planearse y presupuestarse entre 0% y el 20%<sup>46</sup> de los ingresos de libre inversión de los gobiernos municipales o departamentales denominado *“presupuestación participativa”*. Este ejercicio aparece a continuación, sin embargo,

---

42 HOMMES, Rudolf. 1998:95 “Evolución y Racionalidad de las Instituciones Presupuestales en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo Vol 28 N° 1.

43 CÁRDENAS, Mauricio; et al. 2006:7 25 “La economía política del proceso presupuestal en Colombia” Documentos de trabajo. Bogotá.: Fedesarrollo No. 31

44 ALESINA, Alberto. 2002:142 “Reformas Institucionales en Colombia” Ed. Fedesarrollo-Alfaomega. Bogotá. El CONFIS “está conformado por el Ministro de Hacienda y el Director(a) del Departamento Nacional de Planeación, el Consejero Económico del Presidente, los viceministros de hacienda(técnico y general) y por los directores de Presupuesto, Crédito Público, Impuestos y Aduanas y de la Tesorería del Ministerio de Hacienda”.

45 *Ibíd.* pp.: 142 Bogotá. El CONPES “está conformado por el Ministerio de Hacienda, otros siete ministros, representantes del DNP, y es presidido por el Presidente de la República.

46 El presupuesto Participativo de Porto Alegre permite que se programe hasta el 17% del presupuesto a través de este mecanismo. En Bogotá la asignación presupuestal real que se administra en lo local es del 6%.

básicamente consiste en que las autoridades de planeación asignan unos ingresos y las comunidades definen como invertirlo.

Experiencias de Presupuestos Participativos:

1. *Risaralda* en este departamento se plantearon dos formas para adelantar el proceso de presupuesto en el año 2003. La opción *A* los municipios interesados sometían a votación ciudadana el proyecto de su plan de desarrollo; la opción *B* la gobernación lidera el proceso y se prioriza a partir del plan de desarrollo del departamento; la administración municipal cofinancia los proyectos elegidos. Los municipios que escogieron esta alternativa fueron: Apia, Balboa, Guática, Quinchía, La Celia, Belén de Umbría. Para definir los montos de asignación presupuestal tuvieron en cuenta: el principio de equidad social, la tasa de desempleo, el indicador NBI, el crecimiento poblacional entre 1999-2000, el porcentaje de dependencia del Sistema General de Participaciones, la tasa de deserción escolar, el porcentaje de desnutrición infantil, la tasa de mortalidad infantil, la participación relativa en las votaciones; este ejercicio se desarrolló en nueve pasos: inicio y preparación, movilización, plenarias de votación, capacitación y control social, criterios para definir perfiles de proyectos, formulación técnica de los proyectos, sustentación asamblea y consejos, rendición de cuentas y ejecución de los proyectos.<sup>47</sup>
2. *Tolima* allí el proceso recibió el nombre de Presupuesto Participativo Provincial, dando con él espacio para generar la integración, potencializar recursos de inversión, aumentar la eficiencia y la eficacia y propiciar la cultura de participación. Los principios planteados apuntaron a la participación ciudadana, la transparencia, el control social, la focalización del gasto, legitimación de competencias entre el departamento y los municipios y fortalecer la formación de provincias. Su desarrollo se dio en dos etapas una de trabajo técnico, correspondiente a equipos de trabajo de funcionarios públicos de todos los niveles y la segunda de participación y decisión de la comunidad y de las comisiones de

---

<sup>47</sup> Agencia Española de Cooperación Internacional AEI. 2004:41. “El Presupuesto Participativo, una propuesta para radicalizar la Democracia. Experiencias y Metodologías” Medellín: Pregón Ltda.

presupuesto. El proceso se adelantó en dos provincias Los Nevados y Sur Oriente, y exigió que el 60% de los municipios participaran, al igual que el proceso de Risaralda comprende nueve etapas y también se dio en el 2003<sup>48</sup>.

3. *Marsella-Risaralda* esta experiencia tuvo lugar en febrero de 2002, al igual que las anteriores tuvo un proceso similar, incluyó ocho fases así: preparación del proceso, promoción, puesta en marcha, aprobación de proyectos y del presupuesto, rendición de cuentas del proceso y seguimiento, preparación del proceso 2003, convocatorias 2003 reuniones y capacitación.
4. *Medellín* en el marco normativo nacional, Medellín ha desarrollado una cultura ciudadana entre movimiento ciudadano y administración municipal que permitió avanzar en la normatividad con el Acuerdo Municipal 043 de 1996; el cual detalla el Sistema Municipal de Planeación, inspirado en la participación ciudadana y la gestión local. De esta manera el presupuesto participativo pudo darse buscando potenciar el desarrollo local. El programa de planeación y presupuesto participativo desarrollado entre el periodo 2004 -2007 es parte de la estrategia de gobernabilidad democrática, de construcción y defensa de lo público<sup>49</sup>. Dado que la participación de la ciudadanía en la definición de temas públicos que preocupan a todos, permite hacer de la gestión pública un acto transparente con participación de todos, visibiliza los problemas y además facilita el control a cada acción que se adelante.

Un antecedente importante es la existencia en la ciudad de 6 iniciativas ciudadanas autónomas de planeación local y zonal, con las que los ciudadanos tuvieron un primer paso, reconociendo territorio, y haciendo formulación de proyectos. Como experiencia concreta se puede señalar la de gestión de Juan Gómez Martínez (1997 – 2000) la cual está en la memoria de los ciudadanos pues por primera vez en la ciudad las organizaciones barriales pudieron definir sobre el uso de los recursos destinados a sus territorios. Así mismo la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo adelantada en 4 gobiernos ha venido entrenando a la ciudadanía en

---

<sup>48</sup> Agencia Española de Cooperación Internacional AEI. 2004:42. “El Presupuesto Participativo, una propuesta para radicalizar la Democracia. Experiencias y Metodologías” Medellín: Pregón Ltda.

<sup>49</sup> Programa de Gobierno presentado a la ciudadanía por el Alcalde Sergio Fajardo Valderrama, (2004-2007)

temas de presupuesto, y seguimiento a indicadores, ello permite tener un inventario importante en lo que tiene que ver con la ejecución y evaluación del presupuesto participativo.

El presupuesto participativo tal como se ha dado en Medellín está conformado por tres etapas así información, deliberación y fiscalización; ellas conforman un ciclo presupuestal que comprende un periodo de once meses de Marzo a Enero. Sin embargo pese a ser un modelo de gestión deseado los procesos de planeación no han logrado concretarse en programas y proyectos que den respuesta a los problemas más inmediatos, ello ha generado desconfianza en este proceso; la asignación presupuestal ha favorecido intereses clientelistas; estos dos hechos han dado paso al desinterés en los procesos de planeación local.

### ***2.3. Proceso Presupuestal en Bogotá***

Al igual que el proceso de presupuesto nacional, en el Distrito se prepara una versión preliminar en la Secretaría de Hacienda Distrital con base en el presupuesto anterior y en los requerimientos de cada entidad pública y de las empresas de servicios del Estado, a partir de esas cifras se construye un documento preparado por el Confis (conformado por el Alcalde Mayor, tres designados, el Secretario de Hacienda proyección de gasto - y el Secretario de Planeación -proyección de la inversión-); con estos lineamientos de política listos antes del 1 de abril, se prepara el Plan Operativo Anual de Inversión y con él los anteproyectos de presupuesto de cada entidad antes del 30 de mayo, luego se ajustan las proyecciones del presupuesto anual entre junio y agosto, posteriormente se presenta al Concejo de Bogotá en los tres primeros días de noviembre, el Concejo debe aprobarlo antes del 10 de diciembre o sino el Alcalde Mayor lo expide por Decreto. (Ver tabla N° 1 Normatividad del Presupuesto en Bogotá).

En el ejercicio de planeación local el Estatuto Orgánico de Presupuesto designa que el presupuesto para las localidades podrá ser hasta el 20%, en la práctica es máximo del 10%, su forma de distribución se ha mantenido, está asignada de acuerdo con el tamaño de

población que tiene cada localidad. El porcentaje a distribuir está sujeto al número de habitantes residentes en cada localidad.

Tabla N° 1 **“Normatividad del Presupuesto en Bogotá”**

Año	Norma	Nivel	Contenido
1991	Constitución Política	Nacional	Planes de desarrollo, Participación ciudadana, Sistema Nacional de Planeación.
1993	Decreto Ley 1421	Nacional	Controla a la ejecución del presupuesto será ejercido por la Contraloría Distrital. Define las instituciones y agentes que conforman las instituciones presupuestales y de gobierno en la ciudad
1994	Ley 152 y Acuerdo 12	Nacional	PND- Autoridades e instancias de planeación
	Ley 136	Nacional	Modernizar la organización y funcionamiento de los municipios
1996	Decretos 111, 115, 714	Nacional	Principios del Sistema presupuestal y Confis
1997	Ley 388	Nacional	Ordenamiento Territorial de Largo Plazo
2000	Decretos 619, 1139, 1138	Distrital	Primer POT, Programación y ejecución del presupuesto
2000	Ley 617	Nacional	Categorización de las Entidades Territoriales
2000	Acuerdo 13	Distrital	Planes de Desarrollo Local, Consejeros de Planeación Local y Encuentros Ciudadanos
2003	Decreto 469, Ley 819	Nacional	Sistema de planeación y fortalecimiento local; Transparencia – Marco Fiscal de Mediano Plazo.
2003	Decreto 499	Nacional	Cuenta Única Distrital
2004	Acuerdo 119	Distrital	Sistema Distrital de Planeación
2006	Acuerdo 257	Distrital	Normas sobre estructura, organización y funcionamiento de las entidades
2007	Decreto 632	Distrital	Definió un mecanismo de aporte voluntario, mediante el cual los ciudadanos aportaran para la ejecución de proyectos prioritarios.
2007	Decreto 448	Distrital	Sistema Distrital de Participación
2008	Proyecto de acuerdo 258	Distrital	En trámite el acuerdo sobre presupuesto participativo, que modificaría algunos artículos de los acuerdos 12 y 13 de 2000 y el decreto 488 de 2007

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital (2003), “Principales Normas Presupuestales”, Bogotá, D.C.

En Bogotá el proceso ha ido transformándose de manera especial a partir del año 2000 en razón al Acuerdo 13, norma con la que se abrió espacio a la participación ciudadana en la discusión y elaboración de los planes de desarrollo locales, denominada esta como Encuentros Ciudadanos, a la fecha se han desarrollado estos en cuatro ocasiones, básicamente se ha enfocado la discusión en las problemáticas locales con el fin de tratar de incluir soluciones para todo y ha apuntado más a la planeación participativa.

Los agentes participantes en el proceso de elaboración de presupuesto distrital son la Alcaldía Mayor, la Secretaría de Hacienda Distrital, la Secretaria de Planeación Distrital, y el Concejo de Bogotá. Con base en el Plan de Desarrollo Distrital y el programa de gobierno en el ámbito local la formulación del presupuesto está en cabeza del Alcalde Local y la oficina de planeación local. Sin embargo, la ciudadanía a partir del Acuerdo 13 de 2000 ha tenido una participación en la discusión sobre que debe o no incluirse en los Planes de Desarrollo Locales. La participación democrática en la preparación del Plan de Desarrollo Distrital se hace en forma casi simultánea con la preparación de los Planes de Desarrollo Locales.

Para el caso de Bogotá puede señalarse que el proceso que se ha adelantado de Encuentros Ciudadanos es el único ejercicio con participación ciudadana conocido y dista mucho de ser un presupuesto participativo pues éste aún no ha sido resultado de una propuesta conjunta entre ciudadanos e instituciones; los avances adelantados hasta ahora obedecen a la normatividad establecida por el Acuerdo 13 de 2000 que reglamenta la participación ciudadana en los Encuentros Ciudadanos y el Decreto 448 que define el Sistema Distrital de Participación Ciudadana; su dinámica no ha sido parecida a un ejercicio de presupuesto participativo; es decir aún no se tienen las condiciones necesarias para el desarrollo de un presupuesto participativo en razón a que la sociedad civil no está organizada, además del entorno político en el marco de la democracia representativa.

Bogotá tiene condiciones que favorecerían el desarrollo de este ejercicio de elaboración del presupuesto como la descentralización, sin embargo ésta solo se ha dado en términos administrativos, la ciudad está conformada por veinte localidades pero ellas no tienen autonomía presupuestal y los recursos con los que cuentan no superan el 10% del presupuesto total. Además, su ejecución está limitada al Plan de Desarrollo que a su vez es elaborado por las Alcaldías locales con una mirada local y sujeto a la consideración ciudadana en los Encuentros Ciudadanos; es importante señalar que las observaciones o claridades expresadas por los ciudadanos son consideradas y algunas veces modifican levemente las estructuras propuestas por los alcaldes.

La existencia clara de esta división política con la que se cuenta favorece el desarrollo de este presupuesto, sin embargo, la información desagregada por localidad aún es escasa y no permite conocer en detalle las problemáticas locales. Este proceso no es posible por razones como el desinterés ciudadano por participar en la vida política, la inexistencia de redes sociales solidas que tengan participación activa, el desconocimiento de los temas técnicos que implica el desarrollo de este ejercicio, entre otras.

Es decir la existencia de la norma *per se* no garantiza que se de el proceso de presupuesto participativo; al respecto la administración distrital 2004-2007 adelanto un ejercicio piloto educativo “Asambleas de Priorización<sup>50</sup>” por localidades, para conocer el comportamiento ciudadano frente a la posibilidad de escoger de acuerdo con sus necesidades el orden de las prioridades para el sector social<sup>51</sup>, la documentación del mismo permitió dimensionar la magnitud del proceso y reconocer las deficiencias que existen en información local, ausencia de diagnósticos, desinterés ciudadano, falta de credibilidad en las instituciones, ausencia de redes sociales, desconocimiento general de las problemáticas por parte de los ciudadanos y desconocimiento específico en los temas técnicos.

De considerarse el ejercicio para Bogotá por lo menos en su inicio el porcentaje asignado no será mayor al 10% del presupuesto total para las veinte localidades, su cubrimiento puede ser definido por territorios, por poblaciones, o por una combinación de estas; sin lugar a dudas hay dos limitantes importantes primero no existen redes sociales, civiles o de otro tipo que motiven a los ciudadanos a participar y segundo no existe una voluntad política real para asumir la autonomía presupuestal que exige la descentralización.

El Presupuesto Participativo exige la participación ciudadana como elemento fundamental para la elaboración del mismo, éste debe ser resultado de la movilización social por los derechos políticos, económicos y culturales que encierra la ejecución del presupuesto. De

---

<sup>50</sup> Jorge Díaz: “*este ejercicio de participación solo sirvió para legitimar un proceso, pero no tuvo nada de participativo*”, noviembre 3 de 2007, presentación de la experiencia Diplomado de Participación Ciudadana.

<sup>51</sup> El Sector Social en este caso solo correspondía a uno de los cuatros componentes del Plan de Desarrollo Local.

acuerdo con la revisión al caso de Porto Alegre y conociendo las características de Bogotá, puede señalarse que para implementarse el presupuesto participativo es necesario conocer el comportamiento de la participación ciudadana, la cual debe considerarse como mínimo que la población esté *informada* sobre el proceso, cómo, por qué y para qué; que esté *formada*, es decir que entienda como se adelanta el proceso participativo, que *interactúe* en la toma de decisiones lo cual implica que la población interactúe, y además exige que los participantes conozcan las características socioeconómicas más representativas de su localidad.

Por ser el presupuesto participativo un proceso con diferentes etapas, con reglas y cronogramas preestablecidos, con participación de ciudadanos e instituciones es determinante conocer la participación; ello implica sistematizar el proceso desde su inicio, hacerlo consecutivamente para ajustarlo de acuerdo con los requerimientos, en ese orden de ideas es preciso inicialmente y por lo menos en las tres primeras versiones conocer el comportamiento de la participación antes y durante el proceso, para efectos de la evaluación será necesario implementar indicadores de resultado.

### ***2.3.1 La Participación y las Políticas Públicas Distritales***

En busca de abrir caminos para promover la participación ciudadana han tenido lugar desarrollos normativos que como política pública han abierto el espacio a la participación en la ciudad, normas como el Acuerdo 12 de 1994 que estableció la normatividad para la elaboración de los planes de desarrollo distritales estableció el estatuto de planeación y creó el Consejo Territorial de Planeación de Bogotá que tiene como función conceptuar sobre las propuestas de plan elaboradas por las administraciones distritales.

Además, los Decretos 425 de 1995, 739 de 1998 y el Acuerdo 13 de 2000 son normas que han buscado construir una política pública en especial en el nivel local, buscando que la ciudadanía se vincule a la formulación de los planes de desarrollo en las localidades a través de reglas y procedimientos claros, es decir, a la elaboración de presupuestos participativos que permiten la expresión de grupos con diversos intereses en la ciudad.

Los antecedentes de esta normatividad están en el Decreto 1421 de 1993 en el que varios artículos discuten la necesidad de promover y asegurar la vigencia a las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, comunitaria y también la participación de la veeduría ciudadana en la gestión pública; ello puede observarse en diferentes escenarios; la participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios de públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que corresponden a las autoridades, teniendo lugar también fiscalización y vigilancia de quienes cumplan tales atribuciones v.g. Artículos 6º y 60.

En relación con la participación, en el distrito las veinte localidades que conforman la ciudad tienen como característica que son instancias administrativas, también de alguna forma espacios políticos de trabajo y de acercamiento del ciudadano a la elaboración preliminar de los planes de desarrollo, también como de veeduría a la gestión de los servidores públicos y autoridades locales.

En este contexto, los Planes de Desarrollo Local pueden concebirse como *“un instrumento de planeación y participación en la construcción de lo público, resultado de un proceso social permanente de identificación y análisis colectivo de necesidades y prioridades en cada localidad, de estructuración de propuestas de solución y concertación y negociación de partidas específicas para su aplicación”*<sup>52</sup>; mientras que la planeación participativa se ha definido como un espacio donde interactúan diferentes actores con diversos intereses, implicando un proceso de cooperación, conflicto, consensos, disensos y negociación, que busca construir entre los ciudadanos, las comunidades y las autoridades locales, un proyecto conjunto; determinando así mismo las dinámicas de los procesos de seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Fundación Corona. *La apuesta de los ciudadanos. Tercer ejercicio de planeación participativa en Bogotá*. Bogotá D. C., Fundación Corona. 2001, p. 52. Este documento señala al menos 12 Decretos expedidos desde esa fecha, según los intereses o énfasis de cada administración.

<sup>53</sup> Secretaría de Gobierno de Bogotá y Universidad Distrital. *Hacia el control social de los planes de desarrollo local. Bogotá*. Publicaciones Universidad Distrital, s.f., p. 23.

Así las cosas lo que se espera es que los Planes de Desarrollo Local se convirtieran en el espacio político deseable para plantear soluciones a problemas conjuntos después de discutirlos y debatirlos desde diferentes ópticas, es decir que la participación democrática en la definición colectiva de prioridades para la utilización de los recursos públicos, sea garantía de eficacia, equidad y transparencia en la solución de problemas, que sea racional en la interlocución del gobierno local y la ciudadanía, que logre una cualificación de la opinión pública, creación de mecanismos y condiciones para un control social transparente a los gobernantes, y que a su vez cuente con una visión estratégica del gobierno local, como algunas de las características más importantes.<sup>54</sup>

### ***2.3.2 Los Encuentros Ciudadanos en Bogotá***

Desde 1986 en Bogotá se dieron los pasos iniciales en la formulación de planes de desarrollo con participación de la ciudadanía; sin embargo en aquel momento se dio una negociación para la inclusión de algunas obras en el presupuesto; posteriormente, los comités en diferentes áreas aparecen y en el año de 1995 se realizó el *primer ejercicio* siendo el *Decreto 425* de 1995, el marco normativo promulgado por el Alcalde Mayor Antanas Mockus.

En este caso el Alcalde Mayor convocó a los ciudadanos y organizaciones a la presentación de propuestas de proyectos de inversión ante el *Comité Técnico de Apoyo para la Planeación*, integrado por el alcalde local, los miembros de la comisión del plan de las JAL y un representante del Departamento Administrativo de Planeación Distrital – DAPD-. El comité debía preseleccionar los proyectos de acuerdo a las necesidades básicas insatisfechas –NBI- para ser presentados en una sesión de un día en el que se *seleccionaban* de acuerdo con la importancia otorgada a cada una de las siete prioridades del Plan de Desarrollo Distrital, marco general para todas las localidades del distrito. El Comité Técnico justificó los recursos entre las prioridades y entregó al alcalde local el resultado del proceso para que éste a su vez lo presentara a la JAL para su adopción.

---

<sup>54</sup> *Ibíd.* p. 35.

Este primer ejercicio de inscripción, presentación pública, clasificación, sustentación, ordenamiento y selección de proyectos tuvo un periodo desarrollo muy corto que dio lugar a la falta de divulgación, desconocimiento ciudadano sobre la naturaleza del mismo, escasa participación, trabajo con esquemas ya utilizados y falta de acompañamiento de las entidades, entre otros. Como elementos positivos la participación de la comunidad, mayor transparencia en los procesos, la introducción de los primeros encuentros por parte de la autoridad local, las instituciones y la ciudadanía, la consecución de un buen plan, el cambio de actitud, el avance de un proceso nuevo, así como en la organización.<sup>55</sup>

**Tabla 2. Experiencias Participativas en Bogotá**

Año	Procesos de planeación y Participación	Localidades	Característica destacada	Procedimiento
1987	Taller ciudadano de planeación	Ciudad Bolívar, Suba, Santa fe.	Ejercicio piloto	Asambleas deliberativas
1990	Definición de Inversión Local	Ciudad Bolívar, Suba, San Cristóbal	Fortalecer población vulnerable	No hay información
1995	Convocatoria a la ciudadanía del Alcalde Mayor	Bogotá	Formulación del Plan de desarrollo	Sesiones públicas para presentar proyectos
1998	Encuentro Ciudadano	Por localidades	Encuentros ciudadanos y comisiones de trabajo temáticas	Encuentros ciudadanos, y alcalde locales apoyados por las oficinas de planeación
2001	Difusión el Acuerdo 13	Por localidades	Alcalde local, encuentros ciudadanos locales y zonales, CPL.	Mesas de trabajo locales y zonales y comisiones
2004	Planeación participativa	Por localidades	Legitimar instancias de participación y fortalecer a la ciudadanía; hubo de 2 a 3 Encuentros por localidad.	Agentes locales y ciudadanía, proyectos propuestos en los tres ejes del plan de desarrollo.
2006	Asambleas Participativas	Por localidades	Definir en qué proyectos del sector social se debía hacer la inversión	Asambleas deliberativas, sobre proyectos de mayor importancia en el eje social.

Fuente: Velásquez F., González E. "Encuentros con el futuro - Cuarto Ejercicio de Planeación Participativa, 2004" Fundación Corona, Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá Ag 2006

En el *segundo ejercicio* el *Decreto 739 de 1998*, promulgado por el Alcalde Mayor Enrique Peñalosa, se caracterizó por la convocatoria a organizaciones y ciudadanos

<sup>55</sup> *Ibíd.* Pp. 28-30.

efectuado por los alcaldes locales así: primero, para la formulación del Plan de Desarrollo Local y; segundo, para la identificación y priorización de los proyectos, base para la formulación del presupuesto de inversión local. Es decir, primero debían identificarse los proyectos, asignando el presupuesto y luego seguía su formulación.

El Plan de Desarrollo Distrital sirvió de guía para la formulación de los Planes de Desarrollo Local, al igual que el anterior, estableció siete prioridades para la ciudad; prioridades que a su vez fueron “priorizadas” en cada localidad en los Encuentros Ciudadanos en un ejercicio en el que la preselección y selección de proyectos para ser ejecutados en cada vigencia debía realizarse anualmente de manera pública y abierta con base en una calificación otorgada por los participantes, es de anotar que en cada localidad los desarrollos y prioridades fueron diferentes.

Por último, el *tercer* y el *cuarto ejercicio* contaron con marco legal distinto a los dos anteriores; el *Acuerdo 13 de 2000* con la diferencia de que por ser un Acuerdo emitido por el Concejo Distrital debía tener la ventaja de ofrecer estabilidad normativa, puesto que el cambio de normas que se dio en los ejercicios efectuados generó desconcierto e incompreensión de los procesos y alcances de las decisiones tomadas. Este Acuerdo permitió la creación de los Consejos de Planeación Local, definiendo un cuerpo territorial preciso a partir del Plan de Ordenamiento Territorial, así como el carácter vinculante de las decisiones de los ciudadanos que pretendía obligar a las autoridades locales y a las JAL a respetar los acuerdos logrados en los Encuentros Ciudadanos. Sin embargo, el desarrollo de los Encuentros Ciudadanos ha tenido diversos resultados para la ciudadanía a su vez en cada uno las dinámicas locales y de participación han tenido diferentes desarrollos difícilmente perceptibles en la documentación que existe.

La administración 2008 a 2011 adelantó un ejercicio que denomino presupuesto participativo que tuvo un desarrollo muy limitado, en el sentido de que la ciudadanía simplemente participaba de una plenaria por localidad en la cual decidía entre dos opciones para diez ítems de gasto en el sector social, pero esas opciones estaban totalmente predeterminadas, es decir el ejercicio permitió legitimar una decisión pero no

tuvo deliberación ni concertación en la búsqueda a soluciones pensadas por un ente colegiado del presupuesto participativo, así las cosas el desarrollo y avance de este tipo de prácticas de gestión y administración demorara mucho tiempo en tener unos lineamientos mínimos claros.

Con la información expuesta hasta aquí es posible decir que puede hacerse un ejercicio de planteamiento de un modelo para evaluar la participación. Primero, entre las posibilidades de gestión de un presupuesto se revisaron con detenimiento dos grandes formas de implementarse; segundo, las experiencias internacionales y nacionales han permitido observar la inmensa cantidad de combinaciones para adelantar un ejercicio participativo. Luego entonces hay ya unas líneas claras que permiten delinear de manera conceptual un modelo que permita evaluar la participación dentro del proceso de implementación de un presupuesto, como se observara en el próximo capítulo.

### 3. MODELO DE INDICADORES ALTERNATIVOS PARA EVALUAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO PRESUPUESTAL

Hasta ahora y a la luz de la revisión teórica y conceptual un proceso presupuestal en el que el instrumento sea el presupuesto participativo permite observar que éste tiene tres etapas: *Toma de decisiones, Ejecución y Evaluación.*

Así mismo, las experiencias observadas en el capítulo anterior muestran que el desarrollo de este tipo de gestión participativa aún está en proceso; es un ejercicio que está en construcción y que demanda aportes desde todos los ámbitos, se evidencia que el desarrollo de la experiencias participativas es más sólido en la primera etapa la *Toma de decisiones*, pues para las otras dos los ejercicios adelantados no tienen claridad sobre cómo debe ser la participación ciudadana ni sobre qué tipo de indicadores se requieren.

La etapa de *Toma de decisiones* requiere de la interacción de diferentes agentes y del establecimiento de las reglas dentro del proceso, entre estos agentes coexisten las instituciones y la ciudadanía, es relevante establecer una forma de conocer cómo sucede esa interacción o participación, ello implica entonces indagar sobre sus determinantes. Cabe señalar que el ejercicio de la democracia que existe en cualquier movilización o ejercicio de participación es democracia directa casi en todo el proceso y sólo al final demanda la democracia representativa; la combinación permite y garantiza que el ejercicio sea posible.

Como resultado de esta investigación y teniendo en cuenta experiencias diversas en particular el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, el análisis permitió determinar que entre los lineamientos técnicos encontrados *la participación* se constituye en la variable objeto de estudio, entendiendo que la participación es un acto en el cual los ciudadanos intervienen en los espacios públicos y utilizando diferentes instrumentos inciden en las políticas públicas; participar es una forma de involucrarse en un proceso de cualquier orden o tema y en fortalecer la comunidad y sus decisiones a través de ejercicios

como la deliberación, la concertación, la movilización expresados todos en formas diversas.

La participación ciudadana en el poder local supone distribución de poder entre todos los agentes de una comunidad dado que no es fácil determinar como se comportará en cada caso, por esta razón se tomo en cuenta otras variables que como se ha señalado no corresponden únicamente al campo propio de la economía, pues es precisamente el entorno en el que es posible el presupuesto participativo el que exige un análisis más complejo.

A continuación planteo una propuesta que permite evaluar la participación ciudadana tomando en cuenta los planteamientos presentados en los capítulos anteriores. Este modelo está propuesto a partir de una revisión al artículo de Lino Briguglio<sup>56</sup>. El modelo puede ser utilizado para conocer cuáles son los indicadores que tienen más incidencia en la participación.

Su determinación en varios periodos permitiría, en primer lugar conocer el resultado en términos de gestión administrativa conjunta, razón por la cual es deseable la participación de la mayoría de los ciudadanos, también al repetir varias veces el diseño se conocerá su impacto económico en la calidad de vida, para ello será necesario determinar indicadores por resultado de acuerdo con las metas que se definan en los planes de desarrollo. En segundo lugar por ser la participación un ejercicio ciudadano inmerso en la dimensión política, la dimensión cultural, la dimensión económica es importante retroalimentar el ejercicio para que ello permita rectificar los procedimientos y lograr una herramienta de planeación que busque la justicia social.

---

<sup>56</sup> BRIGUGLIO, Lino. 2003. "Methodological and Practical Considerations for Constructing Socio-Economic Indicators to Evaluate Disaster Risk". Documento para la conferencia sobre Indicadores para Administración de Riesgo de Desastre. Barcelona España. Este artículo se revisó porque el riesgo no está asociado únicamente con la ocurrencia de un evento sino que también obedece a la capacidad de respuesta de las personas; al igual que la participación ella no sucede porque la norma así lo señale, ésta se da de acuerdo con la capacidad de respuesta real y proactiva que tenga una comunidad.

A continuación presento el modelo propuesto que permita conocer la participación ciudadana en su primera etapa la *toma de decisiones* y dentro de ella tres fases:

1. diagnóstico participativo, 2. deliberación y definición, 3. diseño y aprobación del presupuesto participativo; *no* se incluye la participación en el seguimiento a la *ejecución ni* a la *evaluación* dado que ello demanda primero una definición del presupuesto que permita establecer como se puede hacer el seguimiento a la ejecución y a la evaluación y segundo el proceso exige un conocimiento técnico profundo por parte de aquellos ciudadanos interesados en hacerlo.

En primer lugar el modelo *define* la participación y plantea las variables que a la luz de esta investigación son los determinantes de ella. En segundo lugar, presenta la *composición* de cada una y su definición. En tercer lugar, *plantea* un modelo de indicadores alternativos para determinar la participación en un presupuesto participativo. El método de estimación para el mismo puede ser el de mínimos cuadrados, sin embargo es importante aclarar que requiere algunas precisiones en la medición. Por supuesto, esta es una propuesta que requiere algunos ajustes para implementarse, a manera de ejercicio se revisa el ejercicio participativo para dos localidades de Bogotá<sup>57</sup>.

### 3.1. Determinantes de la participación

Dado que el presupuesto participativo tiene como elemento principal la participación para su implementación, y de ella dependerá cualquier ejercicio de gestión pública que apunte a entrelazar el capital social y cultural de una sociedad con su capital económico. Un proceso de gestión con participación ciudadana exige la interacción de los ciudadanos y los funcionarios públicos que conduzca a concretar propuestas para alcanzar una mejor calidad de vida para el conjunto, se entenderá como *participación* “el ejercicio en el cual la ciudadanía este informada, desarrolle procesos de movilización, delibere y concerté de acuerdo con sus demandas”.

---

<sup>57</sup> El ejercicio se hace con la información sistematizada y documentada del 2006, realizado en Bogotá.

Es importante señalar que el orden en el cual están presentadas las variables independientes no obedece a un orden específico que dé lugar a ubicación por relevancia; todas las variables incluidas son necesarias. El modelo presentado a continuación aparece en una formulación genérica, sin embargo podría aplicarse en forma fragmentada para conocer el comportamiento de una localidad en particular.

El modelo teórico propuesto puede expresarse formalmente así:

$PAR_i = f_1 (PobAc_i, Mov._i, Del_i, CP_i)$	Ecuación 1
--	------------

En donde:

*PAR PARTICIPACIÓN*, es posible medirla o entenderla de diferentes formas, incluye diversas formas de interacción social y algunos factores del entorno que la definen; por ahora y para efectos de claridad está entendida como: *el ejercicio de interactuar para definir la política pública*, es decir puede ser que la población participe activa o pasivamente en un debate, o en un taller o ejercicio de reconocimiento de problemáticas en campo, también puede ser que la población escoja sus líderes con un criterio determinado por ellos mismos, por ejemplo: capacidad de liderazgo; también puede entenderse como un ejercicio de reconocimiento de problemáticas locales, o la elaboración de un proyecto a ejecutarse, todas estas y otras más son formas de participar que involucran a la población con su capital cultural, social, económico y político.

La participación exige al menos cuatro condiciones. En primer lugar, la población inmersa en el proceso. En segundo lugar, demanda de esta población diversas formas de movilización. En tercer lugar, involucra momentos en los cuales es obligatorio escoger una opción viable, bien sea escogiendo sus líderes, dando prioridad a las problemáticas o estableciendo el cronograma de trabajo. Por último, entre las características mínimas está población contiene *per se* unas riquezas en su mayoría intangibles pero que son los determinantes del desarrollo del proceso.

Para el caso del ejercicio de presupuesto participativo en Bogotá considerando que su división política es conformada por veinte localidades, los subíndices se refieren a cada localidad.

*Donde  $i= 1, 2, 3....20$ , en razón a que la ciudad está dividida políticamente en 20 localidades.*

**Pob Ac.** Población Activa, esta población puede ser entendida como las personas que participan en el proceso. Es decir aquellos interesados que están en él desde su inicio. Pueden ser:

1. *la población inscrita* para participar independientemente de su grado de conocimiento de las problemáticas locales, puede tener cualquier nivel de conocimiento y
2. *la población informada* está población tiene un grado de conocimiento de los datos y características que definen la localidad donde se implemente el ejercicio.

**Mov.** Movilización, entendido como el conjunto de diversas experiencias de aprendizaje que pueden contribuir a que el ejercicio de participar sea útil. Estas experiencias de movilización pueden ser: 1.el número de reuniones masivas que existan en el proceso de preparación de los presupuestos, 2.el número de veces en que someta a votación cada decisión, 3.las visitas de campo para observar las condiciones reales de un problema de estudio, 4. El número de talleres sobre planeación, ejecución y evaluación.

**Del.** Deliberación, dado que el presupuesto participativo es un proceso por fases y puntualmente en esta fase "*Toma de decisiones*" hay reuniones en las que los diferentes grupos y diferentes colegiados participan discutiendo y escogiendo; será la medición del número de reuniones la que permita conocer los resultados de cada parte del proceso.

**CP.** Comunidad Participante, el sujeto activo de la participación, visto desde dos ángulos, el económico y el social. Cada uno de los ángulos tiene en cuenta indicadores que en conjunto permiten hacer una lectura clara y cualitativa del

proceso de participación. En conjunto puede entenderse dos tipos: la capacidad económica de una población y la integración social de esa población.

A continuación desarrollo la desagregación y conformación de cada una de las variables planteadas:

### 3.2 Composición

3.2.1. Población Activa el conocimiento de los datos y características que definen el espacio físico están determinados por la población inscrita y la población informada así:

$Pob\ Ac_i = f_2 (Pob\ Inscrita, Pob\ Informada)$	Ecuación 2
---	------------

*Pob Inscrita* por ser el presupuesto participativo una herramienta de planeación de corto plazo, ésta variable debe ser medida de acuerdo con las personas inscritas a participar con respecto a la población por localidad; cabe decir que algunos de los ciudadanos que participan en el proceso participativo desconocen totalmente el tema y dinámica del mismo, sin embargo algunos participan precisamente porque ya lo conocen, el cálculo puede hacerse así:

$$Pob\ inscrita\ por\ cada\ localidad / Pob\ total\ de\ cada\ localidad$$

*Ej.: 890 personas inscritas a participar en el proceso de 2006 localidad Barrios Unidos sobre 122.600 personas habitantes de esa localidad en 2006.*

*Pob In.* Población informada, entendiéndose informada en dos sentidos el primero, las personas que conozcan el procedimiento para adelantar el ejercicio de presupuesto participativo, bien sea por participación en un ejercicio anterior o por documentación y seguimiento al mismo en forma profunda; el segundo las personas que aunque no han participado están interesados y se han documentado con diagnósticos locales, (con información local) ese cálculo debe hacerse por zona o localidad, por ejemplo para Bogotá el cálculo se hará por localidad así:

$$Pob\ informada\ en\ cada\ localidad / pob\ total\ por\ cada\ localidad$$

*Ej: 120 personas informadas sobre como adelantar el ejercicio participativo sobre 122.600 personas habitantes de esa localidad en 2006.*

3.2.2. Movilización todas aquellas actividades que den paso a una interacción ciudadana proactiva y que logren aumentar el conocimiento y manejo de la gestión de recursos públicos:

$Mov=f_3$ (Cap., Exp Ciudadanas)	Ecuación 3
----------------------------------	------------

*Cap.* Capacitación incluye todas las actividades que desarrollen ejercicios de multiplicación de la información como: talleres, cursos, seminarios. Vale decir que por ser un universo tan heterogéneo existirán diferentes niveles educativos, que forzarán estos ejercicios a definir temáticas y metodologías según los niveles de conocimiento, el indicador puede ser:

Personas inscritas que participan en los talleres, cursos o seminarios / personas inscritas en el proceso participativo por localidad

*Exp. C.* Experiencias ciudadanas, actividades en las que los ciudadanos interactúan, como las reuniones de priorización o de definición temática; puede ser medido así:

Personas inscritas que asisten a las reuniones / personas inscritas en el proceso participativo

3.2.3 Deliberación en razón a la complejidad del ejercicio y al número de personas involucradas, ésta será definida por:

$Del.=f_4$ (Lid. Com, Gestión Ins.)	Ecuación 4
-------------------------------------	------------

*Lid. Com.* Liderazgo Comunitario es decir el grupo de personas que conforman el *Consejo de Presupuesto Participativo*; conformado por los consejeros y o delegados escogidos para representar las mayorías, el indicador debe tener en cuenta los ciudadanos que son representantes dentro de los que se inscribieron así:

Nº de personas de la ciudadanía representantes / Nº total de personas inscritas en el proceso (*previo al inicio del proceso debe tenerse un número estándar mínimo por ejemplo por cada 100 inscritos 1 representante*)

*Gestión Ins. Gestión Institucional* entendida como los funcionarios de planeación o miembros representantes del gobierno que participan, dado que el proceso no es posible si no existen técnicos que contribuyan en el análisis y definición del presupuesto, entonces el indicador será:

Nº de funcionarios que participan en el nivel local / funcionarios de cada localidad

Como en todos los indicadores siempre debe entenderse que la población total es la localidad.

3.2.4 Comunidad Participante ésta variable debe observarse desde dos ángulos en primer lugar las características económicas y en segundo lugar las características sociales así:

3.2.4.1. Capacidad de la sociedad para posicionarse económicamente: esta capacidad es posible considerando el ingreso per cápita de las personas, nivel de empleo y la infraestructura con la que cuenta esa población, así:

$CP_E = f_5 (\text{Ing. per, Emp., Cap. In})$
---

Ecuación 5
------------

**Ing. Per.** Ingreso per cápita del espacio físico, ingreso por persona, el indicador es como sigue:

Ingreso promedio per cápita en la localidad / Ingreso promedio per cápita local

**Emp.** Población empleada:

Población empleada en la localidad / población económicamente activa PEA en la localidad

**Cap. In.** Capacidad en infraestructura contenida en el espacio físico, es decir el número en mobiliario y equipamiento que suministre y satisface las necesidades

básicas de la ciudadanía; (si la información institucional existente es buena puede hacerse el ejercicio teniendo en cuenta su estado, bueno, regular, malo).

El indicador debe ser medido así: N° de escuelas en buen estado, N° de escuelas en estado regular, N° de escuelas en mal estado; N° de hospitales en buen estado, N° de hospitales en estado regular, N° de hospitales en mal estado; km en vías construidos en buen estado, km en vías construidos en estado regular y km en vías construidos en mal estado; otros.

3.2.4.2. Integración Social Capacidad de la sociedad para adaptarse a las condiciones reales que encuentra en su entorno y que permiten la construcción de redes sociales, la réplica cultural de costumbres y saberes populares:

$CP_{IS} = f_6 (Pob, Edu., Org.Com.)$	Ecuación 6
---------------------------------------	------------

**Pob.** Está medida así:

Población habitante en la localidad

Es preciso definir con claridad que dimensiones físicas serán tenidas en cuenta para utilizarse una vez inicie cualquier ejercicio participativo.

**Edu.** Educación medida por tasa de alfabetismo, en cada localidad; para el caso de Bogotá las cifras por localidad son datos existentes.

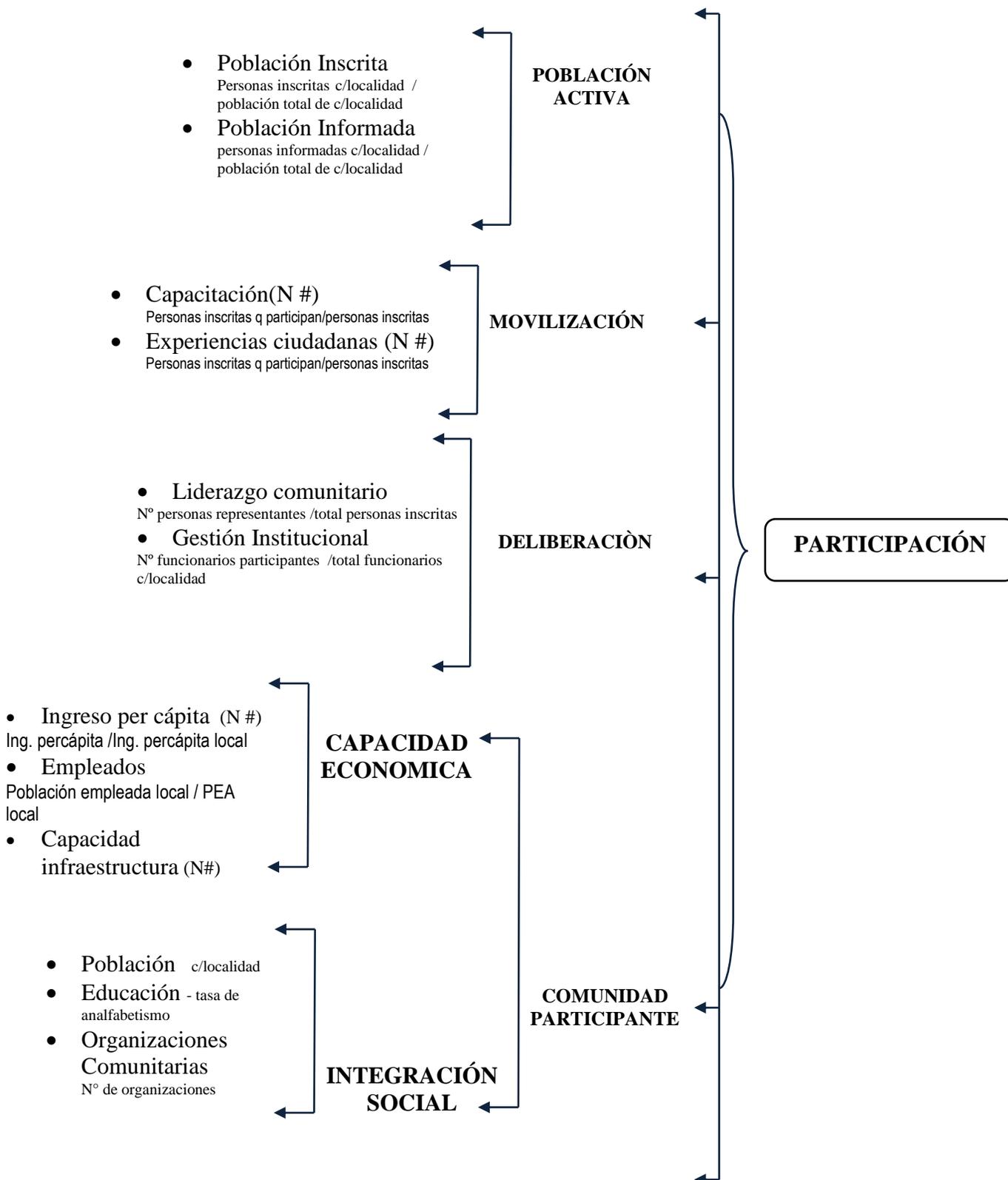
**Org. Com.** Organizaciones Comunitarias es el N° de organizaciones ciudadanas que participen como organización dentro del proceso.

Para comprender mejor el sistema de indicadores propuesto arriba puede observarse la tabla N° 3 y el diagrama N° 2, que permiten comprender mejor la conformación. En razón a que ésta es una propuesta de investigación y que no existe información sistematizada suficiente sobre los ejercicios de participación en Bogotá, “*Encuentros Ciudadanos*” que permitan hacer un tratamiento empírico del mismo y su respectiva interpretación; el ejercicio propuesto es de naturaleza conceptual. Por ahora no hay información previa suficiente y consistente para adelantar cálculos. Sin embargo, es posible que una vez adelantado y sistematizado el primer ejercicio sea posible verificar la pertinencia de las

variables propuestas y las correcciones en cuanto a formulación y toma de la información que con lugar a un primer reporte sea observable.

**Tabla N° 3. Indicadores Determinantes de la Participación en el Presupuesto Participativo**

INDICADOR	Variables	Expresión	RELEVANCIA	Fuente
Población Inscrita	Personas inscritas c/localidad / población total de c/localidad * 100	Porcentaje	La población que se acerca a los puntos de inscripción y lo hace. Variable a cuantificar en forma local.	Alcaldía Local of de planeación ; DANE
Población Informada	personas informadas c/localidad / población total de c/localidad * 100	Porcentaje	Por población informada en este contexto y fase debe entenderse que son personas que entienden el sentido de participar, actuar, deliberar en el proceso; conocen las cifras, la problemática, bien sea por que han participado o porque un trabajo informativo y formativo para ello. Variable para cuantificar por localidad.	Alcaldía Local of de planeación ; DANE
Capacitación	Personas inscritas q participan/personas inscritas * 100	Porcentaje	Población que además de inscribirse en el proceso, acude a los procesos formativos e informativos como talleres, salidas de campo, rendiciones de cuentas.	Alcaldía Local of de planeación
Experiencias Ciudadanas	Personas inscritas q participan/personas inscritas * 100	Porcentaje	Población que además de estar inscritos deciden hacer parte de otros ejercicios participativos como: reuniones de priorización de problemas por Unidades de Planeación Zonal UPZ.	Alcaldía Local of de planeación
Liderazgo Comunitario	N° personas representantes /total personas inscritas	Número, relación	Representantes elegidos en ejercicios participativos o por democracia representativa.	Alcaldía Local of de planeación
Gestión Institucional	N° funcionarios participantes /total funcionarios c/localidad *100	Porcentaje	Funcionarios públicos que acompañan los ejercicios de participación ciudadana, apoyando técnicamente.	Alcaldía Local of de planeación
Ingreso Percápita	Ing. per cápita /Ing. per cápita local	Tasa	Nivel de ingresos per cápita	DANE
Personas Empleadas	Población empleada local / PEA local	Tasa de ocupación	La ocupación o desocupación ciudadana refleja condiciones de vulnerabilidad y también de disponibilidad de tiempo para ser agente en lo público.	DANE
Capacidad Infraestructura	N° de construcciones públicas como equipamiento	Número	Establece en forma muy concreta una capacidad de respuesta institucional en ámbitos como salud, educación, recreación, cultura.	Secretaría de Planeación distrital
Población	c/localidad	Número	La población de una localidad permite dimensionar el número de reuniones, la logística inmersa en el proceso y el desarrollo del mismo dependerá de esta información.	DANE Censo
Educación	Tasa de analfabetismo	Tasa	Proporciona una mínima información de la capacidad de comprensión del ejercicio participativo.	Secretaría de Educación de Bogotá
Organizaciones Comunitarias	N° de organizaciones	Número	Algunos ciudadanos sienten más interés en participar para defender los intereses de un grupo, como no es la regla sino la excepción no debe dejarse de lado.	Debe ser recolectada de oficinas de la alcaldía e instituciones locales

**Diagrama N° 2.**Sistema de Indicadores Determinantes de la Participación en el Proceso Presupuestal

El sistema de indicadores propuesto aquí evalúa dos grupos de variables, en el primer grupo aparece la *Población Activa* y la *Movilización* variables sobre las cuales es posible concentrar el poder; bien sea por el *conjunto de las instituciones* o por el *conjunto de la sociedad*, la concentración de ese poder será la que determine el *objetivo* como ya se había señalado en el diagrama N° 1; de igual forma en el segundo grupo, aparece la *Deliberación* y la *Comunidad Participante* estas variables concentran la dinámica, la continuidad, el cronograma, es decir determinan el *procedimiento*.

Cabe señalar las dificultades que existen para medir algunos de estos indicadores, los cuales pueden requerir de equipos técnicos grandes, herramientas que proporcionen la información necesaria y también un sistema de información desagregado tanto en lo territorial como en lo sectorial.

Para su implementación es necesario desarrollar un cronograma y un plan de acción que establezca unos lineamientos básicos, para ser sistematizado y que permita ajustarse paulatinamente de acuerdo con la evolución del mismo; sin embargo, puede hacerse unas precisiones. En primer lugar, puede implementarse un cronograma que trate de ajustar los procedimientos distritales con los locales y de esta forma tener un primer acercamiento, que puede ser así:

Tabla N° 4 **Cronograma para Presupuesto Participativo en Bogotá**

Planes	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sep	Oct	Nov.	Dic	Enero	
PDD	Elaboración Concejo de Gobierno CTP				Adopción	Ejecución								
PDL	Elaboración CPL Convocatoria							Adopción		Control ciudadano		Ejecución		
PP	Elaboración Distrital						Ajustes		Adopción		Receso		Ejecución	
	Preparación		Elaboración local											

Este cronograma muestra los tiempos actuales para la implementación de los Planes de Desarrollo Distrital (PDD) y Local (PDL), en la última línea la propuesta de cómo debería distribuirse para el caso del Presupuesto Participativo (PP), de llevarse a cabo el cronograma estaría conformado sólo por las líneas de PDD y el PP.

En segundo lugar, es relevante definir un plan de acción para la implementación del PP, que señale los temas en los cuales se va a informar y formar a la ciudadanía y posteriormente escoger dentro los temas a tratar en el ejercicio de presupuesto participativo, y hacer una proyección de la población que asistiría que permita establecer unos rangos para definición de delegados, así mismo las instituciones también deben definir quienes deben participar, cómo participarían, y en qué momentos puntuales deben estar.

### **Estudio de Caso: Ejercicio de Participación 2006 en Bogotá en dos localidades: Engativa y Candelaria**

Variables o criterios de selección: personas inscritas; participación porcentual por localidad en Bogotá; población inscrita por cada mil habitantes; estrato socioeconómico; pertenencia o no a ONG's; objeto de inversión priorizado (dentro del eje social); número de personas por delegado.

**Cuadro N° 4 Información Básica**

Localidad	Inscritos	Inscritos ÷ Total Inscritos	Inscritos ÷ Total población *1000	Estrato 1 y 2	Estrato 3 y 4
Engativa	5102	23.70%	6,21	33.80	66,20
Candelaria	312	1.40%	13,67	80.10	19,80

**Cuadro N°5 Información Específica**

Localidad	Pertenece a ONG	NO Pertenece a ONG	Objeto priorizado	Personas delegado ÷
Engativa	25,00%	65,00%	Oportunidades para el trabajo	20,4
Candelaria	50,00%	32,00%	Oportunidades para el trabajo	18,7

Fuente: Documento "Investigación sobre los resultados del proceso de participación para la inversión local 2007 en dos localidades de Bogotá" Informe final Junio 2 de 2009.

Debe destacarse que la metodología utilizada en esta investigación "Estudio de Caso" adelanto entrevistas a funcionarios, Ediles, asambleístas, delegados; y consulta a los Planes de desarrollo locales para la vigencia 2005 a 2008, planes plurianuales, Planes operativos, actas entre otros.

## Cuadro N°6 Información de la población inscrita en el ejercicio participativo 2006

Localidad	Población en la localidad	Cualificación educativa	Población que trabaja empleada o independiente	NO pertenecen a organizaciones sociales	Grupo étnico predominante	Personas inscritas que participaron o asistieron a las asambleas
Engativa	795.705	No hay registro	No hay registro	25%	45% jóvenes entre 14 y 17 años	15%
Candelaria	23.615	48% con educación superior	35%	50%	44% mayores de 51 años	55%

Fuente: Documento "Investigación sobre los resultados del proceso de participación para la inversión local 2007 en dos localidades de Bogotá" Informe final Junio 2 de 2009.

## Cuadro N°7 Información del proceso de participación

Localidad	#Reuniones Priorización por UPZ	# Asambleas de concertación	# Comités de concertación
Engativa	41 en 10 líneas de 11 que conformaban el eje social	54 en 10 líneas de 11 que conformaban el eje social.	55 en 10 líneas de 11 que conformaban el eje social.
Candelaria	6 en tres líneas de inversión: empleo, salud, comedores comunitarios	6 en tres líneas de inversión: empleo, salud, comedores comunitarios.	No hay información

Fuente: Documento "Investigación sobre los resultados del proceso de participación para la inversión local 2007 en dos localidades de Bogotá" Informe final Junio 2 de 2009.

De la información anterior llama la atención que ésta debería señalar una disminución en número de reuniones en razón a que iban estableciendo acuerdos; sin embargo, es la información que está registrada, pueden existir inconsistencias por múltiples razones.

## Información presupuestal

## Cuadro N°8 Información Presupuestal

Localidad	Asignación presupuestal en el eje social propuesta para 2007 en el POAI	Asignación definitiva después del ejercicio en el PPI
Engativa	\$ 9.023 millones	\$9.023 millones
Candelaria	\$1.029 millones	\$1.049 millones

Fuente: Documento "Investigación sobre los resultados del proceso de participación para la inversión local 2007 en dos localidades de Bogotá" Informe final Junio 2 de 2009.

En Engativa el sentir ciudadano e incluso de algunos técnicos es que el ejercicio tuvo un manejo interesante y deliberativo, pero sus resultados no se tuvieron en cuenta y ello se reflejo en que la ejecución no atendió para nada las líneas priorizadas en los primeros lugares.

En Candelaria según los estudios adelantados en la consecución de esta información el ejercicio participativo permitió que la población discapacitada de la localidad posicionara sus intereses logrando visibilizar su problemática y en consecuencia una asignación de recursos importante. Sin embargo, cabe señalar que ese proyecto de salud no fue el proyecto priorizado en primer lugar por la ciudadanía en las asambleas; por otra parte

queda claro que las ejecuciones de los proyectos priorizados no se dieron como inicialmente fueron propuestas en las fichas EBI y que no hay registro de ninguna participación ciudadana en el control social de la implementación de los mismos<sup>58</sup>.

Revisando el proceso desde su inicio es evidente que las diferencias no sólo se dieron por razones como el tamaño geográfico y poblacional sino también porque la convocatoria, los asistentes, y la información fueron completamente diferentes y se mantuvo así por la forma en que se hizo la convocatoria. Una vez que el proceso de reuniones de priorización tuvo inicio fue evidente la ausencia de información técnica y el desconocimiento generalizado en algunas líneas de inversión, ello dio paso a la deserción. La elección de delegados no tuvo las dimensiones esperadas por un proceso como éste en razón a que los elegidos nunca defendieron las decisiones priorizadas, ni tomaron ninguna participación en el respectivo control social para que se respetara los acuerdos. A manera de síntesis de la revisión de estos dos casos participativos puede señalarse que el desarrollo de este ejercicio participativo estuvo sujeto a un proceso metodológico que no estuvo totalmente claro en términos de la información técnica que debía suministrarse a la ciudadanía y además que el apoyo institucional e incluso de los Consejeros de Planeación Local tuvo un toque más personal que ciudadano.

En cuanto a la gestión fiscal local y comparando los resultados del Plan Operativo Anual de Inversión POAI con el Plan plurianual de inversiones en el 2007 en Engativa el POAI recibió menos de la mitad de los recursos asignados por el PPI; en la comparación del POAI para los años 2006, 2007 y 2008, el 2007 fue el año que menor asignación recibió; el programa priorizado por la ciudadanía en primer lugar tuvo el séptimo lugar en ejecución, reflejando de esta forma que el ejercicio participativo fue simplemente un ejercicio pero sin eco; por último la comparación de ejecución expresa una ejecución nominal del 100% que en realidad fue un gasto de sólo el 7%.

---

<sup>58</sup> Documento “Investigación sobre los resultados del proceso de participación para la inversión local 2007 en dos localidades de Bogotá” Informe final Junio 2 de 2009. pp. 31.

En la localidad de la Candelaria los resultados de la comparación del POAI contra el PPI reflejan que el programa priorizado recibió el doble de los recursos definidos en el PPI; la comparación del POAI por años señala que el programa recibió tres veces los recursos que había recibido en el 2006; el programa Bogotá sin Hambre : Comedores comunitarios fue priorizado por la ciudadanía en tercer lugar sin embargo en el PPI conservo el primer lugar para 2007 y 2008, tal vez por ser el programa bandera de la administración distrital. Por último, la comparación en ejecución reflejo que en el 2006 fue de 367%, en el 2007 de 116% y en el 2008 de 99%.

En la ejecución de los proyectos de acuerdo con el ejercicio participativo en Engativa no se conoce cuales fueron los criterios de selección; la efectividad de los mismos: ninguna, la ejecución no se hizo en los tiempos estimados y los productos ofrecidos no tuvieron la calidad deseada; el control ciudadano a la implementación de los proyectos no existió para el proyecto seleccionado. A su turno en Candelaria, el criterio de selección de los proyectos se dio en las asambleas a manera de ideas; la efectividad de los proyectos ejecutados: uno de los proyectos cumplió con los productos el otro no, la ejecución tuvo demoras. El control ciudadano a la implementación de los proyectos no existió.

Sobre el objeto de priorización hay pocos comentarios, debe apreciarse el hecho de que lo que la ciudadanía escogió fue entre líneas de inversión que aparecían en un formulario a manera de lista y los consensos se hicieron más alrededor de sobre “qué es más importante?”, bueno aún así no es claro porque la sistematización de la información en ninguna parte presenta el modelo ni explica cuál era el sentido; el sentido era simplemente un ejercicio ciudadano, nunca estuvo claro ni siquiera para quienes lo formularon; luego muchos ciudadanos creyeron que estaban eligiendo entre varios problemas cual debería ser atendido con prioridad, otros pensaban que se priorizaban proyectos y cada quien interpreto la información diferente.

Por los resultados esbozados anteriormente y la complejidad de un ejercicio de presupuesto participativo en sus múltiples dimensiones se da el espacio de análisis y reflexión. Este análisis o estudio no puede ser precipitado, pues la gramática social

inmersa en el desarrollo de este tipo de movilizaciones exige la claridad y diferencia de la metodología, de los procesos, de las fases, de los cronogramas entre otras variables de estudio obligado que además demandan diversas herramientas para su estudio.

### **Prueba del uso de los indicadores**

#### Contexto

Esta simulación tendrá en cuenta información de dos localidades de Bogotá: Engativa (10) y La Candelaria (17), el número es asignado por Planeación Distrital para las veinte localidades, esta información fue sistematizada en el ejercicio participativo que tuvo lugar en 2006 en toda la ciudad.

Una de las más grandes dificultades para adelantar un presupuesto participativo es reunir la información requerida en forma desagregada. Para esta simulación se ha tenido en cuenta diversas fuentes.

#### Supuestos:

- Todas las personas que participaron comprendían aunque sea en forma superficial la magnitud del ejercicio; es preciso señalar que por ejemplo el ejercicio sólo incluyó la fase de toma de decisiones.
- Las reglas de juego en el proceso están previamente definidas y no se modifican, el cronograma es inmodificable.
- La población inscrita debería ser del 10%, así como se ha observado en otras ciudades; cabe señalar que en los ejercicios adelantados en Bogotá no ha sido así.
- Se entenderá que la participación de la ciudadanía fue su asistencia a talleres, salidas de campo y otras actividades; es del 10% de la población inscrita.
- La única experiencia ciudadana que se tuvo en cuenta fue el ejercicio de priorización.
- El liderazgo comunitario es el resultado estimado al conocer las personas que participaron en la priorización dividido entre el número de líderes seleccionados.
- La gestión institucional tuvo una participación de tres funcionarios en cada localidad.

- La tasa de ocupación se tomo de la Encuesta de Calidad de Vida, porque no se sistematizo en el ejercicio cada localidad se asume el dato de la Encuesta de Calidad de Vida.

INDICADOR	Variables	Engativa	La Candelaria
Población Inscrita <sup>59</sup>	Personas inscritas c/localidad / población total de c/localidad * 100	$(5102 / 795.705) * 100 = 0,64$	$(312 / 23.615) * 100 = 1,32$
Población informada	Personas informadas c/localidad / población total de c/localidad * 100	N.D <sup>60</sup> .	N.D.
Capacitación <sup>61</sup>	Personas inscritas q participan/personas inscritas * 100	$(510 / 5.102) * 100 = 9,99$	$(31 / 312) * 100 = 9,93$
Experiencias Ciudadanas <sup>62</sup>	Personas inscritas q participan/personas inscritas * 100	$(1227/5102) * 100 = 24,04$	$(168/312) * 100 = 53,84$
Liderazgo Comunitario <sup>63</sup>	N° personas representantes /total personas inscritas	Por cada 20 personas se escogió un líder = 60 líderes	Por cada 19 personas se escogió un líder = 9 líderes
Gestión Institucional <sup>64</sup>	N° funcionarios participantes /total funcionarios c/localidad*100	De 25 funcionarios participaron 3 = 12%	De 21 funcionarios participaron 3 = 14%
Ingreso per cápita	Ingreso per cápita/ingreso per cápita local	N.D <sup>65</sup> .	N.D.
Personas Empleadas <sup>66</sup>	Población empleada local / PEA local	Tasa de Ocupación 53.7%	Tasa de Ocupación 57.5%
Capacidad Infraestructura	N° de construcciones públicas como equipamiento	N.D <sup>67</sup> . *	N.D.*
Población	c/localidad	796.518 Personas	26.892 Personas
Educación <sup>68</sup>	Tasa de asistencia escolar neta	85.6	82.3
Organizaciones Comunitarias <sup>69</sup>	N° de organizaciones	734	33

Fuente: Elaboración de la autora. \* Es posible hacer uso de la lógica difusa que permita tener como resultado un indicador cuantitativo.

A manera de conclusión de este ejercicio, puede observarse que de doce indicadores requeridos para el cálculo hay nueve indicadores cuantitativos, uno que habitualmente no se calcula pero que debería tenerse, en dos casos aún no se cuenta con la información completa (N.D.), con este desarrollo puede concluirse que para lograr efectividad en esta aplicación se requiere contar con la información disponible y sistematizada de igual forma para todas las localidades.

<sup>59</sup> Documento: Documento “Investigación sobre los resultados del proceso de participación para la inversión local 2007 en dos localidades de Bogotá” Informe final Junio 2 de 2009.

<sup>60</sup> No hay información sistematizada que de permita conocer cuántos de los inscritos estaban informados.

<sup>61</sup> Documento: IDPAC “Participación para la Inversión Local 2007”. PP. 34

<sup>62</sup> Ibíd. PP. 29 y 30

<sup>63</sup> Ibíd. PP. 29 y 30

<sup>64</sup> Relación establecida por la Secretaría de Gobierno Distrital.

<sup>65</sup> Esta información no está desagregada para Bogotá por localidades.

<sup>66</sup> DANE, Encuesta de Calidad de Vida de 2003.

<sup>67</sup> No está sistematizado en forma desagregada.

<sup>68</sup> Ibíb. Además se conoce que la escolaridad promedio en Bogotá para el 2006 fue de 9 años de estudio, siendo 6 años el mínimo.

<sup>69</sup> Documento: “Directorio de Organizaciones Sociales Poblacionales y Territoriales de Bogotá”. Las organizaciones comunitarias incluyen: jóvenes, mujeres, población afroamericana, medios de comunicación, indígenas, discapacitados, LGBT, Juntas de Acción Comunal y propiedad horizontal.

Existe cierta dificultad para tener claridad en el proceso de sistematización. Sin embargo, debe entenderse que el insumo más importante para adelantar un ejercicio participativo es contar con la información; por otra parte puede observarse cierta dificultad en la compatibilidad de la medición o la forma como pueda hacerse, para ello es necesario hacer uso de métodos matemáticos, estadísticos o sociales más refinados. Es posible que con métodos como la lógica difusa se pueda llegar a un resultado cuantitativo requerido; por otra parte queda a juicio de quien lo implementa asignar las ponderaciones que estime y determinar el método de cálculo.

A continuación comento sobre *algunas técnicas de transformación de la información*:

Hacer uso de indicadores compuestos para establecer claridades en un proceso o en una investigación en general, puede llegar a ser más exacto que el desarrollo de un modelo, los indicadores pueden hacer estimaciones o mediciones en procesos complejos y permiten además hacer combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas, pues permiten captar rasgos que mediante modelos o algoritmos no es posible estimar<sup>70</sup>.

Por supuesto los indicadores deben ser consistentes en la manera en que relacionan sus variables, definir su peso y si su contribución es representar o indicar. Existen diversos métodos para establecer indicadores compuestos, *i*) los métodos participativos que utilizan información de expertos o a través de encuesta de opinión pública; *ii*) métodos exclusivamente estadísticos, permiten obtener una ponderación de la importancia de los indicadores con lo cual es posible que sea aceptado por el público y los tomadores de decisiones<sup>71</sup>. Escoger el método dependerá del objetivo del indicador, sus características y la capacidad de pago de quien requiere la información.

Algunos métodos que pueden ajustarse a esta propuesta conceptual son 1. Procesos de agregación, 2. Técnicas de normalización, 3. Análisis de regresión múltiple, 4. Juicio de expertos, 5. Análisis de componentes principales, 6. Proceso analítico jerárquico, 7. Enfoque de decisión de multicriterio. Cualquiera que sea el método escogido deben

---

<sup>70</sup> BID, U.NAL- Sede Manizales, Instituto de Estudios Ambientales. "Indicadores de Riesgo de Desastre y Gestión de Riesgos" Informe Técnico Principal. Agosto 2005. PP. 60 a 112.

<sup>71</sup> *Ibíd.* PP. 64

adelantarse algunas claridades como son definir “el objeto de estudio, seleccionar los individuos, grupos o miembros según sea el caso, verificar la información, hacer un ajuste previo a los datos, valorar las relaciones y pesos, normalizar, examinar la robustez y visualizar el indicador”<sup>72</sup>.

Además de considerar los métodos señalados también es posible hacer uso de la lógica difusa para la definición de los indicadores, si bien no en todos los casos puede ser útil para una gran mayoría puede ser.

*El sistema de inferencia por Lógica Difusa*<sup>73</sup> permite el uso de la información cuantitativa y cualitativa; evalúa la mitigación de los esfuerzos ex ante, es decir, hace uso de la información existente para la construcción del mismo. En su inicio es importante comprender que un dato o cualquier información en términos numéricos es simplemente un caso particular dentro de un conjunto difuso, se denomina conjunto ordinario y su característica básica es que tiene definidas sus fronteras, por ser este un caso particular vale decir que su uso es irrealista y poco práctico.

Por el contrario un conjunto difuso es el que contiene elementos que pueden estar o no incluidos en un estudio dependiendo de los límites que se establezcan. La lógica difusa trata de encontrar precisión y definir las fronteras límite, puede señalarse que al establecer límites claros o mejor puntuales se pasa a medición de extremos o bivariados, es una posición o la otra. Por supuesto pasar de situaciones de análisis puntual a situaciones en las que se consideren varios casos o multivariado enriquece el análisis y es más cercano a los casos reales.

La teoría de los conjuntos difusos permite conseguir con información vaga o imprecisa una aproximación cuantitativa. Los conjuntos difusos reconocen que un individuo o miembro puede encontrarse en dos categorías, con algún grado de variación, puede observarse como una función de miembros o línea que define la transición entre

---

<sup>72</sup> *Ibíd.* PP. 70

<sup>73</sup> Reveiz, A. y León C. Borradores de Economía N° 574 “Operational Risk Management Using a Fuzzy Logic Inference System” pp.7 a 16.

conjuntos; asignando así un grado a cada miembro. Las funciones de miembros son representadas en su mayoría por la de forma triangular; sin embargo, existen cinco formas más y combinaciones entre ellas. El resultado de la combinación de funciones de miembros permite conocer un conjunto difuso. Empero, puede decirse que este conjunto difuso de alguna forma es arbitrario porque está sujeto al interés de quien lo usa.

Cómo establecer entonces el orden de las cosas?, bien la lógica difusa hace uso de los operadores lógicos de conjunción “**Y**”; de disyunción “**O**”; de complemento “**NO**” ó conjunción “**MIN**”; de disyunción “**MAX**”; de complemento “**1 -**”. Con estos operadores lógicos es posible evaluar posiciones con respecto a un conjunto difuso y desarrollar y evaluar las *Reglas de Inferencia Difusa* o *Conocimiento de Base* que proviene de las verdades conocidas; el experto debe deconstruir su conocimiento para elaborarlas.

## 4. CONCLUSIONES

La revisión a los dos tipos de proceso presupuestal conocidos permite distinguir que se trata de procedimientos totalmente diferentes, que exigen además un escenario político distinto y que además por su forma de definirse, implementarse, ejecutarse y controlarse alcanzan objetivos distintos, como se observó. Sin embargo, el presupuesto de gestión eficiente es el paradigma; moverse hacia el presupuesto participativo exige que la sociedad en conjunto se empodere de sus derechos políticos y económicos.

La revisión a las experiencias internacionales permite observar que no hay claridad en cuanto a los resultados de la implementación del presupuesto participativo; las razones pueden ser en primer lugar porque el desarrollo de la participación en la fase de ejecución y evaluación aún no ha sido igual de activa; en segundo lugar, la comunidad participante no ha visto la importancia de llegar hasta el final para conocer los cambios; en tercer lugar no hay instrumentos y/o procedimientos para conocer los resultados concretos.

En cuanto a las experiencias presentadas se observaron procedimientos propios de acuerdo con su realidad, en Colombia los presupuestos participativos implementados, han sido propuestas institucionales, es decir el ejercicio no ha sido de participación del conjunto de la sociedad sino una propuesta impuesta, esto en razón a que el capital social y cultural con el que se cuenta está comenzando su desarrollo, no existe un número importante de organizaciones de ningún tipo, ni en ningún sector desde donde sea posible consolidar este tipo de proceso presupuestal como el resultado de un proceso social.

Para el caso de Bogotá, por ser una ciudad grande la implementación del presupuesto participativo requiere un esfuerzo logístico y operativo que necesariamente debe soportarse en el apoyo institucional, en razón a las fases mínimas con las que cuenta; debe también pensarse una manera de compilar la participación de todos y por supuesto una forma de asegurar que los ejercicios de priorización de problemáticas se pueda adelantar en forma ágil.

En la ciudad, la participación se remite a siete ejercicios, después del 2000 tres Encuentros Ciudadanos que pese a estar reglamentados, no tuvieron una base social que comprendiera y desarrollara el ejercicio como resultado de un proceso social que demanda la participación, como un derecho, sino que ha sido implementado casi como un ejercicio que legitima un proceso.

Además, esos ejercicios han sido desarrollados con muy poca difusión, el registro de los mismos sólo tomó en cuenta el número general de los participantes, actas de las reuniones en algunos casos, no es una información que refleje las decisiones que allí tuvieron lugar, dado que en muchos casos los debates no quedaron explícitos en los Planes de Desarrollo Locales como sería deseable. Vale decir que muchos ciudadanos entienden este espacio como una instancia de quejas y reclamos y en algunos casos como el escenario propicio para presentar proyectos que después ellos podrán ejecutar; con este nivel de confusión el resultado ha sido una pérdida de credibilidad en el proceso.

Por otra parte, puede destacarse como obstáculos a superar *la falta de cultura participativa, la falta de apropiación de lo público como algo que favorece lo colectivo, la falta de divulgación de los mecanismos de participación*; también hay algunas dificultades entre quienes conocen el procedimiento; como el desconocimiento técnico y el inconveniente que existe para comunicar la información pertinente, ello en razón a dificultades en el aprendizaje y también a que los niveles educativos son pobres, v.g. condiciones como el alfabetismo funcional entre otros.

En particular debe tenerse en cuenta la coyuntura de Bogotá que adelanta una reforma administrativa que no está completa y que con lleva la implementación de la descentralización económica, son características que deben superarse antes de intentar un ejercicio participativo porque ello afecta en forma importante el desarrollo de muchos procesos, v.g. la flexibilización laboral que hay en las instituciones distritales, que se traduce en desconocimiento de procesos y procedimientos, pérdida de la memoria institucional y múltiples intereses políticos que limitan el ajuste de las responsabilidades desde lo distrital y que se desdibujan aún más en lo local.

Conocer si implementar un presupuesto participativo permite obtener mejores resultados económicos y sociales exige que éste se implemente como un proceso previo al cambio de una administración; es decir, que cuando la administración inicia ya tenga definido su respectivo presupuesto y no como se adelanta hoy en forma simultánea, inicia una administración y a su vez se define el presupuesto; por supuesto existen dificultades técnicas complejas que requieren un ajuste antes de hacerlo.

Por otra parte, el capital político es pobre, el conjunto de la sociedad no dimensiona la importancia de conocer, entender y defender lo público como algo que afecta a todos, ese desconocimiento permite que los avances que se intenten tengan resultados que no permiten evaluarse como sería deseable.

Como resultado de esta investigación es claro que el presupuesto participativo es posible sí se conoce *la participación*; dado que es un proceso circular, uno no se da sino existe el otro y viceversa; puede comenzarse determinando los factores que la conforman. El *modelo propuesto para determinar la participación* tuvo en cuenta la revisión de casos, la experiencia nacional y por supuesto el único ejercicio sistematizado y aproximado que se adelantó en Bogotá, como resultado permitió proponer el sistema de indicadores requeridos para comenzar.

Esta investigación propone una forma para abordar el análisis a este tipo de elaboración del presupuesto, por supuesto para implementarlo es importante tener unos objetivos de mediano y largo plazo ajustados y también un avance en elaboración de planes de desarrollo participativos que sirvan de preámbulo y permitan un ambiente más informado.

En el camino y la búsqueda de soluciones que sean socialmente justas, aún hay mucho por recorrer, corresponde a la economía política plantear propuestas que apunten al desarrollo de la sociedad con bienestar y a la política cimentar un capital político acorde con el avance del capital cultural y el capital económico hoy.

## Referencias bibliográficas

- ACOSTA, Olga, Ayala, Ulpiano y Fainboim, Israel. 1998. “El “Presupuesto de la Verdad” a la luz de los enfoques presupuestales modernos”. Bogotá: en Debates de Coyuntura Económica N° 50.
- ALESINA Alberto. 1999. “Disciplina Fiscal e Instituciones Presupuestales”, en GANDOUR Miguel, MEJIA Luis. – Compiladores “Hacia el Rediseño del Estado. Análisis Institucional, Reformas y Resultados Económicos”. Bogotá: Editorial TM Editores.
- ALESINA, Alberto. 2002. “Reformas Institucionales en Colombia” Bogotá: Ed. Fedesarrollo-Alfaomega.
- ALESINA, Alberto; PEROTTI Roberto.1996 “Disciplina Fiscal y Proceso Presupuestal”. The American Economic Review vol 86. N° 2:401-407.
- CABANNES, Yves. 2004. “Presupuesto Participativo y Finanzas Locales” Programa de Gestión Urbana PGU –ALC / UN – HABITAT, Alcaldía Municipal de Porto Alegre, Brasil, Quito.- Programa de Gestión Urbana – UN/HABITAT. Mayo 2004 - (Cuaderno de Trabajo N°137).
- CÁRDENAS, Mauricio; MEJIA, Carolina; OLIVERA, Mauricio. 2006. “La Economía Política del Proceso Presupuestal en Colombia” Bogotá: Fedesarrollo - Documentos de Trabajo. No. 31.
- CUEVAS Homero. 1998. “Proceso Político y Bienestar Social”. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- CHAVES, Ana Claudia et al. 2004. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Democratización de la gestión pública y control social. Foro Nacional de Participación Popular. Polis. Brasil.
- DRAZEN, Allan. 2000. “Economía política en Macroeconomía”. Princeton, New Yersey. Ed. Princeton University Press.
- ELSTER, Jon. 2001 “La democracia Deliberativa”. España: Editorial Gedisa.
- GÓMEZ, Esperanza. 2007. El Presupuesto Participativo entre Democracia, Pobreza y Desarrollo. Medellín. Investigación y Desarrollo vol. 15, n° 1.
- HIRSCHMAN, Albert. 1991 “Retóricas de la Intransigencia”. México: Fondo de Cultura Económica.

HOMMES, Rudolf.1998. “Evolución y Racionalidad de las Instituciones Presupuestales en Colombia”. Bogotá: Coyuntura Económica Fedesarrollo Vol. 28 N° 1. : 93-118.

SACHS, Jeffrey. LARRAÍN, Felipe. 1994. “Macroeconomía en la Economía Global”. México: Prentice Hall Hispanoamericana, S.A.

SANTOS, Boaventura De Souza. 2004 “Democratizar la Democracia”. Rio de Janeiro: Ed. Civilizacao Brasileira.

SANTOS, Boaventura De Souza. 2003. “Democracia y Participación” Madrid: Ed. El Viejo Topo.

#### Documentos:

Agencia Española de Cooperación Internacional AECI. 2004. “El Presupuesto Participativo, una propuesta para radicalizar la Democracia. Experiencias y Metodologías” Medellín: Pregón Ltda.

Secretaría de Hacienda Distrital (2003), “Principales Normas Presupuestales”, Bogotá, D.C.

BRIGUGLIO, Lino. 2003. “Methodological and Practical Considerations for Constructing Socio- Economic Indicators to Evaluate Disaster Risk”. Documento para la conferencia sobre Indicadores para Administración de Riesgo de Desastre. Barcelona, España.

D N P. Instructivo para elaboración del Presupuesto. Bogotá, 2002.

LIZARAZO Jesús H. “Descentralización y planeación participativa en Bogotá. Diez años de historia” documento proyecto de Tesis Maestría en gobierno Municipal.

ESAP 2004. “El proceso de estudio y aprobación del Presupuesto y el Concejo Municipal”. (D N P. Instructivo para elaboración del Presupuesto. Bogotá, 2002).

Fundación Corona. La apuesta de los ciudadanos. Tercer ejercicio de planeación participativa en Bogotá. Bogotá D. C., Fundación Corona. 2001, p. 52. Este documento señala al menos 12 Decretos expedidos desde esa fecha, según los intereses o énfasis de cada administración.

Memorias Foro Políticas públicas y corresponsabilidad ciudadana: Experiencias de presupuesto participativo en la Ciudad de México, Noviembre 2002.

Memorias Seminario La Gestión local en Argentina: Situación y Perspectivas, Septiembre 2005.

Páginas especializadas en Internet:

[www.presupuestointeligente.org.co](http://www.presupuestointeligente.org.co)

[www.presupuestoparticipativo.com](http://www.presupuestoparticipativo.com)

[www.worldbank.org/participation/spanish](http://www.worldbank.org/participation/spanish)

[www.sigob.gov.co](http://www.sigob.gov.co)

[www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas)

[www.camara.ccb.org.co/documentos](http://www.camara.ccb.org.co/documentos)

[www.dapd.gov.co/www/resources/ird](http://www.dapd.gov.co/www/resources/ird)

Brasil: Recife

<http://www.recife.pe.gov.br/>

Porto Alegre

<http://www.portoalegre.rs.gov.br>

Belo Horizonte

<http://www.prata.pbh.gov.br>

Santo André

<http://www.santoandre.sp.gov.br>

Otras ciudades de América Latina:

México Distrito Federal

<http://www.df.gob.mx>

Buenos Aires, Argentina

<http://www.buenosaires.gov.ar>

Montevideo, Uruguay

<http://www.montevideo.gub.uy/gobierno>

Rosario, Argentina

<http://www.rosario.gov.ar>

Villa El Salvador, Perú

<http://www.munives.gob.pe>

Cuenca, Ecuador

<http://www.cuenca.gov.ec>

Cotacachi, Ecuador

<http://www.cotacahi.gov.ec>

Europa: Córdoba, España

<http://www.ayuncordoba.es>

Mons, Bélgica

<http://www.mons.be>

Sant Denis, Francia

<http://www.ville-saint-denis.fr>

Palmela, Portugal

<http://www.bm-pinhalnovo.com:9999/>

[www.cm-palmela.pt](http://www.cm-palmela.pt)

Bobigny, Francia

<http://www.ville-bobigny.fr>

Pieve Emanuele, Italia

<http://www.comune.pieveemanuele.mi.it>

Rheinstetten, Alemania

<http://www.rheinstetten.de>

Grottamare, Italia

<http://www.comune.grottammare.ap.it>

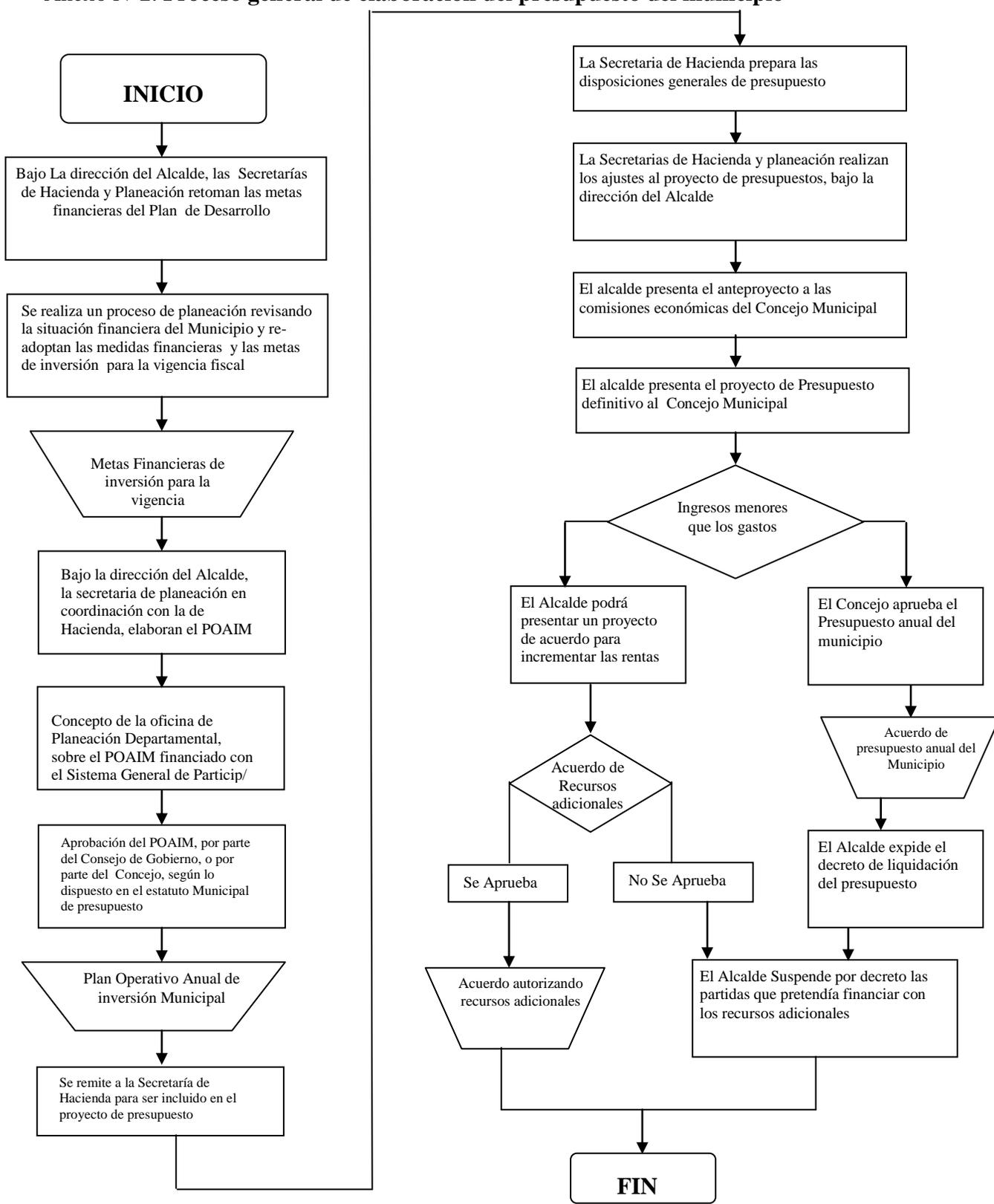
Fuentes estadísticas: Censo Dane 2005, Secretaria de Gobierno, Secretaria de Hacienda Distrital, Secretaría de Planeación Distrital.

## Anexo N° 1. Normatividad del presupuesto en Colombia

Año	Norma	Contenido
1847	Ley 7	Preparación y aprobación presupuestal
1851	Ley 14	Procedimientos presupuestales
1886	Constitución de 1886	Fundamentos de Procedimiento Presupuestal
1892	Ley 33	Reglamento de presupuesto balanceado
1912	Ley 110	Discutir la propuesta presupuestal y las fechas de aprobación. Dió mayor poder decisorio al Ministerio de Hacienda.
1916	Ley 3	Estableció las partidas específicas
1916	Ley 7	Definió las fechas limite
1923	Ley 34	Eliminó la capacidad del congreso de incrementar unilateralmente el presupuesto, y estableció que la adición debía contar con el ejecutivo.
1931	Ley 64	Limitó la capacidad del Congreso
1950	Decreto 164	Creación de la Dirección del Presupuesto dentro del Ministerio de Hacienda.
1963	Ley 21	Control de la inflación
1964	Decreto 1675	Reflejar metas y reservas presupuestales. El Departamento Nacional de Planeación pasa a ser una nueva autoridad presupuestal y se encarga de la elaboración del presupuesto.
1973	Decreto 294	Integración de entes e instituciones públicas y expedición del nuevo EOP.
1981	Decreto 2407	Regula niveles menores
1989	Ley 38, Decretos: 41,262,3077	El gobierno pone límites al poder legislativo, reforma el EOP. Introdujo el PAC, se esperaba aumentar la eficiencia del gasto.
1991	Constitución Nacional 1991	Planteo modificaciones al proceso presupuestal.
1994	Ley 152 EOP	Introduce los principios básicos- CONFIS - CONPES
1996	Decreto Ley 111	Superioridad jerárquica de la Ley anual de presupuesto sobre cualquier otra disposición.
1997	Ley 358	Limite al nivel de endeudamiento de los entes territoriales.
1999	Ley 549	Normas tendientes a financiar el endeudamiento de los entes territoriales
2000	Ley 617	Otorga caracterización a los entes territoriales, delimita el gasto, presenta la gestión pública a la ciudadanía.
2003	Ley 819	Ley de responsabilidad fiscal buscó fortalecer la disciplina y sostenibilidad de las finanzas públicas
2005	Decreto 4730	Fortalece la restricción presupuestal a través del MFMP.

Fuente: HOMMES, Rudolf. 1998:111. "Evolución y Racionalidad de las Instituciones Presupuestales en Colombia". Fedesarrollo Vol 28 N° 1

## Anexo N°2. Proceso general de elaboración del presupuesto del municipio<sup>74</sup>



<sup>74</sup> ESAP 2004:1-35. “El proceso de estudio y aprobación del Presupuesto y el Concejo Municipal”.

## Anexo N° 3. **Proceso presupuestal nacional** <sup>75</sup>

### Fase 1 Preparación

Elaboración de los documentos que conforman el presupuesto, como quedo definido en la Constitución de 1991 entre los artículos 339 al 344, deberá hacerse en los primeros seis meses de mandato:

<b>Documentos</b>	<b>Agentes que participan</b>
Plan Financiero	Elaborado por el Min. de Hacienda
Plan Operativo Anual de Inversión POAI	Elaborado por el DNP: contiene los proyectos de inversión. El CONFIS aprueba en primera vuelta El CONPES aprueba en segunda vuelta
Proyecto de Ley de Presupuesto	Después de la aprobación, la Dirección de Presupuesto del MHCP se prepara el proyecto de Ley

El MHCP consolida el presupuesto y lo presenta al Congreso.

### Fase 2 Discusión y Aprobación

<b>Tiempo</b>	<b>Procedimiento</b>
Primera semana de Abril.	El Ejecutivo presenta el anteproyecto.
Entre el 20 y el 30 de Julio. Primera semana del año legislativo.	Presenta el Proyecto de Ley.
Del 30 de Julio al 14 de Septiembre se adelanta el primer debate.	Las Comisiones Tercera y Cuarta definen el monto del Presupuesto.
Entre el 15 de Septiembre y el 25 de Septiembre se adelanta el segundo debate.	Las Comisiones Tercera y Cuarta, sólo pueden modificar la composición del documento.
Del 1 al 20 de Octubre se hace el debate final.	En forma conjunta o por separado entre el Senado y la Cámara; solo pueden hacer cambios en la composición.

### Fase 3 Ejecución

El Ministerio de Hacienda hace controles a través del Plan Anual de Caja PAC; éste define el monto máximo que cada entidad ejecutora puede ejecutar mes a mes.

<sup>75</sup> CÁRDENAS, Mauricio; et al. 2006:1-35“La economía política del proceso presupuestal en Colombia” Documentos de trabajo Bogotá.: Fedesarrollo No. 31.

Mecanismos de modificación del Presupuesto:

1. Reducir o aplazar por presupuesto.
2. Traslados presupuestales.
3. Aumentar el monto y la financiación del gasto.

#### Fase 4 Control Monitoreo y Evaluación

Tipos de control:

1. Político a cargo del Congreso.
2. Fiscal a cargo de la Contraloría General de la República.
3. Financiero y Económico a cargo de la Dirección de Presupuesto –MHCP; el CONFIS; y el DNP<sup>76</sup>.

El monitoreo y la evaluación: el Estatuto Orgánico del Presupuesto EOP obliga al MHCP a adelantar el seguimiento financiero a través de la herramienta: Sistema de Información Financiera SIIF. El DNP hace seguimiento a las metas físicas utilizando la herramienta SINERGIA.

---

<sup>76</sup> ALESINA, Alberto. 2002:139 144. “Reformas Institucionales en Colombia” Bogotá: Ed. Fedesarrollo-Alfaomega.

#### Anexo N°4. Experiencias en proceso de Presupuestos Participativos

País - Ciudad	Comunidad Participante	Características	Observaciones
Brasil – 1989 Rio Grande do Sul-Porto Alegre. Belo Horizonte Además (144 ciudades brasileñas)	Partido de los Trabajadores PT	Consolidación de redes de organizaciones sociales, zonificación de la ciudad, para participar solo se necesita ser ciudadano. Construcción de una reforma tributaria, campañas masivas de cobro de impuestos. Reuniones periódicas de organizaciones en torno al PP y toma de decisiones sobre la inversión. Elaboración del PP con perspectiva de ciudad; seguimiento a la ejecución. Motivar y propiciar confianza en este proyecto. El consejo popular compatibiliza las propuestas zonales, regionales o comunales y redacta la ley de presupuesto.	Condiciones iniciales: política de impuestos desfasada y alto nivel de endeudamiento Las organizaciones de base son las encargadas de realizar el presupuesto municipal, hay organización autónoma de la población. 1.3 millones de habitantes en 496 Km <sup>2</sup>
Colombia – 1996 Barranquilla Zonas 1 y 2 de la comuna 8	S. Bernardo Hoyos Montoya- of. Desarrollo Comunitario Organizaciones de base de las comunas 4,8 y 13 Administración distrital 2 representantes por institución	Las fases del proyecto fueron: diagnóstico, promoción, capacitación, rudimentos y elaboración de presupuestos participativos y la evaluación. Nombre: <u>democratización y participación de las organizaciones sociales en la elaboración del presupuesto de la ciudad</u>	Este ejercicio implicó “analizar: la cultura política local o municipal en el Caribe colombiano, la democratización de la sociedad civil y, por supuesto, la apropiación institucional y extra institucional de la formulación de los presupuestos participativos”. El proceso no se sistematizó y no existen fuentes para consultar.
Uruguay – 1990 Montevideo	En 1990 participan el ejecutivo y la Junta Departamental, a partir de 1993 los Concejos Vecinales	Estructuró el ejercicio de gobierno en organizaciones de barrios, sindicatos cooperativas, sector solidario de la economía y movimientos sociales. Nueva forma de democracia y poder popular.	<i>“Proceso descentralizador, control sobre el mercado, lucha contra la corrupción y el sistema de impuestos de acuerdo con la realidad económica y aún político de las élites. A partir de aquellos años las instituciones han comenzado un proceso de democratización, el cual en algunos momentos se ha visto afectado por concepciones administrativas y tecno burocráticas, que subestiman la sabiduría política de las clases populares”.</i> pp24 <sup>77</sup>
Venezuela -	Movimientos estudiantiles y comunitarios	Consolidación de Gabinete de Obra Local GOL, voceros, se elabora el Plan Estratégico de Gestión de Obras PEGO	Las reuniones se adelantan en cualquier espacio público amplio(parroquias), también utilizan diferentes mecanismos de difusión

Fuentes: DE ANDREIS, Alfredo. (1998). “Una Nueva Cultura Política – Un Caso de Presupuesto Participativo” en Investigación y Desarrollo – Uninorte N° 8 pp. 12-39.

<sup>77</sup> DE ANDREIS, Alfredo. (1998). “Una Nueva Cultura Política – Un Caso de Presupuesto Participativo” en Investigación y Desarrollo – Uninorte N° 8 pp24.

## Anexo N°5. El caso Porto Alegre

**“Principales Etapas del Ciclo del Presupuesto Participativo”**  
Cuadro N°1

“Marzo - Julio	Asambleas de base y construcción de los indicadores de proyecto (aquí se incluye la primera ronda, las rondas intermedias, la 2ª ronda, hasta la elección y toma de posesión del nuevo consejo).
Julio – Septiembre	Capacitación y construcción de la matriz Presupuestaria (se incluyen los seminarios de capacitación, que se llevan a cabo en el ámbito de los consejos y de foros de delegados, y la votación de la Matriz Presupuestaria). Esta fase se clausura el 30 de septiembre.
Octubre – Noviembre	Detalle del Plan de Inversiones y Servicios (cada órgano pasa por el COP y consigue la aprobación de su propuesta de inversiones y de servicios).
Diciembre - Enero	Revisión del Estatuto interior y de los Criterios Generales y Técnicos (se señala un plazo para plantear enmiendas en el antiguo estatuto; los foros de los delegados son los encargados de realizar estas enmiendas obligatoriamente; no se aceptan propuestas individuales de consejeros. Dichas propuestas se sistematizan y aprueban en el COP)”.

Fuente: SANTOS, Boaventura De Souza. 2003:47. “Democracia y Participación” Madrid: Ed. El Viejo Topo.

**“Criterios, valores y notas para la distribución de las inversiones” (1992)**  
Cuadro N°2

<b>Carencia de los servicios o infraestructura</b>	<b>Valor 3</b>
Hasta 25%	Nota 1
Del 26 al 50%	Nota 2
Del 51 al 75%	Nota 3
Del 76 al 100%	Nota 4
<b>Población áreas de extrema de carencia de servicios e infraestructuras</b>	<b>Valor 2</b>
Hasta 4.999 hab.	Nota 1
De 5.000 a 14.999 hab.	Nota 2
De 15.000 a 29.999 hab.	Nota 3
Más de 30.000 hab.	Nota 4
<b>Población total del Distrito</b>	<b>Valor 1</b>
Hasta 49.999 hab.	Nota 1
De 50.000 a 99.999 hab.	Nota 2
De 100.000 a 199.999 hab.	Nota 3
Más de 200.000 hab.	Nota 4
<b>Prioridades del distrito</b>	<b>Valor 2</b>
Cuarta prioridad	Nota 1
Tercera prioridad	Nota 2
Segunda prioridad	Nota 3
Primera prioridad	Nota 4

Fuente: GAPLAN en SANTOS, Boaventura De Souza. 2003:53. “Democracia y Participación” Madrid: Ed. El Viejo Topo.

Después de su implementación la experiencia de Porto Alegre ha permitido observar que sólo se requieren tres criterios y según el investigador Santos B. la nueva valorización está dada por lo siguiente:

**“Criterios, valores y notas para la distribución de las inversiones en el presupuesto en 2001”**  
Cuadro N°3

<b>Carencia de los servicios o infraestructura</b>	<b>Valor 3</b>
Del 0.01 al 14.99%	Nota 1
Del 15 al 50.99%	Nota 2
Del 51 al 75.99%	Nota 3
Del 76 al 100%	Nota 4
<b>Población total del Distrito</b>	<b>Valor 1</b>
Hasta 25.000 hab.	Nota 1
De 25.001 a 45.000 hab.	Nota 2
De 45.001 a 90.000 hab.	Nota 3
Por encima de 90.001 hab.	Nota 4
<b>Prioridades del distrito</b>	<b>Valor 2</b>
Cuarta prioridad	Nota 1
Tercera prioridad	Nota 2
Segunda prioridad	Nota 3
Primera prioridad	Nota 4

Fuente: GAPLAN y PMPA en SANTOS, Boaventura De Souza. 2003:55. “Democracia y Participación” Madrid: Ed. El Viejo Topo.