



El Presupuesto Participativo

UNA PROPUESTA PARA RADICALIZAR LA DEMOCRACIA
Experiencias y Metodologías

Producción de unión temporal de ONGs





EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO,
UNA PROPUESTA PARA RADICALIZAR LA DEMOCRACIA
EXPERIENCIAS Y METODOLOGÍAS

Medellín, noviembre de 2004

Elaborada por

Alexánder Reina Otero	Instituto Popular de Capacitación -IPC-
Alberto Orguloso Martínez	Corporación Viva la Ciudadanía
Iván Darío Ramírez	Instituto Popular de Capacitación -IPC-
Mauricio Betancourt	Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- Bogotá
Natalia Quiroga Díaz	Corporación Viva la Ciudadanía
Ómar Isaza Gómez	Instituto Popular de Capacitación -IPC-

Con el apoyo de

Grupo Nacional de Trabajo sobre Presupuestos Participativos
Instituto Popular de Capacitación -IPC-
Corporación Región
Corporación Viva la Ciudadanía
Conciudadanía
Cleba
Escuela Nacional Sindical -ENS-

Producida con el apoyo de la unión temporal de ONGs

Instituto Popular de Capacitación
Conciudadanía
Corporación Nuevo Arco Iris
Fundaubán

Revisión académica

Alexander Reina Otero	Instituto Popular de Capacitación -IPC-
Alberto Orguloso Martínez	Corporación Viva la Ciudadanía
Jesús Alonso Jaramillo Arango	Corporación Región
Lucía González Duque	Corporación Viva la Ciudadanía

Diseño e impresión

Pregón Ltda.

ISBN: 958-97489-1-0

Auspiciada por

Agencia Española de Cooperación Internacional –AECI–

Contenido

Presentación	5
CAPÍTULO 1: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.	
UNA HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO LOCAL, UN ESBOZO DE ENFOQUE.....	7
La planeación y el presupuesto participativo	7
El desarrollo humano y el presupuesto participativo	9
La gobernanza democrática y el presupuesto participativo.....	10
La elaboración del presupuesto y las experiencias de presupuesto participativo	11
CAPÍTULO 2: PRINCIPIOS METODOLÓGICOS Y MOMENTOS	
DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	12
Principios del presupuesto participativo	13
Radicalizar la democracia	13
La inclusión social y política	14
Control social como herramienta de legitimación de la participación ciudadana.....	15
Momentos del presupuesto participativo	16
Diagnóstico participativo	16
Deliberación y presupuestación	17
Diseño y aprobación del proyecto de presupuesto participativo	19
Ejecución	20
Evaluación	21
Estrategias	22
Organizativa	22
Comunicativa y de sensibilización.....	22
Formativa.....	22
Transformación político-administrativa	23
Seguimiento y control	23



CAPÍTULO 3: PRESUPUESTO Y HACIENDA PÚBLICA	24
El presupuesto público en Colombia.....	24
El presupuesto público como proceso político	25
El presupuesto como proceso técnico y de planificación	26
Marco normativo sobre el presupuesto público	27
El sistema presupuestal	28
Componentes del Sistema Presupuestal	28
Los actores o sujetos del sistema presupuestal.....	29
Estructura del presupuesto municipal	32
El ingreso público.....	32
Los ingresos del municipio colombiano.....	32
Las fuentes de los ingresos públicos	33
El gasto público.....	34
Clasificación del gasto publico.....	34
CAPÍTULO 4: EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	35
Primer caso: Experiencia de Porto Alegre en el Brasil.....	35
Segundo caso: La experiencia del Departamento de Risaralda.....	37
Tercer caso: Experiencia del Tolima	41
Cuarto caso: Experiencia de Marsella-Risaralda.....	43
Tensiones que pueden presentarse en el proceso de presupuestación participativa.....	44
Saldo pedagógicos del proceso.....	45
Quinto caso: La experiencia de Marinilla. Escuela de presupuesto participativo. "Para decidir y transformar"	45
El origen.....	45
La propuesta de Presupuesto Participativo.....	46
Presupuesto Participativo y Plan de Desarrollo	48
Presupuesto Participativo y el Concejo Municipal	48
Bibliografía	49
Anexos	
Anexo 1	50
Anexo 2	52

“El presupuesto es un acto administrativo y soberano por medio del cual se calculan anticipadamente todas y cada una de las rentas e ingresos, se autorizan y apropian todos y cada uno de los gastos de funcionamiento, de inversión y de deuda pública para un período determinado”. *“La Ley de Presupuesto es la manifestación más evidente de la soberanía del pueblo, la más tangible justificación del sistema representativo y democrático. Mediante ella puede la sociedad, a través de sus representantes, participar en la regulación y manejo económico del Estado”*.

Lozano Irueste, 2000

Presentación

El presente módulo “EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN COLOMBIA: EXPERIENCIAS Y METODOLOGÍAS, UNA PROPUESTA PARA RADICALIZAR LA DEMOCRACIA” hace parte de una serie de publicaciones y de la elaboración de un conjunto de herramientas pedagógicas que pretenden contribuir a la profundización de la democracia participativa y al perfeccionamiento de la democracia representativa en Colombia, mediante la construcción y gestión de lo público, de ejercicios de planeación participativa y de metodologías de priorización de la inversión pública.

Entendemos el Presupuesto Participativo como un paso complementario de los procesos de planeación participativa desarrollados en nuestro país y en este sentido es una estrategia más de organización y movilización social y un proceso pedagógico que sugiere la cualificación y fortalecimiento de las organizaciones sociales en relación con su ejercicio político, el diálogo social y la construcción de consensos en torno a nuevos modelos de desarrollo y una mejor manera de concebir la democracia. A su vez, sugiere también a los gobiernos y a los distintos niveles del Estado formular y ejecutar presupuestos con transparencia, publicidad en información, reconocimiento pleno de los derechos fundamentales del ciudadano y profundizar los procesos de participación, hasta ahora limitados a ejercicios de consulta y algunas veces de deliberación, pero sin decisión. La participación con decisión debe reconocerse como un derecho de ciudadanía.

Es por ello que en este módulo hacemos un esfuerzo por superar la instrucción instrumental de cómo hacer un presupuesto, y más bien sugerimos algunas reflexiones surgidas de la comprensión de la Presupuestación Participativa como un proceso con alto sentido de pedagogía política que permite introducir algunas preguntas por temas como el de la renta pública, el uso de la riqueza económica, ambiental, cultural y humana concentradas en un territorio; el papel de las políticas tributarias para resolver problemas como la pobreza y enfrentar fenómenos como la deuda externa e interna y el papel de las organizaciones sociales y políticas de cara al ejercicio del gobierno local.



Sin embargo es preciso reconocer que cada lugar, cada contexto, cada experiencia de Presupuesto Participativo tiene un “modelo propio”, derivado tanto del nivel de desarrollo de la sociedad como de las instituciones públicas, de las decisiones de los gobiernos y de la voluntad de los actores que intervienen en los procesos, lo cual conlleva asumir el reto por hacer mucho más democrático el diseño y la ejecución del presupuesto público.

Este módulo pretende en su primer capítulo, compartir el enfoque que un grupo de instituciones han construido sobre esta figura de participación y su potencial renovador de los valores democráticos para la edificación de gobiernos con responsabilidad frente a las demandas sociales. En el segundo capítulo ofrece una ruta metodológica del presupuesto participativo haciendo énfasis en las etapas básicas del proceso. En el tercer capítulo brinda unas herramientas básicas sobre el presupuesto público de tal forma que existan liderazgos con capacidad de interlocución sobre el tema en cada uno de los municipios; y finalmente en el cuarto capítulo se muestran algunas de las experiencias nacionales e internacionales para aprender colectivamente de ellas.

1

El presupuesto participativo. Una herramienta para el desarrollo local, un esbozo de enfoque



La planeación y el presupuesto participativo

En Colombia la Planeación Participativa se hizo posible con la Constitución de 1991 gracias al artículo 339, posteriormente regulada con la Ley 152 de 1994 en la cual se definieron los procedimientos y contenidos a tener en cuenta en la elaboración de los planes de desarrollo. También estableció los mecanismos para su armonización e interrelación con procesos presupuestales y las funciones de las instancias que participan en el proceso, como son los Consejos territoriales de planeación, el Congreso Nacional, las Asambleas

Departamentales, Concejos municipales y Juntas Administradoras Locales –JAL-, el primero como instancia consultiva y las otras como instancias decisivas¹.

Pese a que el artículo 339 de la C.N. exige que un Plan de Desarrollo esté conformado

1. Es necesario aclarar que la capacidad decisiva de las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales quedó reducida luego de que la Corte Constitucional definiera que el poder de decisión en materia de planeación del desarrollo se concentraría en el ejecutivo, siendo coherentes con el voto programático.



por una parte general y un plan de inversiones, los diseños metodológicos que posteriormente acompañaron el ejercicio participativo de las comunidades en este aspecto no fueron más allá de la elaboración del componente denominado como “parte general” que luego fue asimilado como el plan de desarrollo, dejando de lado el componente financiero o de recursos. De ahí que hoy entendamos el presupuesto participativo como parte de un todo, como un complemen-

Un Presupuesto Participativo es un instrumento de la Planeación Participativa que permite desarrollar algunos aspectos de la democracia participativa, en la medida en que toma de manera decisoria prioridades determinadas por consensos y acuerdos Estado y Sociedad, a través de sus diversas organizaciones sociales, económicas, ambientales, políticas, de género las cuales tienen una incidencia directa sobre las finanzas públicas.

to que fortalece y hace realidad el planteamiento que el constituyente primario estimó para lo que denominó *PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO*². Podemos citar este fraccionamiento como una de las causas de lo que se ha llamado carácter consultivo de la participación ciudadana, ya que la planeación del desarrollo tiene menor impacto si no se pregunta por los recursos con los que piensa alcanzar los propósitos definidos y a su vez el presupuesto participativo corre el riesgo de no impactar el desarro-

llo de una comunidad si no consulta los propósitos del respectivo plan en el que se encuentre inmerso.

Los presupuestos participativos ponen en evidencia que la planeación no es una actividad técnica, sino que es el resultado de tensiones y consensos políticos en un contexto democrático que permite construir tejido y redes sociales, revaloriza el ejercicio de la política, hace que lo

público sea realmente público. Además contribuye a transformar la manera como se asigna el presupuesto con una lógica de mayor equidad en la distribución de la renta y de los ingresos públicos.

En este sentido los Presupuestos Participativos son un insumo fundamental para la planificación del desarrollo a corto, mediano y largo plazo con una capacidad enorme de construir tejidos sociales y garantizar la continuidad de los procesos, vinculando a sectores amplios de la ciudadanía; en un primer momento para la solución de los problemas inmediatos, pero en el tiempo conduce a profundizar la deliberación ciudadana, la capacidad de llegar a acuerdos y la formulación de políticas públicas.

Además son un instrumento básico de planeación participativa y estratégica en el ámbito municipal y departamental, el cual está referido a la asignación del presupuesto de inversión –inicialmente a un porcentaje, 10 ó 15% y sucesivamente se puede ir ampliando hasta llegar a niveles cercanos al 100% del presupuesto local-, definiendo desde la propia comunidad y sus organizaciones sociales los proyectos y programas prioritarios que deben hacer parte del Plan de Desarrollo sobre los cuales se asignan los recursos del plan de inversiones.

El proceso de elaboración de los Presupuestos Participativos tiene un primer momento como estrategia para la toma de decisiones por parte de la ciudadanía que lleva a que el gobierno local asuma como política pública un porcentaje respecto al presupuesto y que posteriormente se generen espacios para la deliberación y priorización de los programas a ejecutar. Este es quizás el

2. La planeación participativa parte de afirmar que es posible construir colectivamente el futuro y optar por soluciones que reconozcan la diferencia, con arraigo en la propia cultura.

momento de mayor fragilidad del proceso, dado que las necesidades y las expectativas son muchas y en ocasiones los presupuestos son bajos; en este punto es clave que el espacio entre la jerarquización de las actividades y su ejecución sea corto, para evitar la dispersión del proceso y para que la comunidad acompañe la ejecución de los proyectos.

El desarrollo humano y el presupuesto participativo

Muchas pueden ser las formas de definir el concepto de desarrollo, para este caso hemos acogido el concepto que nos ofrece el informe de desarrollo humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el cual “El desarrollo humano entraña mucho más que el simple aumento o disminución del ingreso nacional. Significa crear un entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses”³.

De ahí que el Desarrollo Humano deba ser evaluado como el camino a seguir para que todas las personas del mundo “vivan vidas más largas y saludables, con mayor nivel de alfabetización e instrucción, con ingresos más altos, con un progreso hacia la igualdad de género, la sostenibilidad ambiental y la democracia”⁴.

En consecuencia, una apuesta por el Desarrollo Humano, el cual se encuentra plasmado en nuestra Constitución, debe contemplar además de la satisfacción de las necesidades primarias (alimento, vivienda, educación, salud), las necesidades de protección, entendimiento, participación, ocio-recreación, creación e identidad y libertad, en donde las políticas que promuevan un mayor crecimiento de la producción, mayor

¿CÓMO CONSTRUIR CRITERIOS PARA DEFINIR LAS PRIORIZACIONES POR CONSENSO EN UN PROCESO DE P.P.?

- Potencie las capacidades de quienes se mantienen cerca de las dinámicas sociales y estimule a quienes tradicionalmente no encontraban canales efectivos para participar con decisión.
- Cambie la competencia por recursos escasos por relaciones de cooperación y consenso.

PASA... 

consumo, un mayor volumen de exportaciones o de importaciones, deben ser concebidas como un instrumento y no como el fin en sí mismo.

De la misma forma Amartya Sen Premio Nobel de Economía afirma que el desarrollo se concibe como “un proceso de expansión de libertades reales de que disfrutan los individuos, el cual lleva a centrar la atención en los fines y no sólo en algunos medios. (...) El desarrollo exige la eliminación de las 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 (...)”⁵.

Por consiguiente este enfoque asume el proceso de presupuesto participativo como un escenario pedagógico para la reflexión sobre el conjunto de los recursos humanos, económicos, culturales y ambientales, con los que cuenta la sociedad y

3. Desarrollo Humano Presente y Futuro. (2003). En: Informe Desarrollo Humano, PNUD, www.undp.org/hdr2001/spanish/, Capítulo I.

4. Idem.

5. Sen, Amartya. (2001), ps.19-20.



el Estado local, departamental y nacional, para alcanzar el objetivo social para el que fue creado. Un proceso de presupuestación inspirado en este enfoque de desarrollo y en un marco ético político de cumplimiento de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales DESC, debe contemplar salidas que promuevan la redistribución de la riqueza, el uso eficiente y eficaz, transparente y con responsabilidad, de los recursos públicos, el beneficio colectivo de los recursos naturales y mayor participación en el manejo de la deuda tanto interna como externa.

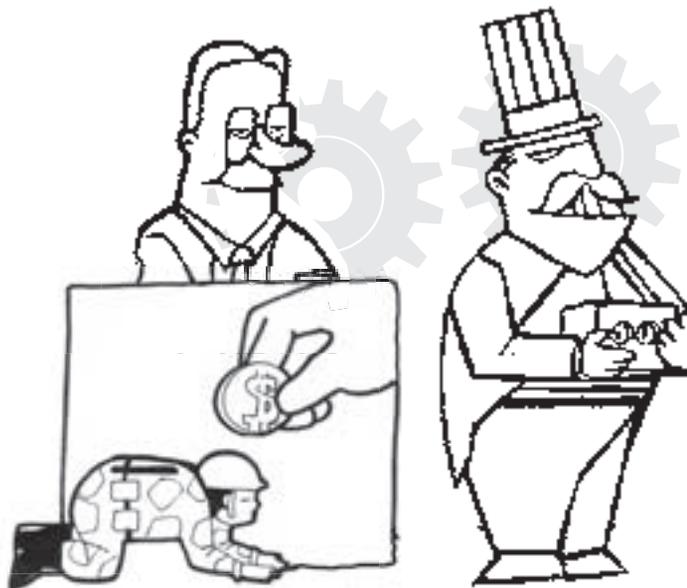
La gobernanza democrática y el presupuesto participativo

Históricamente el concepto de gobernabilidad ha sido entendido como la capacidad para ejercer el poder de un gobernante con el objeto de cumplir sus objetivos de gobierno, cuestión que

tiene raíces históricas en la preocupación de grandes empresarios en la Europa y los Estados Unidos de los años 60's y 70's que vieron con asombro las movilizaciones sociales de ese tiempo ya que supuestamente ponían en riesgo el futuro de la democracia. De ahí que las alternativas que resulten de esta preocupación no vayan más allá de construir mayores herramientas para que los go-

biernos ejerzan control sobre la sociedad y se evite la deliberación⁶.

EL INGRESO

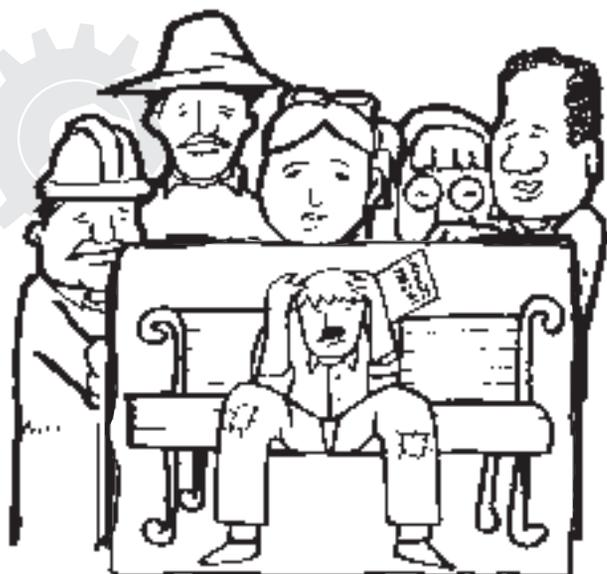


En contraposición a esta postura, algunos han transformado el concepto de la gobernabilidad en Governance o gobernanza democrática o participativa, refiriéndose más bien a la capacidad de convocatoria de los gobernantes hacia la sociedad para alcanzar propósitos colectivos consensuados de forma participativa en donde es preciso ceder algunas de sus atribuciones en materia de toma de decisiones.

De ahí que un ejercicio de presupuesto participativo requiera de una actitud diferente de cada uno de los gobiernos que deseen promoverlo, así como de los representantes en corporaciones colegiadas (Congreso, Asamblea, Concejo, Junta Administradora Local) ya que históricamente ha estado concentrado en ellos la toma de decisiones acerca de los asuntos referidos a los recursos del Estado y la sociedad. El PP es la

6. Para una mayor profundización ver Reina Otero, Alexander. (2004). Una lectura crítica a la línea 1 del Plan de Desarrollo 2004-2007 de la ciudad de Medellín. IPC. Medellín.
7. Held David. (1993). Modelos de Democracia. Alianza Editorial. Madrid. pg. 315.

“El derecho igual para todos al auto-desarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa, en una sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno”⁷.



- Fortalezca el criterio de solidaridad, frente a la identificación y priorización de otros problemas de la población.
- Genere una disposición democrática frente a las discusiones que se realizan de todos los puntos, lo cual significa exponer y escuchar para decidir.
- Abra espacio a los diversos tipos de conocimiento tanto de orden formal como de orden informal, de orden técnico como de orden experimental, de manera que se permita un diálogo de saberes entre los diferentes participantes.

PASA.. →

llave para consolidar la legitimidad del Estado en tanto las comunidades no solo discuten sobre los objetivos o propósitos de su futuro a corto, mediano y largo plazo, sino que también revisan el conjunto de decisiones que deberían tomar para hacer realidad esos sueños, cuestión que muchas veces genera resistencias de minorías políticas o económicas que no están dispuestas a ceder por el bien colectivo y por el contrario presionan para que no se gesten cambios y así perpetuar su estado de bienestar por encima de la mayoría.

Gobernanza democrática es apoyarse en la sociedad, en su capacidad de movilización y respaldo para alcanzar las transformaciones que permitan el beneficio de todos y todas; para ello se requiere que las organizaciones sociales, políticas y ciudadanas puedan acceder de forma rápida y ágil a la información, que debe ser producida con criterios de calidad, relevancia y pertinencia social; igualmente se requiere que exista un tránsito en la formación y concepción de lo público en el conjunto del recurso humano que compone el

cuerpo administrativo de los gobiernos en todas las escalas territoriales.

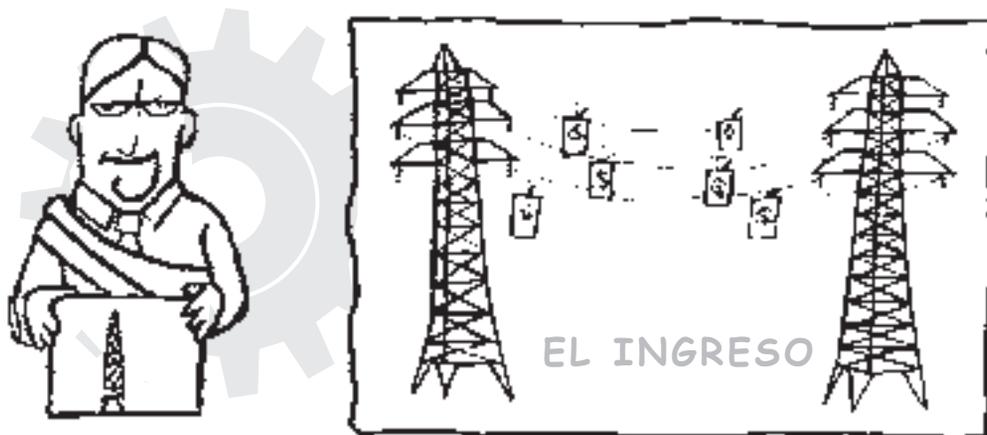
El presupuesto participativo es un ejercicio práctico para poner en escena este tipo de retos, pensar el ejercicio del gobierno otorgando facultades de decisión a las comunidades, adecuando las instituciones del Estado para que estén cerca de las personas y transformando la cultura del clientelismo burocrático en la profesionalización del servicio público con funcionarios defensores y garantes de los bienes y actos públicos.

8. Fedozzi, Luciano. (1997). Orçamento Participativo. Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 176.

“La principal riqueza del Presupuesto Participativo radica en la democratización de las relaciones del Estado con la sociedad y la creación de una esfera pública, no estatal, desde la que se desarrollan mecanismos de control social sobre el Estado. Se trata de un proceso de cogestión de los recursos públicos en el que el gobierno municipal comparte el poder político a través de una dinámica deliberativa que se basa en el consenso y la negociación política”⁸.

2

Principios metodológicos y momentos del presupuesto participativo



Para muchos, la elaboración de un presupuesto responde a un ejercicio técnico y económico en donde se sopesa la existencia de unos recursos o ingresos —en su mayoría escasos—, y una cantidad de gastos o egresos que casi siempre son mayores a los ingresos que se tienen, es por ello necesario priorizar y decidir en torno a aquello que beneficie a la mayoría de tal forma que la decisión tomada genere el mayor impacto posible.

De la misma forma, se han gestado en América Latina y en nuestro país algunas experiencias que tienen por objeto discutir de forma colectiva y democrática un monto (entre el 0% y el 40% aproximadamente) de los ingresos de libre inversión de los gobiernos municipales o departamentales que se ha denominado *de presupuestación participativa*. Es decir, se asignan unos ingresos y las comunidades definen cómo se los gastan o invierten. Si bien estas experien-

cias han marcado la ruta, hoy muestran riesgos de seguir trabajando bajo la óptica de que los únicos recursos que tiene una comunidad para decidir sobre su desarrollo son los asignados por el gobierno de turno.

De ahí que comprendamos que una experiencia de Presupuesto Participativo como radicalización de la democracia debe ser fundamentalmente un proceso pedagógico, formativo y deliberativo, entre las comunidades, sus gobernantes y sus representantes, sobre el 100% de los recursos humanos, culturales, ambientales y financieros con los que cuenta el municipio para alcanzar mejores índices de desarrollo humano. Así mismo, es el paso complementario a la planeación participativa que garantiza una gestión pública de impacto estructural y el fortalecimiento y cualificación de la democracia como modelo político, ético y social.

Como proceso metodológico para su implementación se puede utilizar como dispositivo pedagógico la discusión sobre un monto de los ingresos del respectivo ente territorial, asignado por el gobierno, que amparados en los principios de la descentralización deberían ser crecientes en el tiempo y con mayores herramientas para decidir en torno a estos. Además el PP es un instrumento que permite a la comunidad, a través de diferentes formas organizativas, participar en la priorización, elaboración, y control en la ejecución del presupuesto público, desde una mirada más integral del desarrollo.

PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Como proceso metodológico, formativo y deliberativo esta propuesta de PP se concibe teniendo como base los siguientes principios rectores para quienes elaboramos este material:

Radicalizar la democracia

El PP se asume como la articulación de los escenarios, actores/as y herramientas que existen en el modelo de la democracia representativa y participativa. La base fundante en términos políticos, institucionales y sociales del PP se basa en la democracia participativa, y por lo mismo en la planeación participativa, para el caso colombiano. En tal sentido deberíamos hacer énfasis en el marco de la apuesta por radicalizar la democracia, en profundizar y hacer efectiva la DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, establecida en la Constitución de 1991.

La democracia participativa y la democracia representativa son las dos caras de la misma moneda: la democracia radical y la auténticamente popular. La apuesta por profundizar la democracia participativa reside en lograr que los ciudadanos y ciudadanas tengan poder para

- Lleve a actuar con un fuerte sentido de corresponsabilidad que permita formular problemáticas pero también hacerse cargo de la gestión de las soluciones.
- Los participantes en el proceso deben precisar los criterios para la construcción de información, deliberación, definición de prioridades y sobretodo construcción de consensos
- Este proceso exige que se consideren elementos relacionados con el tiempo de ejecución (inmediato, corto, mediano y largo plazo) de los proyectos priorizados, así como las fuentes de financiación.

PASA.. 

participar e incidir en la toma de decisiones frente a los planes de desarrollo y la priorización de la inversión pública, en la asignación del presupuesto de inversión. Aquí reside efectivamente el aporte del PP, en lograr que los habitantes del municipio decidan sobre el presupuesto y sobre el desarrollo local y en virtud de ello se organizan, fortalecen sus organizaciones y cualifican su participación y realizan proceso de concertación de los objetivos prioritarios del desarrollo local y regional (proyectos, programas y políticas públicas).

“Las decisiones en condiciones de equidad dependen de los acuerdos de las partes sobre lo que es justo, antes que de la presión de cada una de ellas para obtener su máximo beneficio individual”¹

1. Fung, Archon y Olin, Erik. (2003) En Torno al Gobierno Participativo con Poder de Decisión. Universidad Nacional de Colombia. pág. 65.



De igual forma, la apuesta por radicalizar la democracia implica resignificar la democracia representativa en aras de fortalecerla y hacerla consonante con la democracia participativa. No

Nos volvemos ciudadanos también cuando vinculamos nuestra suerte individual, nuestro bienestar, con el bienestar público, es decir, cuando entendemos que muchos problemas de la vida individual dependen de la vida pública, de las decisiones en la esfera de lo público y que si influimos en estas decisiones podemos también transformar nuestra vida individual.

“Nos volvemos ciudadanos cuando conocemos el Estado, cuando entendemos sus potencialidades y sus límites, cuando conocemos las competencias de cada nivel de gobierno y comprendemos los límites de la ‘autonomía municipal’ y regional, así como la necesidad de ampliarla para mejorar las condiciones del desarrollo local”².

de que la gente intervenga más en la decisión sobre cómo se invierten los dineros públicos y

obstante, quienes tradicionalmente han definido el presupuesto público están convocados y elegidos desde el ámbito de la democracia representativa. Ahora pretendemos que sean tenidos muy en cuenta los que no participan de la democracia representativa, es decir, los y las líderes, representantes de la comunidad y los ciudadanos /as que se sienten convocados y convocadas para participar efectivamente en la decisión sobre el plan de desarrollo y el presupuesto local.

Dice Boaventura Dos Santos que *“la democracia representativa es el sistema por medio del cual los ciudadanos seleccionan representantes que toman decisiones por ellos, mientras la democracia participativa es la toma de decisiones por los mismos ciudadanos”³.*

En el presupuesto participativo se trata

esta participación los convierta en ciudadanos, es decir, que les preocupen más los escenarios de representación y sus representantes, convirtiéndolos así en miembros de una comunidad que decide sobre sus propios destinos.

La presupuestación participativa no compite con la democracia representativa, de hecho las experiencias muestran que este proceso no se puede realizar, si no se cuenta con las esferas de representación de la sociedad civil, pero también es claro que contribuye a interesar a sectores amplios de la sociedad a ejercitar una ciudadanía más activa. Los Presupuestos Participativos contribuyen a dar el paso de la democracia representativa, característica de los sistemas de “ciudadanía de baja intensidad”, a una democracia participativa con mayor eficacia.

La inclusión social y política

El Presupuesto Participativo expresa la necesidad de democracia en nuestros países, y su desarrollo muestra formas políticas de gobiernos con participación y decisión de la comunidad a través de sus diversas formas organizativas. En esta lógica una decisión presupuestal tomada en los espacios locales y/o regionales de participación, contribuye a la redistribución de la riqueza, expresada en parte, en los ingresos del Estado, y que, orientada a mejorar algunas condiciones socioeconómicas de la población más necesitada y excluida, amplía y fortalece la concepción de la democracia.

Esta ampliación de la concepción democrática está estrechamente ligada a entender la democracia como un trato en condiciones de equidad.

2. Merino, Ángel. El presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre.
3. Boaventura De Sousa Santos. (2004). Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo. Ediciones Abya-Yala / ILDIS-FES. Quito.

Estos tratos entre iguales pueden estar presentes al interior de la sociedad —por ejemplo en nuestras relaciones familiares—, y al interior del Estado —entre los diferentes niveles institucionales o territoriales—, pero también entre sociedad y Estado en las decisiones públicas. Estas relaciones entre iguales pueden presentar problemas si no se construye voluntad política entre las instancias ejecutivas y deliberativas de los gobiernos locales y el fortalecimiento de la organización social.

Los Presupuestos Participativos son el resultado del llamado a construir escenarios para deliberar en condiciones de equidad ya que buscan revertir los procesos de exclusión sistemática sobre sectores sociales como mujeres, etnias, adultos mayores, y la gran masa de pobres, que tradicionalmente son ignorados en la forma de asignar el presupuesto desde esquemas no participativos. En este contexto más que estimular la competencia por recursos escasos se deben estimular relaciones cooperativas entre los sujetos y sectores sociales, políticos y gubernamentales.

Control social⁴ como herramienta de legitimación de la participación ciudadana

El presupuesto participativo supone un compromiso entre la sociedad y el Estado y sus representantes, de transformar la cultura política ligados a valores como la transparencia y pulcritud en el manejo de los recursos públicos que permitan contribuir al fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana.

La efectividad política de este proceso en nuestra sociedad no debe medirse exclusivamente por criterios técnicos, sino por indicadores cualitativos que nos permitan observar los cambios generados en la ética pública referida a la administración de bienes públicos y a su redistribución.

- Se requiere que los participantes construyan unas reglas que de manera explícita determinen la forma de asumir las decisiones. Estas reglas serán particulares para cada territorio y cada tema, pero deberán estar enmarcadas dentro de los conceptos de democracia participativa. El establecimiento de estas reglas permitirá una toma de decisiones de forma clara y legítima.

PASA.. 

De ahí que el control sea una herramienta crucial, ya que estos procesos se desarrollan en medio de un contexto de guerra y de profundas prácticas de corrupción, tanto pública como privada, en donde actores armados y redes delincuenciales están a la caza de los recursos públicos para beneficio propio. Esta labor de control supone una ciudadanía informada y organizada, comprometida con la integridad del proceso de decisión, gestión y ejecución. Una ciudadanía dispuesta a controlar y ser transparentes en la gestión, comprometida en evitar que los recursos del PP alimenten la guerra y los bolsillos de los corruptos. Es importante recalcar que no se trata de cumplir con un papel formal, sino con un papel político y constructivo en todas las etapas del proceso y toma de decisiones presupuestales.

Es ahí donde las administraciones deben comprometerse con el diseño o cualificación de las

4. El Control social se ejerce sobre lo público, incorpora al Estado y su administración, la sociedad civil, ciudadanos y ciudadanas, además es un escenario de interacción entre los actores de lo público que fortalece el acuerdo social, como ejercicio de responsabilidad compartida, que a su vez permite fortalecer la legitimidad democrática, el respeto por la legalidad, la transparencia y los procesos de rendición de cuentas.



Metodológicamente están abiertas las puertas a la creatividad y al rescate de ciertos criterios universales, a continuación presentamos algunos valores para priorizar que simplemente son un punto de partida, entre ellos están: la solidaridad; la equidad; la pertinencia; la oportunidad política y social; la legalidad; la coherencia entre las necesidades de la sociedad y las expresadas por los/las líderes; la coherencia entre las necesidades de la sociedad y la temporalidad de la ejecución; la orientación práctica (porque cuando se abren nuevos caminos en asuntos concretos y apremiantes se ofrece un potencial para contrarrestar las dudas sobre la eficacia de la acción del Estado)⁵; la participación desde la base, que permita a la ciudadanía del común aplicar sus conocimientos, inteligencia e intereses en la asignación presupuestal y en la formulación de soluciones.

herramientas tecnológicas y humanas que permitan acceder a la información pública de manera rápida, oportuna, pertinente, confiable y de bajo costo para la comunidad.

MOMENTOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Las experiencias de presupuesto participativo cuentan con unos momentos a través de los cuales se da curso a la participación de la población. Como lo hemos afirmado a lo largo del texto, el PP es un instrumento pedagógico y político para reflexionar en torno a temas como la deuda interna, externa, la riqueza y los ingresos, así como también los gastos o inversiones que deberán hacerse para alcanzar los propósitos del plan de desarrollo. De ahí que sugiramos asumir el proceso teniendo en cuenta algunas estrategias y momentos básicos de participación.

Como lo afirmamos, idealmente, el presupuesto participativo debe contemplarse como

una etapa más del proceso de planeación del desarrollo, sin embargo algunas experiencias no lo han contemplado así, ello no indica que el proceso no tenga importancia, solo que, desde nuestra perspectiva no tendría el mismo impacto político y social. A continuación analizaremos algunos momentos y estrategias para abordar una experiencia de estas características; como lo indica el gráfico 1, algunos de los momentos del proceso de presupuesto participativo se desarrollan de forma secuencial mientras que las estrategias se desarrollan de forma transversal a todo el proceso. Diagnóstico Participativo, deliberación y presupuestación, elaboración y aprobación, Ejecución, Evaluación, son algunos de estos momentos; Organización y movilización, comunicación y sensibilización, formación, transformación política administrativa y control y seguimiento son algunas de las estrategias.

Diagnóstico participativo

Todo proceso de presupuesto participativo debe contemplar un momento para identificar las problemáticas que aquejan al conjunto de la población, allí los participantes pueden aplicar las técnicas o metodologías que deseen y que les permitan priorizar teniendo en cuenta criterios técnicos y político⁶.

Lo ideal es que este proceso de priorización y de definición de la ruta por donde debe transitar la discusión del presupuesto participativo sea la parte general, o lo que muchos llaman comúnmente, plan de desarrollo, el cual contiene, objetivos, políticas, estrategias, metas, etc. Por esta razón el proceso de elaboración del

5. Op. cit. Fung y Olin. Pág. 41.

6. Cuando nos referimos a criterios políticos, hacemos alusión a elementos que tienen que ver con principios éticos, sociales y culturales, los cuales pueden orientar la ejecución de una decisión tomada, ya que muchos pueden estar de acuerdo con resolver un problema pero no sobre cómo resolverlo.

componente general debe ser participativo y dar cuenta de las priorizaciones que territorialmente⁷ y sectorialmente hicieron los participantes de dicho momento.

En caso de que este insumo no exista o no se tenga en cuenta, es preciso diseñar una metodología que permita identificar esas prioridades territoriales y sectoriales, y a la vez, promover un ejercicio de articulación de estas problemáticas con las de otros territorios de tal forma que se estimule una lectura mucho más compleja de las mismas facilitando con ello tomar decisiones presupuestales que intenten tener un impacto de mayor dimensión en la ciudad.

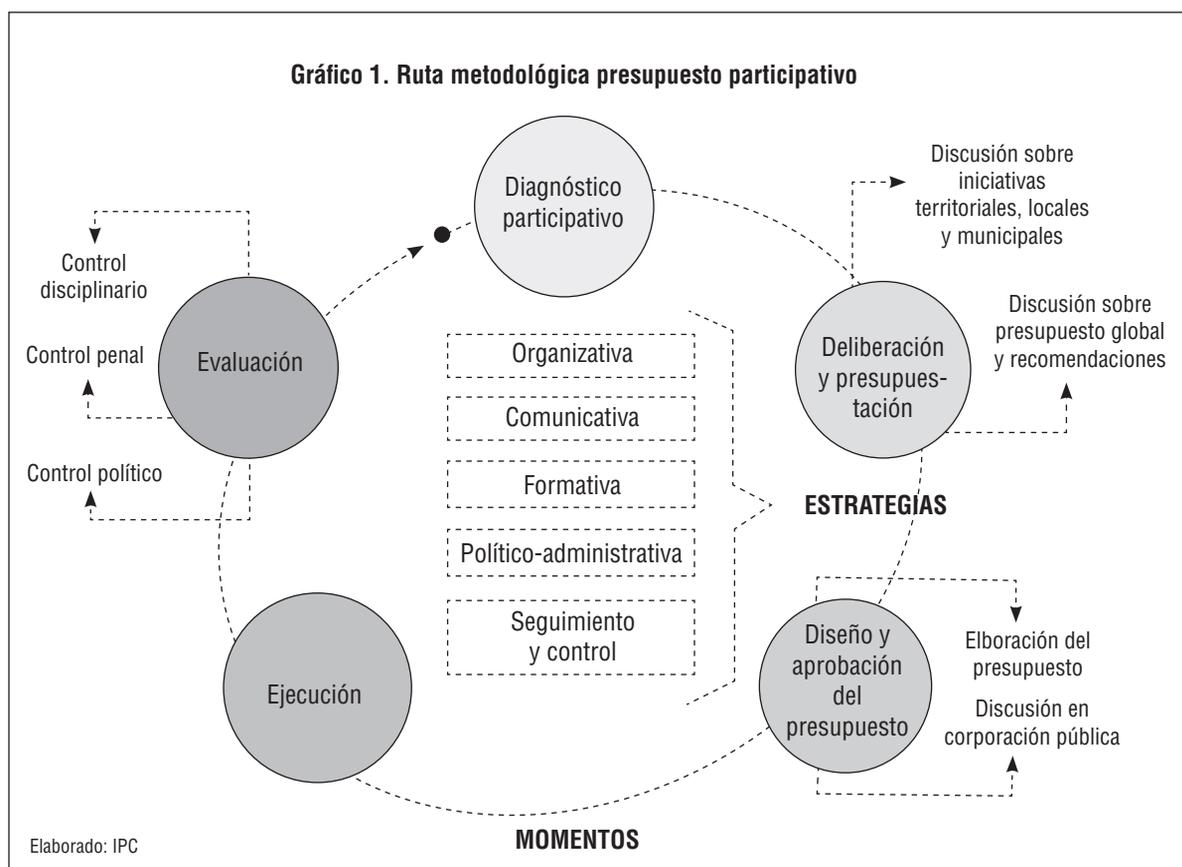
Deliberación y presupuestación

Este momento es uno de los más cruciales en todo el proceso si tenemos en cuenta que es

- Es necesario tener en cuenta que cuando hay proyectos que desbordan los presupuestos locales, o las competencias territoriales no son del espacio en que estos se deciden, ellos exigen una serie de acciones de gestión pública y comunitaria en otras instancias que permitan asegurar su financiación.

durante el desarrollo del mismo en donde las comunidades y sus representantes transforman las problemáticas priorizadas en decisiones pre-

7. Cuando mencionamos esta categoría nos referimos a la división político administrativa o territorial que tenga el municipio, distrito o departamento.





supuestales. Igualmente, discuten y reflexionan sobre el estado financiero de su correspondiente ente territorial. Allí, la administración municipal y los/las integrantes del Concejo Municipal, además de los/las que conforman el sistema municipal de presupuesto, socializan las dificultades financieras del municipio y las alternativas posibles para

Indiferente de los sentidos en que se inicie, deben prevalecer los criterios de: legitimidad, continuidad y voluntad política de los actores; además de condiciones para la discusión en condiciones de equidad, lo que significa un compromiso político de largo plazo entre sociedad y Estado.

El caso de Porto Alegre muestra cómo la vinculación al proceso de planeación de líderes y lideresas de las comunidades, que ayudaban a organizar el proceso de participación y el proceso de discusión en el presupuesto del año siguiente, motivó la organización social y la vinculación de sectores desmotivados con el ejercicio de la política tradicional.

resolverlas de acuerdo a la ley y sus potencialidades en materia de recursos y riqueza existente.

Este proceso debe plantearse teniendo en cuenta dos condiciones, la pertenencia a un territorio específico y a un sector social. Este cruce de opiniones y salidas a las problemáticas, equilibra y articula las visiones, haciendo de las decisiones, medidas más integrales y con mayor probabilidad de éxito e impacto. También debe ser claro que el proceso de presupuestación no debe limitarse a la toma de decisiones relacionadas con la redistribución de un monto específico ya que estaríamos limitando la propia dinámica de presupuestación. Es probable que la comunidad decida sobre un

estratégicos del ente territorial y los principales gastos del mismo. En este sentido, es probable que además de decidir sobre un monto previamente determinado, proponga recomendaciones que deban ser discutidas o asumidas por la administración municipal, relacionadas con los ingresos o el manejo de algunos gastos en de la administración.

En cuanto a la organización metodológica de este momento debe partir de las especificidades sociales, culturales, y sobre todo, de la historia organizativa de la comunidad. Algunas experiencias han surgido de arriba hacia abajo y otras al contrario, las primeras tienen algunos riesgos ya que la experiencia puede quedar sujeta a los intereses del gobernante de turno; en cuanto a las experiencias de abajo hacia arriba, éstas tienen como positivo el grado de inclusión social que generan, pero tienen como riesgo el que sean experiencias aisladas sin un impacto estructural en la situación social de las comunidades. Por ello es importante que una experiencia cuente no solo con el respaldo de la comunidad y de la administración municipal, sino también de las organizaciones políticas que integran los entes de representación política, de tal forma que ésta se transforme en política pública garantizando estabilidad en las reglas de juego para futuros procesos.

Como insumos para la deliberación es preciso contar con material informativo sobre los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial en donde se ubiquen los principales recursos con los que cuenta el ente territorial, el debido plan de desarrollo, el estado de las finanzas públicas del municipio en torno a ingresos, allí debe especificarse los de libre inversión y aquellos que son por transferencias por regalías o sistema nacional de participaciones, gastos o inversiones estratégicas, gastos por deuda interna o externa

y sobre todo las causas a la que ha llevado dicho endeudamiento; Igualmente es necesario dar una visión integral sobre el tipo y montos de las inversiones que en el territorio específico (comuna, localidad y otros) se han hecho en épocas pasadas de tal forma que las comunidades puedan tomar decisiones que tengan como criterios la continuidad y la contribución a proyectos de carácter estratégico, ya sea para la ciudad o su comunidad concreta.

En síntesis este momento debe organizarse con el propósito de permitir el diálogo abierto, democrático, solidario en torno a las salidas, a los problemas en donde deben ponerse a flote las diversas lecturas que sobre la sociedad tienen las personas que habitan la ciudad. Así mismo debe contar con la presencia de los representantes del Concejo, los cuales deben ser invitados a participar libremente, ya que en la medida en que se integren, más conocimiento tendrán sobre el proceso, para su refrendación final, cuando el P.P. llegue a esta corporación.

Diseño y aprobación del proyecto de presupuesto participativo

Definidas las alternativas de solución a las problemáticas con su respectiva partida presupuestal, para lo referido al monto específico definido por la alcaldía y hechas las recomendaciones al presupuesto global de la ciudad, en materia de mayor recaudo de ingresos o de un mejor manejo de las finanzas públicas de la ciudad, la administración municipal debe elaborar un proyecto de acuerdo en donde se registre todo lo referido al presupuesto global de la ciudad, el cual tendrá que ser discutido en el seno de la corporación pública correspondiente (JAL⁸, Concejo, Asamblea, Congreso).

En consecuencia, la deliberación y decisión del presupuesto no se agota en el proceso par-

¿CADA CUÁNTO TIEMPO SE EFECTÚA EL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

El tiempo para elaborar un Presupuesto Participativo está determinado por dos procesos:

El organizativo, que determina hasta cuándo y cada cuánto se reúnen en su dinámica educadora y autónoma, sin perder de vista los tiempos administrativos del presupuesto público que determinan ejecución, contratación, desembolsos y control.

PASA... 

ticipativo desarrollado con las comunidades sino que se traslada a la corporación pública correspondiente. Allí las comunidades tendrán que movilizarse y hacer control político de sus representantes, invitándolos a que respeten las iniciativas surgidas de las comunidades, otorgando a sus voceros espacio para el debate y sustentación de las mismas en la correspondiente corporación pública. Es por ello estratégica la participación de las organizaciones partidistas y sus delegados en todo el proceso, ya que si éstos dicen representar los intereses de las comunidades no tendrán que variar ninguna de las propuestas surgidas en el seno del proceso deliberativo en los órganos de representación política de la ciudad.

Igualmente, las comunidades deben velar por que la administración municipal integre al proyecto de acuerdo del presupuesto, todas las recomendaciones tanto generales como específicas en pro del buen funcionamiento fiscal de la ciudad. Es

8. Esta corporación debe tenerse en cuenta para aquellos entes territoriales que como el Distritito Capital, le ha otorgado facultades para decidir sobre un presupuesto en específico.



muy importante que los representantes de las comunidades vigilen el ciclo completo que tiene una iniciativa presupuestal, desde su aprobación, hasta su ejecución, de lo contrario se pueden propiciar fenómenos de frustración colectiva

con relación a estas dinámicas y a futuros intentos por controlar la corrupción y el desorden administrativo.

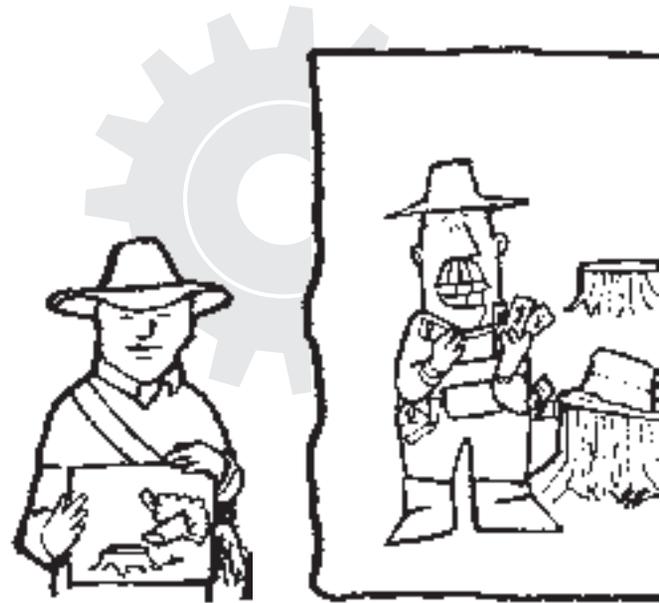
Para este momento es importante tener acceso a insumos informativos como el Plan Operativo Anual de Inversiones POAI, que permitirá ver con claridad los programas, subprogramas y proyectos de inversión a ejecutar durante la vigencia fiscal de cada año ya que establece los costos financieros de los programas y proyectos identificados teniendo como base el Banco de Proyectos así como todos los recursos de inversión.

Igualmente el Plan Financiero es un instrumento en donde la comunidad puede consultar si sus sugerencias en esta materia se

tuvieron en cuenta con el objeto de garantizar la financiación de sus iniciativas y los grandes proyectos de la ciudad. Cabe recordar que los tiempos definidos para el diseño y aprobación

El éxito de la experiencia de Porto Alegre se centra en una alianza del partido de los trabajadores con la comunidad y particularmente con los líderes vecinales, así se alcanzó el apoyo decisivo de la clase media que deseaba un gobierno comprometido con la justicia social, la transparencia y la lucha contra la corrupción. Estas alianzas crearon un clima favorable para que el Concejo aprobara aumentos en los impuestos para acrecentar los recursos de la ciudad y mostrar resultados acometiendo en un principio las obras públicas de menor escala con un sistema de información que monitoreaba el gasto descentralizado, con un alto nivel de transparencia y eficiencia.

EL INGRESO



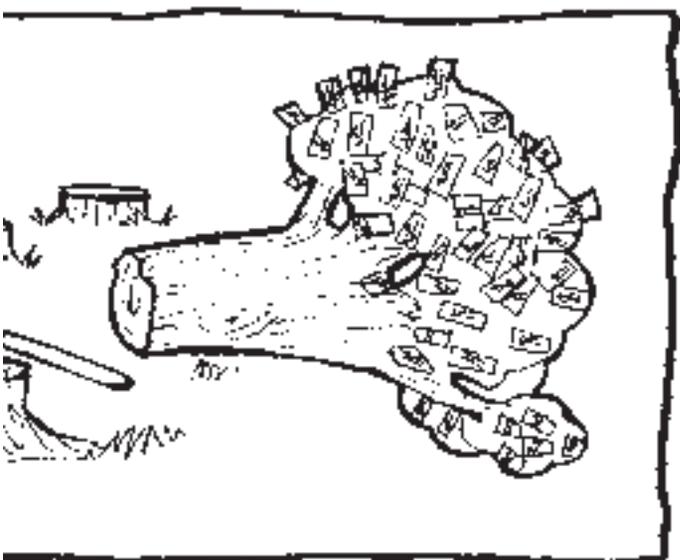
del presupuesto está estipulado en las normas relacionadas con el tema.

Ejecución

El momento de ejecución del presupuesto participativo se refiere a la puesta en marcha de todos los procedimientos de contratación de los recursos públicos con las entidades privadas o del Estado para lograr los objetivos establecidos en cada uno de los proyectos pertenecientes a su vez a programas y sub programas del plan de desarrollo.

En algunos casos la ejecución vincula a organizaciones sociales como estrategia para la generación de empleo de choque, sin embargo lo importante es que el proceso de contratación garantice la calidad y buen uso de los recursos públicos.

Como insumos para participar de este momento es importante tener en cuenta el POAI, el Presupuesto Anual y el Plan Anual de Caja –PAC–, porque allí se registran los ingresos y cada uno de



lo gastos de la administración municipal. Conocer el proceso que tiene un proyecto dentro del Banco de Proyectos es un instrumento eficaz para participar de la ejecución, allí el diligenciamiento adecuado de la ficha B-PIN⁹ es clave para lograr que las iniciativas tengan un buen curso.

Evaluación

La evaluación del proceso de presupuesto participativo deberá hacerse desde el diseño del presupuesto (ex ante), hasta la terminación del mismo (ex post). La evaluación ex ante debe verificar que el diseño del proceso de presupuestación responda a los propósitos políticos planteados y a las normas establecidas en esta materia. La evaluación ex post debe identificar el impacto social y político que el proceso ha generado en materia de democratización, inclusión social y lucha contra la corrupción; para ello es importante utilizar indicadores que den cuenta de ello, tales como el de Desarrollo Humano y los sistemas de seguimiento a la gestión pública municipal.

El referido a la dinámica político-administrativa del proceso presupuestal que requiere tener presente los siguientes aspectos:

Duración del proyecto priorizado y aprobado, que puede ser de un mes, un semestre, un año, o más; en este caso, el tiempo de duración del proyecto puede ser de corto, mediano o largo plazo y su cobertura puede ser de orden global, regional, local, barrial o veredal.

PASA.. →

El control ejercido por las comunidades o actores sociales durante todo el proceso debe contar con los insumos que ya tienen las instituciones que ejercen esta función en materia disciplinaria, penal y política.

El control disciplinario lo desarrolla la Oficina de Control Interno de la administración pública y las personerías municipales, y en su defecto, la Procuraduría General de la Nación. Este control se refiere al cumplimiento de la ley por parte de los funcionarios públicos.

El control penal lo realiza la Contraloría General y Departamental de la República y tiene por objeto garantizar que los servidores públicos hagan un uso adecuado y transparente de los bienes y recursos financieros del Estado.

El Control político busca que los servidores públicos utilicen los recursos de acuerdo a los planteamientos esgrimidos en el plan de desarrollo y el plan de gobierno de la administración

9. Ficha elaborada por el DNP para la formulación de proyectos, la cual debe estar disponible en la Oficina de Planeación Departamental y Municipal.



municipal. Este control lo ejercen los integrantes de las corporaciones públicas (ediles, concejales, diputados, representantes y senadores), así como también los voceros de las organizaciones partidistas, sociales y comunitarias. Igualmente, la ciudadanía puede organizarse en veedurías ciudadanas de tal forma que se garantice la transparencia y legitimidad del proceso.

ESTRATEGIAS

Organizativa

Esta estrategia asume que el proceso de presupuesto participativo se desarrolla con y a partir de actores políticos, sociales, económicos y culturales. Aunque el proceso está concebido para que las personas se integren individualmente al proceso, este pretende que sean las organizaciones sociales y comunitarias las protagonistas del mismo. De ahí que el proceso debe intencionar acciones que convoquen al conjunto de organizaciones insertas en la diferentes redes sociales de la ciudad, el departamento o la nación.

El objeto fundamental de esta estrategia es fortalecer el tejido social y garantizar la sostenibilidad política del proceso con fuertes bases en la sociedad, preocupadas por temas como la redistribución de la riqueza, el pago de la deuda externa, la lucha contra la corrupción, la gobernabilidad democrática, la planeación participativa del desarrollo y sobre todo la participación política electoral.

Metodológicamente, se busca que los promotores de la experiencia acompañen y asesoren las organizaciones sociales y comunitarias que participen del proceso, así como a la administración municipal para que implemente dispositivos que fortalezcan la organización social en el transcurso del desarrollo de presupuesto. En el marco de esta estrategia pueden implemen-

tarse intercambios nacionales e internacionales de experiencias, tratando de contextualizar los problemas identificados y aprendiendo de los aciertos alcanzados en otras experiencias.

Comunicativa y de sensibilización

Un proceso de Presupuestación Participativa debe contar con herramientas mediáticas y comunicativas que permitan masificar cada uno de los momentos del PP, así como de la planeación del desarrollo. En la medida en que la población acceda a información ágil, pertinente y útil para la participación, contribuirá a la movilización social en torno a la defensa de sus derechos y de los bienes públicos.

En este sentido, hacer un uso estratégico de medios como la televisión regional, radio, material impreso, internet puede ser fundamental para implementar procesos de consulta pública de corte masivo que acerque la población a las instituciones oficiales y que aumente los niveles de control ciudadano y político, todo en pro del fortalecimiento de la democracia local y regional.

Formativa

Esta es quizás la estrategia que permite construir un lenguaje común en torno a lo que se busca con el proceso de presupuestación participativa. En consecuencia es necesario que la administración municipal y las organizaciones sociales y políticas promuevan acciones de sensibilización y formación que contribuyan a la construcción de un para qué de la experiencia, y un buen manejo de las herramientas para participar en el proceso. Esto no solamente contribuye a tener un capital social más cualificado sino que agiliza los momentos de consulta o diagnóstico y de toma de decisiones.

Transformación político-administrativa

Desarrollar una experiencia de PP demanda de la administración pública una transformación en su organización burocrática¹⁰ y una transformación cultural de los servidores/as públicos que permita la desaprehensión de prácticas de servicio en el ámbito de la administración pública.

Una dinámica de presupuesto participativo por pequeña que sea debe estar inscrita no sólo a una dependencia sino a todo el conjunto de los servidores/as públicos, cuestión que puede ser potencialmente importante siempre y cuando se superen las inercias internas enquistadas por años en el cuerpo administrativo de los gobiernos locales, municipales, departamentales y nacionales.

Además, exige del gobierno de turno una revisión profunda del estado de las finanzas públicas, tratando de identificar los recursos disponibles para financiar las propuestas que serán definidas durante el proceso de presupuestación participativa; así mismo, exigirá de todo su equipo y del que contrate para acompañar la dinámica, el conocimiento absoluto de la situación financiera de la administración pública de tal forma que estos sean facilitadores y apoyos educativos para los/las líderes sociales y las comunidades que participen.

Seguimiento y control

Esta estrategia cobra mucho más vigencia en zonas de conflicto y en aquellas regiones o países donde la corrupción es una regla de juego comúnmente aceptada para tramitar los asuntos públicos. Razón por la cual se hace necesario que el diseño del proceso tenga a su interior las herramientas formativas, comunicativas, organizativas y jurídicas para prevenir el desvío de los

El proceso político de la asignación presupuestal definido por los años fiscales.

Estas dos variables la de organización de la comunidad y la político-administrativa del proceso presupuestal, influyen en la decisión de cada cuánto se efectúa el Presupuesto Participativo, exigiendo una combinación entre las características técnicas, políticas, sociales, económicas y ambientales de cada decisión expresada en los proyectos, y el carácter administrativo del manejo presupuestal público. Sin embargo, los compromisos adquiridos deben tener el espacio durante cada asignación anual cuando el proyecto priorizado, técnicamente, no se puede resolver en una vigencia fiscal.

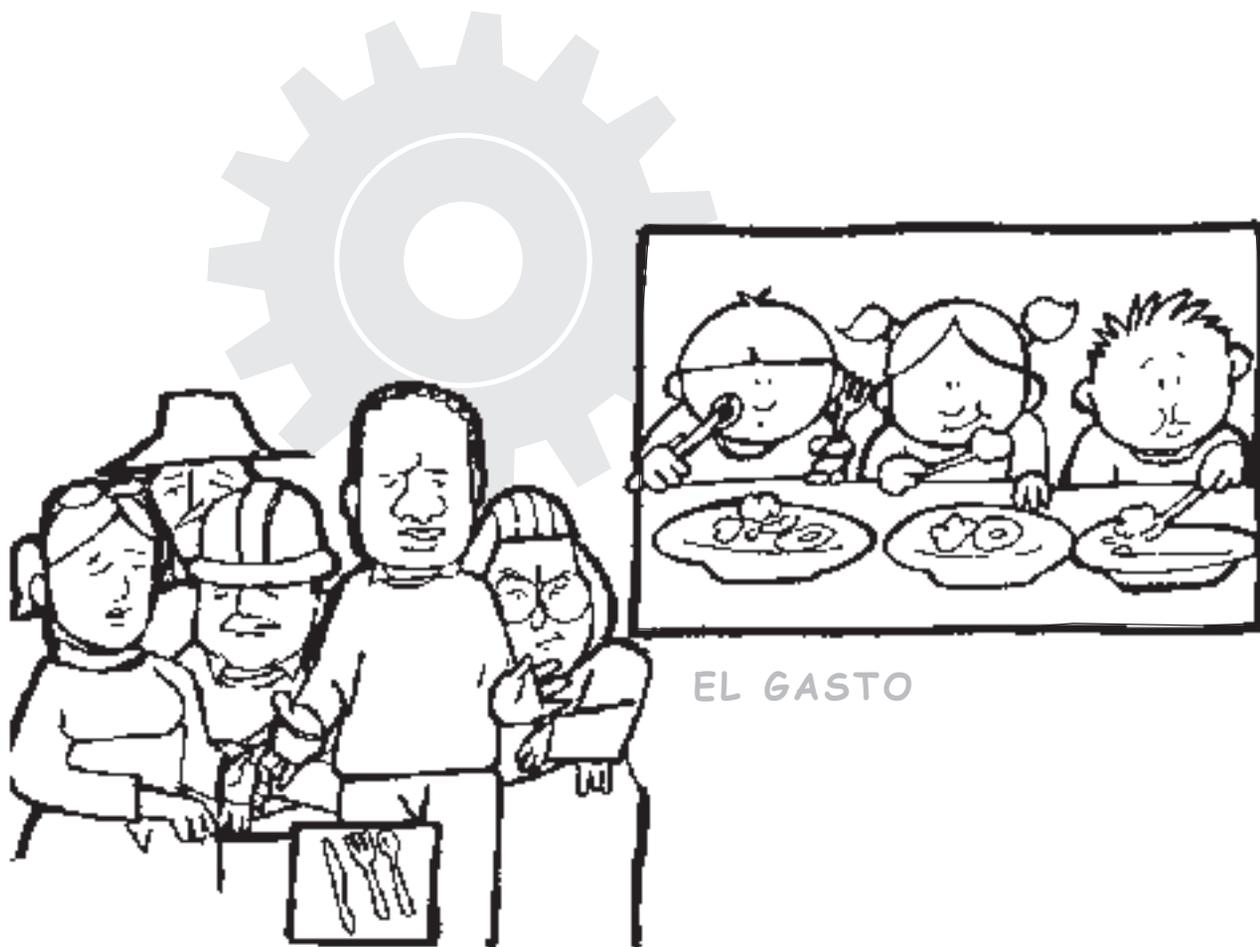
recursos públicos ya sea a los actores armados o a las redes de corrupción en la ciudad o la región.

En consecuencia, es necesario exigir o diseñar mecanismos para los diferentes tipos de control que se requieren, el interno o disciplinario cuya responsabilidad se centra en la administración y la personería; el penal en donde la Contraloría juega un papel importante, y el político o ciudadano, que plantea el reto a todas y cada una de las organizaciones sociales y políticas de abrir espacios a las veedurías que sean necesarias para garantizar la transparencia, no solo en la toma de decisiones sino también en la ejecución y puesta en marcha de las mismas.

10. Este concepto no contiene ningún estigma social, al contrario reconoce en el concepto una virtud en tanto invita a cualificar el funcionamiento de la administración pública y a repensar la organización estatal de cara al enfoque de gobernabilidad democrática o participativa.

3

Presupuesto y hacienda pública



Este capítulo, está dedicado fundamentalmente a hacer un repaso por los contenidos y herramientas técnicas y jurídicas referidas a la forma como se elabora el presupuesto público en nuestro país. Les invitamos a entablar un diálogo con los planteamientos reseñados en el primer capítulo, ya que nos preocupa la ausencia de sentido político de algunos de estos conceptos que en últimas orientan y reglamentan el proceso más trascendental de la acción pública.

El presupuesto público en Colombia

El proceso de elaboración y organización del *presupuesto público* se rige por normas constitucionales, legales, administrativas y financieras, y la entidad encargada de su elaboración es la Secretaría de Hacienda Municipal, Distrital o Departamental en el nivel territorial. A nivel nacional le corresponde al Ministerio de Hacienda y

Crédito Público. La elaboración del presupuesto se presenta como un **proceso técnico**, regido por las normas y los procedimientos establecidos por dichas normas. Sin embargo, la decisión sobre las fuentes de los ingresos y la asignación del gasto es un **proceso político**, teniendo en cuenta los actores y las instancias que participan en la toma de decisiones, como los Concejos Municipales o Distritales, las Asambleas Departamentales o el Congreso de la República. También el presupuesto público refleja las tensiones y los intereses que están en juego en la sociedad. Por ejemplo, las entidades financieras presionan a los gobiernos para que les paguen la deuda pública contraída (*servicio de la deuda*); por su parte los ciudadanos, las organizaciones sociales, los Ediles, Concejales y Parlamentarios presionan para que la *inversión social* sea mayor; y los funcionarios públicos y pensionados del Estado presionan para que les paguen mejores salarios y pensiones lo cual se verá reflejado en el presupuesto como *gastos generales*.

Los presupuestos públicos sean nacionales, departamentales, municipales o Distritales, reflejan dos componentes en el proceso de elaboración, aprobación y ejecución: el componente técnico y jurídico y el componente político. A su vez debe tener en cuenta la disponibilidad y el crecimiento de los ingresos municipales, departamentales y nacionales; es decir, los *recursos disponibles y potenciales* de acuerdo con la riqueza social, según el comportamiento de la economía y la estructura tributaria. Si hay una mayor producción y un mayor consumo de los hogares habrá mayores ingresos tributarios y transferencias.

Tradicionalmente los temas del presupuesto son de manejo exclusivo de los técnicos de la Secretaría de Hacienda y del Ministerio de Hacienda, y son muy poco conocidos por los ciudadanos y las organizaciones sociales, y por esta razón no participan de las decisiones de asignación del

gasto público y menos sobre los ingresos, muy a pesar de que son los ciudadanos los que pagan los impuestos. Para cambiar este proceso y hacer más democráticas las decisiones sobre los recursos públicos se requiere de la activa participación de la ciudadanía y sus organizaciones mediante el *presupuesto participativo*.

El presupuesto público como proceso político

El presupuesto público es un estimativo contable que presenta dos componentes: primero, **los ingresos fiscales** y segundo, **los gastos públicos** que ejecutan tanto la nación, los departamentos, los municipios como los distritos en un período de tiempo.

El presupuesto es entonces, el cálculo anticipado por un lado, de los ingresos públicos provenientes de la suma de todos los impuestos vigentes, de las rentas de los municipios, distritos, departamentos y de la nación, de las transferencias y del eventual endeudamiento; por el otro lado, de todos los gastos que se ejecutarán durante año calendario entre el 01 de enero y el 31 de diciembre, a lo que se le denomina, una vigencia fiscal. Este incluye también las disposiciones necesarias para garantizar la ejecución eficiente de los recursos, sobre la base del Plan de Desarrollo del municipio.

El Presupuesto Municipal está concebido como un *instrumento* dirigido al cumplimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social, mediante el cual se estiman —o calculan anticipadamente— los ingresos públicos y los gastos que se esperan ejecutar en una vigencia fiscal.

También se entiende el Presupuesto como un instrumento político, económico y administrativo que contiene el plan financiero del gobierno,



expresado en forma de programas anuales de actividades de los servicios esenciales y que indiquen el origen y monto de los recursos que espera recaudar y el costo de dichos programas en función de los resultados que se pretenden

Las decisiones sobre cuántos recursos se recaudan mediante impuestos y cómo se usan dichos recursos entre diferentes necesidades reflejan una tensión distributiva entre grupos sociales. La forma como se resuelve esta tensión distributiva se logra mediante procesos políticos de concertación democrática entre todos los actores y sectores interesados en la distribución del presupuesto. ¿Por qué las entidades financieras reciben el 40% del presupuesto público nacional por el servicio de la deuda? ¿Quiénes y cómo se definen las prioridades del gasto público?, ¿Por qué los recursos para inversión social a veces son más y a veces son menos?

pública, en gasto de funcionamiento, cualquiera que sea la decisión tiene motivaciones políticas, institucionales, sociales y económicas.

alcanzar y los recursos necesarios para lograrlo. Ello entonces, implicará hacer escogencias, priorizar entre diversas alternativas de solución a las necesidades básicas de la población, centrar la atención sobre ciertos sectores y poblaciones, incluir o excluir sectores, regiones o comunidades, lo que se traduce en un criterio político, que implica **debatir para decidir sobre las prioridades**, lo cual está obligatoriamente ligado al tema de la PARTICIPACIÓN.

Es por esto que las decisiones iniciales y finales sobre la forma de obtener los ingresos, con impuestos de tipo directo o indirecto, con crédito interno o externo, con transferencias, y la forma de hacer los gastos, en inversión social, en gasto militar, en inversión en vías e infraestructura, en el pago de la deuda

De ahí que sea el Congreso de la República quien defina la política nacional en materia tributaria, otorgando instrumentos legales para que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales o Distritales, implementen el tipo y cuantía de los impuestos con que se financiarán los correspondientes entes territoriales. Por esta razón es importante concentrar la atención de la ciudadanía en el Congreso de la República ya que es allí en donde se define el futuro financiero de los entes territoriales, lo que le otorga un sentido profundamente político a esta decisión. En cuanto a las otras corporaciones, la sociedad debe movilizarse y vigilar la manera como se aplican y el destino final que se le dará a dichos recursos; en síntesis es en este proceso de concertación donde se define la parte de la riqueza social que será recaudada y distribuida a través del Estado y de los gobiernos mediante políticas sociales y de inversión pública, dando cumplimiento a mandatos legales establecidos en la Constitución y en los Planes de Desarrollo.

El presupuesto como proceso técnico y de planificación

La elaboración, formulación y aprobación del presupuesto público es un proceso técnico, institucional y político que debe atender las normas vigentes sobre hacienda pública y está relacionado con los planes de desarrollo y las obligaciones constitucionales que deben atender la nación, los departamentos, los distritos y municipios.

El presupuesto se convierte en una herramienta de planificación y gestión financiera, pues permite programar la ejecución óptima de las metas de ingresos fijadas por la administración pública, procurando evitar la sobre-estimación o la sub-valoración tanto de los gastos como de los ingresos. El presupuesto debe ligarse a la planificación integral y estratégica del municipio,

el distrito y el departamento; es decir, teniendo en cuenta el Plan de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial y los Planes Sectoriales. En este sentido, el presupuesto se convierte en un mecanismo para optimizar la asignación de los recursos públicos, con prioridad en el gasto social.

La formulación y aprobación del presupuesto debe tener en cuenta obligatoriamente los criterios técnicos y legales previstos en el ordenamiento jurídico de la nación, del departamento y de los municipios o distritos; en especial se rigen por el sistema presupuestal colombiano, los instrumentos de planificación presupuestal y los criterios presupuestales. La Secretaría de Hacienda debe elaborar un borrador que incluya las primeras estimaciones de ingresos y gastos teniendo en cuenta los años anteriores, y como referencia obligada, el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo Municipal o Distrital y los escenarios económicos (crecimiento PIB, de la Inflación, etc.) elaborados por la Oficina de Planeación Municipal o Distrital, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. Este procedimiento un tanto complejo hace que el presupuesto sea un proceso técnico y jurídico.

Marco normativo sobre el presupuesto público

Para la elaboración de un Presupuesto Participativo, no se requiere inicialmente un cambio en la reglamentación y las normas del manejo presupuestal, sino un cambio en los procesos de consulta, formulación, asignación, aprobación y ejecución del presupuesto tomando muy en cuenta y en serio la participación y decisión de la población. Sin embargo, para que el proceso de Presupuesto Participativo se consolide y se profundice se requiere ir introduciendo

cambios normativos existentes y en la cultura política de los gobiernos, de los partidos y de las comunidades. Esto permite dar un salto de la función técnica, exclusiva de los gobiernos, a una construcción democrática y participativa del presupuesto público. Para ello se requiere conocer y aplicar algunos elementos legales sobre el presupuesto público.

El régimen presupuestal colombiano presenta una serie de normas (ver Anexo 2) que deben cumplirse al realizar la estimación y ejecución de los ingresos y del gasto público. Uno de los propósitos de la planeación presupuestal es ejecutar el gasto público de manera más eficiente, más transparente y con mayor equidad social. Para ello, se han establecido tres elementos normativos sobre los presupuestos públicos que se deben tener en cuenta: 1) los de orden constitucional y legal, 2) los de orden de planeación, y 3) los de orden administrativo.

El primero de los casos se encuentra inspirado en los Artículos: 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353 de la **Constitución Política de Colombia de 1991**, y se encuentra regulado en el decreto 111 DE 1996, o ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO, basado en el Art. 352 de la Constitución. Este Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal y la forma como se prepara, presenta, discute, aprueba y ejecuta, bajo el carácter de obligatoriedad para el sector público. También establece **el gasto público social, que según la Constitución “tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”**, exceptuado el caso de que haya guerra exterior.

En el segundo caso, referido a las normas de planeación, es importante señalar que los planes de desarrollo de la nación, los departamentos y municipios, deben contar con un Plan Plurianual de Inversiones que corresponde a la segunda



parte del Plan de Desarrollo donde se indica la asignación anual de los dineros a cada uno de los objetivos, programas y proyectos que se quieren ejecutar en el período de gobierno. Es por esto que la elaboración del presupuesto público hace parte del proceso de planeación de forma armónica y pública, y requiere de la participación de la comunidad y sus organizaciones.

En cuanto al tercer aspecto, referido a lo administrativo, vale la pena resaltar que para la formulación y ejecución del presupuesto público se debe tener en cuenta la conformación del sistema presupuestal colombiano, los rubros que componen los ingresos y los gastos, y las instancias o actores que tienen competencias para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto.

El sistema presupuestal

El sistema presupuestal está compuesto por todos los actores, instituciones y normas que permiten el diseño, ejecución y seguimiento al presupuesto público colombiano, que como lo dijimos anteriormente se encuentra regulado en el Decreto 111/94 el cual establece como sus objetivos, los siguientes:

- Servir de instrumento para el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo económico y social
- Facilitar la Gestión de la Administración y contribuir a la toma de decisiones
- Evaluar el comportamiento de los ingresos y del Gasto frente a la gestión de cada entidad
- Regular y controlar las finanzas, desde la correcta gestión presupuestaria
- Producir la información necesaria sobre las finanzas públicas.

COMPONENTES DEL SISTEMA PRESUPUESTAL

a) El Plan Financiero: Es un instrumento de planificación y gestión financiera de la Administración Municipal y sus entes descentralizados. Incluye las medidas que se deben tomar con el fin de hacer efectivos los recaudos necesarios para financiar y cumplir con las diversas estrategias de desarrollo municipal, entre las cuales se deben tener en cuenta: el diagnóstico de las finanzas públicas locales, la proyección de las finanzas durante los siguientes cinco años y la fijación de las metas financieras.

b) El Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI: El Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI, es un instrumento de gestión que permite operativizar los objetivos y metas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal. Incluye los programas, subprogramas y proyectos de inversión a ejecutar durante la vigencia fiscal de cada año; establece los costos financieros de los programas y proyectos identificados teniendo como base el Banco de Programas y Proyectos, así como todos los recursos de inversión.

Es decir, implica tener en cuenta todas las fuentes de financiación del municipio, a saber: los recursos propios, los provenientes del Sistema General de Participaciones —SGP—, las regalías, el crédito, los aportes, cofinanciación y rendimientos financieros.

El POAI constituye la base para que cada Secretaría o Departamento Administrativo del municipio elabore sus propios Planes de Acción. Esto facilita el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos a ejecutar, lo que permite monitorear el nivel de cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo, posibilitando aplicar los respectivos ajustes.

EL GASTO



c) **El Presupuesto Anual:** Se expide bajo la forma de “Acuerdo Anual de Presupuesto” y contiene tres partes: a) El Presupuesto de Rentas o Ingresos; b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiações c) Las Disposiciones Generales, que contiene las normas tendientes a una correcta ejecución del Presupuesto y tienen vigencia solo para el año en el cual se expidieron.

LOS ACTORES O SUJETOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL

Estos actores son los principales responsables de la asignación del presupuesto y de su orientación entre los distintos componentes, conceptos y obligaciones legales.

a) **El COMFIS:** Es el Consejo Municipal de Política Fiscal —COMFIS—, órgano de dirección, coordinación y seguimiento del Sistema Presupuestal, asesorado por la Secretaría de Hacienda. Entre sus funciones se encuentran las de analizar y emitir conceptos acerca de las decisiones administrativas que impliquen cambios en los ingresos

y gastos públicos del Municipio, en su financiamiento y sobre las implicaciones fiscales de los planes anuales de inversión. Así mismo aprueba, modifica y evalúa el Plan Financiero; elabora y determina las metas financieras para la elaboración del Programa Anual mensualizado de Caja del Municipio y, en general, todas las funciones relacionadas con el Presupuesto y obviamente, que estén establecidas por el Estatuto. El Comfis está conformado por el Alcalde Municipal, quien lo preside, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Planeación, el Jefe de Presupuesto, el Tesorero Municipal y dos funcionarios expertos en materia financiera y presupuestal.

b) **El Alcalde Municipal.** Es quien tiene como una de sus funciones, según la Constitución Política, “presentar oportunamente al Concejo los Proyectos de Acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, el presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio”. El Alcalde coordina la iniciativa del



gasto así como su ejecución, teniendo en cuenta las prioridades del Plan de Desarrollo. También debe reglamentar los Acuerdos Municipales, ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el Plan de Desarrollo económico, social y de inversión.

c) El Concejo Municipal. Como órgano administrativo y de elección popular es quien debe discutir y aprobar en los tiempos de ley, el Plan de Desarrollo y el presupuesto de gastos con todos sus componentes, para ello se realizan sesiones durante el mes de noviembre de cada año con su respectiva prórroga, y expide el Acuerdo que lo adopta. También aprueba la implementación de normas referidas al presupuesto y la hacienda pública, expide cada año el presupuesto público de acuerdo con los planes municipales o distritales de desarrollo; y tiene la potestad de analizar, discutir y autorizar los gastos que serán ejecutados por el Gobierno Municipal o Distrital.

d) EL Consejo de Gobierno. Es un órgano consultivo de apoyo al Alcalde en la adopción de decisiones políticas, económicas y sociales. Está compuesto por el Alcalde, quien lo preside, los Jefes o Secretarios de las diferentes áreas funcionales de la administración central y el Secretario de Planeación.

Sus funciones son las de conceptuar sobre el Plan Operativo Anual de Inversiones Municipal; determinar, en caso de existir, la cuantía de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales, así como impartir instrucciones a los órganos de dirección de éstas sobre las utilidades y, lo más importante, orientar el plan financiero, en procura del desarrollo municipal.

e) El Director(a) o Secretario(a) de Planeación Municipal. El Secretario(a) de Planeación es el responsable de la función de planeación del mu-

nicipio quien en última instancia responde por la realización de los lineamientos del Plan de Desarrollo. Desde la perspectiva presupuestal, el Secretario(a) de Planeación debe elaborar, en coordinación con Hacienda, el Plan Operativo Anual de Inversiones, que permita integrar el sistema presupuestal y de planeación.

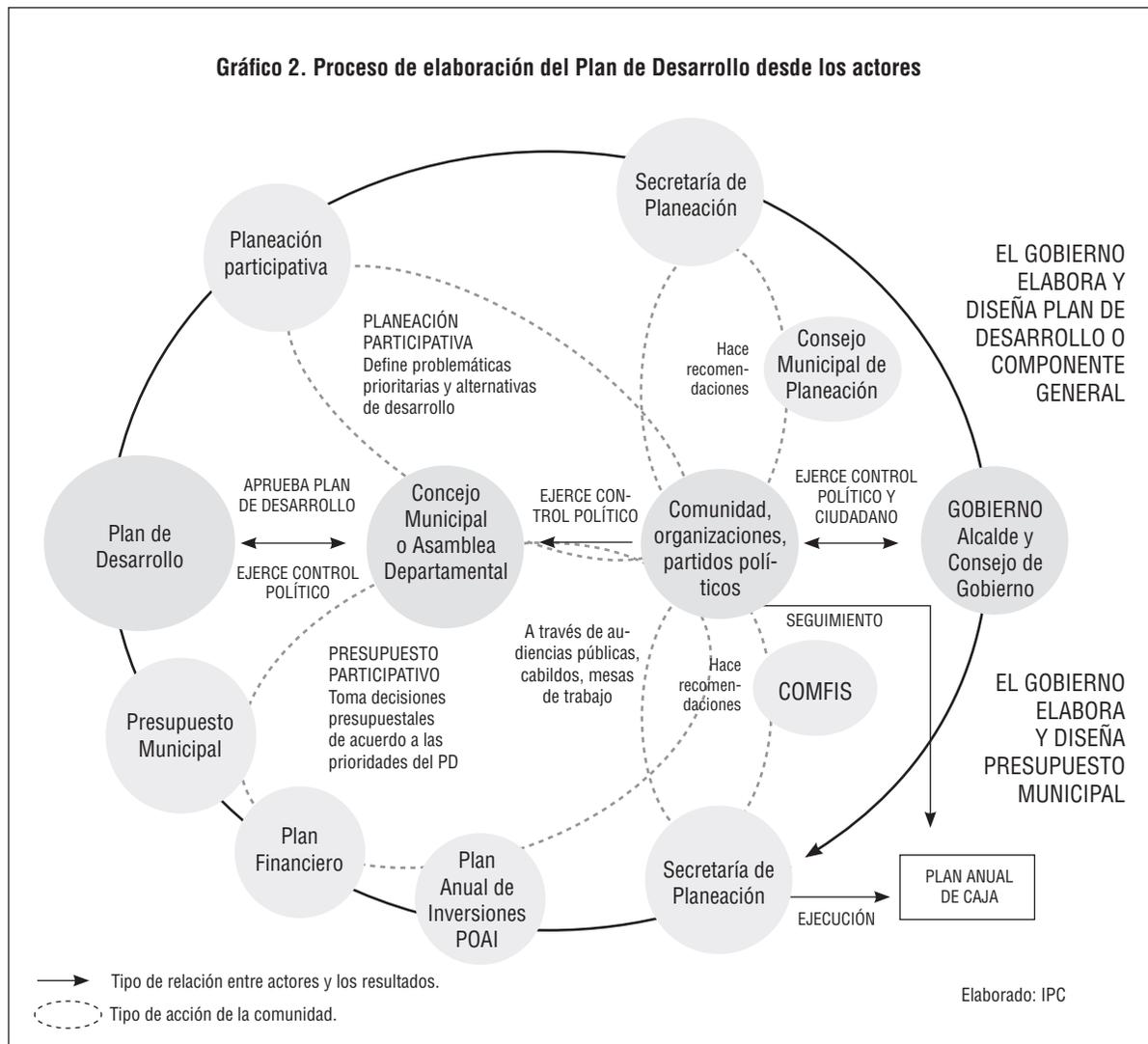
f) El Secretario(a) de Hacienda Municipal. La Secretario(a) de Hacienda es el funcionario encargado del manejo financiero del municipio. Es el responsable de las decisiones que en materia financiera adopte el municipio; por lo que participa en la gestión de todos los componentes del sistema presupuestal. Es también el vocero autorizado del Alcalde ante el Concejo para asesorarlo en el tema presupuestal, lo que le da la categoría de intermediario entre el Gobierno y Concejo Municipal, así como también con la comunidad.

g) La Comunidad: Hasta ahora, la comunidad participa de manera muy ocasional o parcial en la discusión del Presupuesto Público, ya sea a través de los Consejos Territoriales de Planeación, de las audiencias públicas, Consejos Comunales, encuentros ciudadanos o encuentros populares. Sólo hasta ahora comienzan a perfilarse algunas experiencias de discusión y decisión en la priorización de la inversión social a nivel local, zonal o municipal. Casos como los de Bogotá, Medellín, Risaralda, Pasto, Marinilla- Antioquia, tienen algunos elementos de lo que puede ser un proceso de presupuestación participativa que aún falta profundizar y cualificar. Con experiencias de PRESUPUESTO PARTICIPATIVO se pretende posicionar y consolidar la planeación participativa y con ella la Democracia Participativa, en la medida en que la comunidad y sus organizaciones representativas puedan incidir de manera directa y real en el componente ECONÓMICO del Plan de Desarrollo y de la distribución de los ingresos a través del presupuesto público.

Como vemos en el gráfico 2, la relación existente entre Plan de Desarrollo y Presupuesto Público, requiere de unos procesos mínimos de coordinación institucional y de una interacción entre los actores políticos y sociales, ello permitirá una mayor armonización en la elaboración, deliberación, aprobación y ejecución tanto de la planeación como de la presupuestación participativa haciendo de cada componente un todo más integral.

Asumir la elaboración del plan de desarrollo y sus dos componentes, planeación y presupuesto

participativo, desde los actores, nos permite detallar las funciones o roles que cada uno de ellos cumple en el proceso; estos procesos son desarrollados en cabeza de las respectivas Secretarías, lo cual no significa necesariamente que las demás Secretarías o instituciones públicas no estén vinculadas; igualmente el Concejo o la Asamblea puede aprobar el o los dos componentes del plan de desarrollo o simplemente refrendarlo, lo que significa que reconoce el valor de la participación ciudadana en este tipo de experiencias. La comunidad, puede agruparse para participar en organizaciones sociales y políticas como en el





caso de las bases sociales de los partidos políticos, también puede incidir tanto en el diseño, como en la ejecución de cada uno de los componentes a través de cuerpos colegiados como el Consejo Municipal de Planeación o el Comfis o a través de sus representantes en el Concejo Municipal o Asamblea Departamental.

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Como se señaló anteriormente y de acuerdo con la legislación colombiana, el Presupuesto, consta de varias partes. Una parte propiamente financiera: el Presupuesto de Rentas o Ingresos y el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaaciones; y otra parte destinada a la reglamentación específica del Presupuesto durante la vigencia.

En el Cuadro 1 se presenta una síntesis general de los principales conceptos que integran el Presupuesto tanto de gastos como de ingresos.

EL ingreso público

Definición: El Ingreso Público es el conjunto de entradas de recursos, bienes, valores y especial-

mente de dinero, que se incorporan al patrimonio público o del Estado, con el fin de atender las erogaciones destinadas a la satisfacción de las necesidades colectivas o públicas. De manera general, puede decirse entonces que el ingreso público son todos aquellos recursos que allega o recauda el Estado para materializar su objeto y función social (Art. 2, Constitución Política de Colombia).

Los ingresos del municipio colombiano

Los ingresos del municipio colombiano (Cuadro 2) están constituidos por una gama de recursos que incluye fundamentalmente dos fuentes u opciones de financiamiento, una fuente **interna**: Los recursos propios, y otra fuente **externa** al ente territorial: Las Transferencias y el Crédito o Deuda, tanto interna como externa.

Las fuentes de los ingresos públicos

Los ingresos están clasificadas en dos formas de acuerdo al origen de éstos (ver Gráfico 3) y para mayor profundización, ver el Anexo I sobre clasificación del ingreso público:

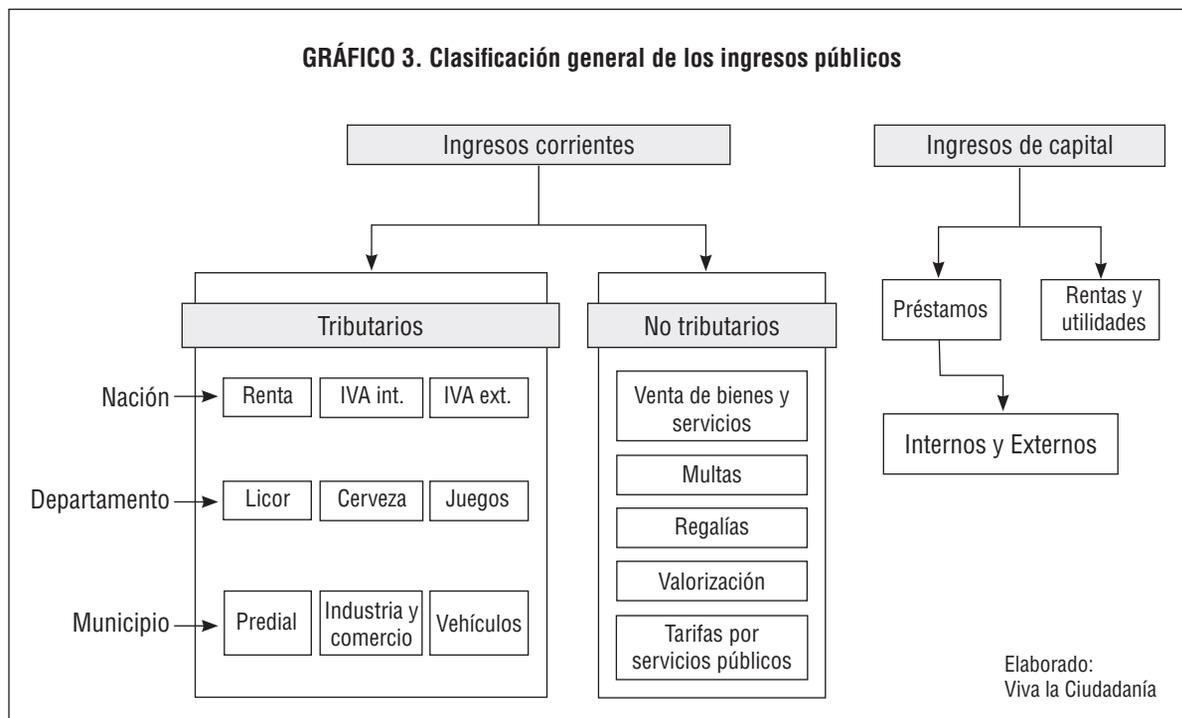
CUADRO 1. ESTRUCTURA GENERAL DEL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO COLOMBIANO	
El ingreso público	El gasto publico
1. INGRESOS CORRIENTES	1. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
1.1 Tributarios	1.1 Servicios personales
1.2 Otros Tributarios	1.2 Gastos generales
1.3 No Tributarios	1.3 Transferencias
1.4 Otros No Tributarios	2. GASTOS DE INVERSIÓN
2. RECURSOS DE CAPITAL	2.1 Inversión directa
1.1 Recursos del crédito	2.2 Inversión indirecta
1.2 Recursos del balance	3. SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA
3. ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS	3.1 Amortizaciones
3.1 Tributarios	3.2 Intereses
3.2 No Tributarios	3.3 Comisiones
Recursos de Capital	

CUADRO 2. FUENTES DE INGRESOS DEL MUNICIPIO COLOMBIANO		
Fuentes Externas	Transferencias	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema General de Participaciones • Regalías • Transferencias Sector Eléctrico • Aportes Departamentales • Cofinanciación
	Crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Crédito Interno • Crédito Externo
Recursos Propios	Ingresos Corrientes	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos Tributarios • Ingresos No Tributarios
	Ingresos Extraordinarios	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos del Balance • (Recursos del Crédito)*
	Ingresos de Entidades Descentralizadas	<ul style="list-style-type: none"> • Tributarios • No Tributarios • Recursos de Capital

1. Ingresos corrientes: corresponden a los recaudos que realiza el gobierno, nacional, departamental, municipal y/o Distrital y son: tributarios, que en el caso de los municipios tenemos: el predial, industria y comercio, circulación y tránsito, degüello de ganado; no tributarios: ingresos

de la propiedad, tarifas de servicios públicos; las transferencias corrientes de nación y departamentos.

2. Ingresos de capital: los créditos, internos o externos, y las rentas y utilidades que se pueden





obtener en función de las inversiones realizadas por las entidades territoriales.

El gasto público

Definición: Por Gasto Público se entiende toda erogación, pago o salida de dinero que realiza el Estado en virtud de una autorización legal, incidiendo sobre el conjunto de las finanzas públicas; este gasto debe destinarse a la *satisfacción de necesidades colectivas*, a la búsqueda del interés general y al fomento del desarrollo económico y social de acuerdo con el Plan de Desarrollo, el Plan de Inversiones y el Plan Operativo Anual. La Constitución Política, artículo 350, establece que el *gasto público social* debe tener prioridad sobre cualquier otra asignación. A la vez se establece también que el gasto de inversión no podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior.

La distribución del gasto público social a nivel territorial debe tener en cuenta el número de habitantes y cantidad de personas con necesidades básicas insatisfechas, entre otros aspectos.

Clasificación del Gasto Público

En nuestro país el Gasto Público se divide en tres componentes: El gasto de funcionamiento, el gasto de inversión y el gasto destinado al servicio de la deuda pública. Cada uno de los componentes a su vez, está conformado por una serie de rubros. Veamos en qué consiste cada uno de estos tres componentes y para mayor información ver el Anexo I.

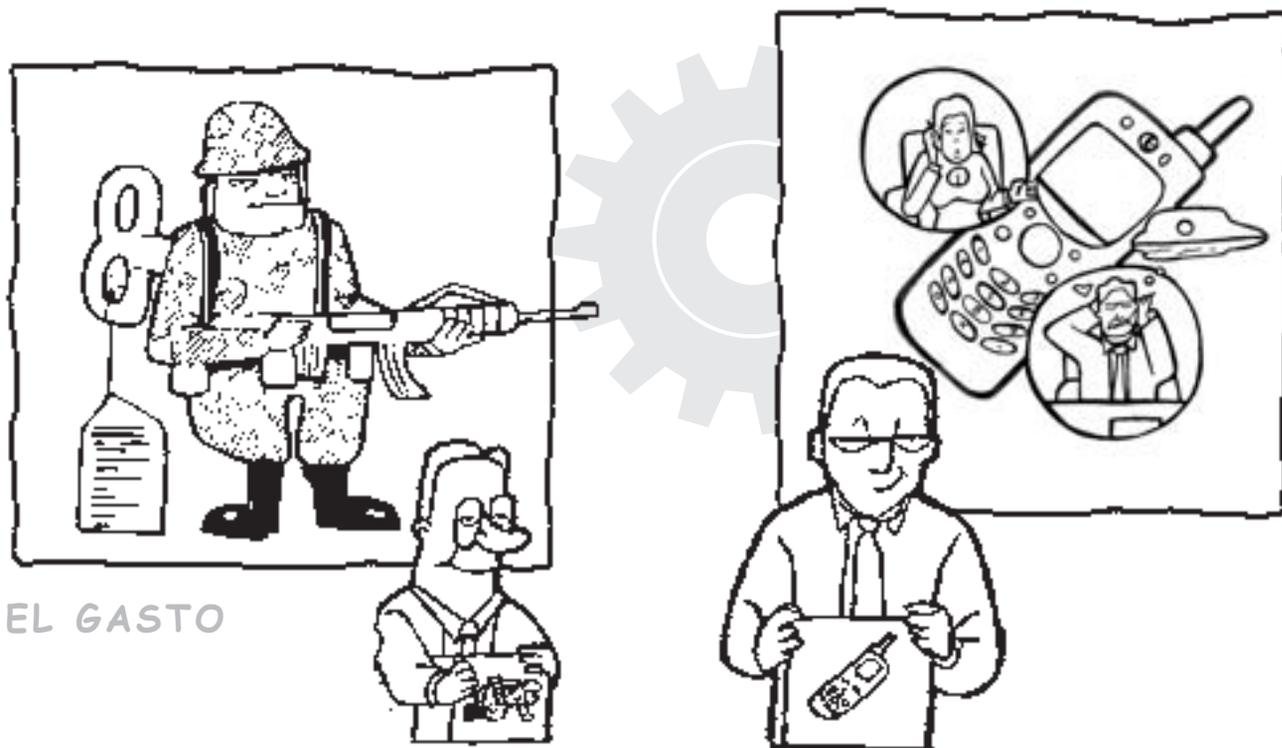
a) Gastos de funcionamiento: son los pagos que se deben realizar para el normal funcionamiento del municipio y los cuales corresponden a tres tipos de compromisos: *gastos de personal* (sueldos, jornales, supernumerarios, servicios técnicos, honorarios, bonificaciones, horas extras, etc.); *gastos generales* (viáticos, gastos de viaje, materiales, suministros, mantenimiento, impresos; comunicaciones, servicios públicos, etc.) y *transferencias corrientes*, que son recursos transferidos a órganos públicos o privados, como son las pensiones y jubilaciones, cesantías, previsión y seguridad social y las transferencias por mandato legal como sentencias, conciliaciones e indemnizaciones.

b) Gastos de inversión: son aquellos que pueden contribuir a obtener saldos sociales positivos, potenciar las capacidades y oportunidades de la población y sobre todo garantizar los derechos fundamentales (salud, alimentación, educación, etc.), deben ser económicamente productivos, mediante la construcción de infraestructura social. En suma son inversiones que contribuyen al bienestar social, de acuerdo con las prioridades que determine el Plan de Desarrollo.

c) Gastos para pagar el servicio de la deuda: son pagos que deben hacer las administraciones distritales y municipales durante el año fiscal. Están compuestos por los desembolsos para amortización, intereses, gastos y comisiones de los diferentes créditos que tienen las municipalidades. Estos créditos se realizan con bancos nacionales o con bancos internacionales.

4

Experiencias de presupuesto participativo



EL GASTO

Presentamos aquí algunas experiencias básicas para el conocimiento metodológico del presupuesto participativo (PP): la experiencia de 15 años de PP en Porto Alegre Brasil; una experiencia regional en el Departamento de Risaralda, Tolima y Marinilla.

Con estos casos se pretende resaltar las dinámicas organizativas, los diseños de los procesos diferenciados por los tipos de asambleas, por sus actividades internas, por los mecanismos de decisión construidos, por la continuidad de estas dinámicas, por las formas en que se discuten los temas y por la construcción de los reglamentos internos para cada caso. Estas diversas cons-

trucciones muestran las diferentes estructuras organizativas y formativas con miras a construir diseños participativos con mayor o menor intensidad y expresión democrática.

Primer caso: Experiencia de Porto Alegre en el Brasil

Porto Alegre, capital del Estado Río Grande do Sul en Brasil, inició en 1989 la primera experiencia del Presupuesto Participativo. Comenzó identificando los problemas del manejo del presupuesto público en Brasil, marcado por graves deformaciones relacionadas con la concentración



de poder, desperdicio de recursos, favoritismos políticos y corrupción.

El Partido de los Trabajadores, al frente de la Alcaldía de Porto Alegre, considerando los amplios antecedentes de movilización popular en la ciudad, creó un sistema de elaboración y deliberación del presupuesto municipal: el Presupuesto Participativo, principal instrumento de un conjunto de medidas que fortalecieron instancias de participación y deliberación de la comunidad en la gestión pública del presupuesto.

En el sistema del PP, no son sólo los técnicos y los gobernantes los que toman decisiones sobre la recaudación y los gastos. La población, en un proceso de debates y consultas, define cuáles son las prioridades, dónde serán realizadas las inversiones en obras y servicios, cuál es la asignación de fondos y gastos y cuáles son las acciones que deben ser tomadas por el gobierno.¹

Este ejercicio transformó las relaciones entre la sociedad y el Estado en la medida en que ha favorecido *“un cambio profundo en la cultura política de la ciudad, suprimiendo a las tradicionales prácticas del favoritismo e interés individual revalorizando la participación de la ciudadanía y transformando a los hombres y a las mujeres comunes en protagonistas de su propio destino”*²

Para el desarrollo y logro de estos objetivos del PP en Porto Alegre, se tomaron en cuenta, tres principios orientadores:

1. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar.
2. La participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y representativa, funcionando desde instituciones regulares y con estatutos acordados por los participantes.

3. Los recursos son distribuidos con criterios generales, técnicos, económicos y jurídicos.³

Para el desarrollo del presupuesto participativo en Porto Alegre se plantean tres tipos de instituciones⁴:

1. Las unidades administrativas del ejecutivo municipal, las cuales dirigen el debate presupuestario con los ciudadanos.
2. 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 participación de los ciudadanos y la elección de las prioridades para los diferentes distritos de la ciudad.
3. Instituciones de participación comunitaria con un funcionamiento regular, concebidas para establecer una mediación e interacción permanentes entre los dos primeros tipos.

Si evaluáramos una década en el desarrollo del proceso de Presupuesto Participativo, podríamos observar la determinación de la población para juzgar las prioridades en función de los problemas de orden colectivo: saneamiento básico, educación, pavimentación, regularización agraria. De igual manera la vivienda, que se constituye en un problema social y colectivo, ha estado entre las problemáticas vinculadas al debate presupuestal. (Ver Cuadro 3).

-
1. Prefeitura de Porto Alegre Administracao Popular. (2003). “Carta del PP Modelo de Gestión Participativa: La experiencia de Porto Alegre”. Pág. 3.
 2. Prefeitura de Porto Alegre Administracao Popular. (2003). “carta del PP Modelo, op. cit. Pág. 15.
 3. Boventura De Sousa Santos. (2003). “Democracia y participación, el ejemplo de Presupuesto Participativo”. Ediciones El Viejo Topo, pág. 28
 4. Ibid, op. cit. Pág 29 y ss.

CUADRO 3. Porto Alegre: Evolución de las tres primeras prioridades a partir de Presupuesto Participativo entre 1992 y 2002			
P.P.	1ª. Prioridad	2ª. Prioridad	3ª. Prioridad
2002	Vivienda	Educación	Pavimentación
2001	Pavimentación	Vivienda	Saneamiento Básico
2000	Política de Viviendas	Pavimentación	Salud
1999	Saneamiento Básico	Pavimentación	Política de Viviendas
1998	Pavimentación	Política de Viviendas	Saneamiento Básico
1997	Política de Viviendas	Pavimentación	Saneamiento Básico
1996	Pavimentación	Saneamiento Básico	Regularización Agraria
1995	Pavimentación	Regularización Agraria	Saneamiento Básico
1994	Regularización Agraria	Pavimentación	Saneamiento Básico
1993	Saneamiento Básico	Pavimentación	Regularización Agraria
1992	Saneamiento Básico	Educación	Pavimentación

Nota: 1992 fue el primer año en que estas prioridades fueron incluidas en los criterios generales para la distribución de recursos.
Fuente: Bventura De Sousa Santos, 2003. "Democracia Y...op. cit. Pag 40

En la distribución temporal y administrativa presentada en el Gráfico 4 observamos cómo se han articulado al ciclo presupuestal instancias de consulta y decisión con la ciudadanía en diferentes procesos asamblearios en los que se informa, se eligen delegados, se priorizan demandas, se elabora una propuesta de presupuesto, se decide el presupuesto y se le hace seguimiento a la gestión de los funcionarios.

Segundo caso: La experiencia del Departamento de Risaralda⁵

En este departamento se inició el proceso de Presupuesto Participativo a partir de considerar un diseño que organiza parte del presupuesto departamental para ser asignado en sus municipios, con el cual se impulsó una forma de organización, de priorización y de asignación del presupuesto de acuerdo a las propuestas realizadas para el Plan de Desarrollo Departamental,

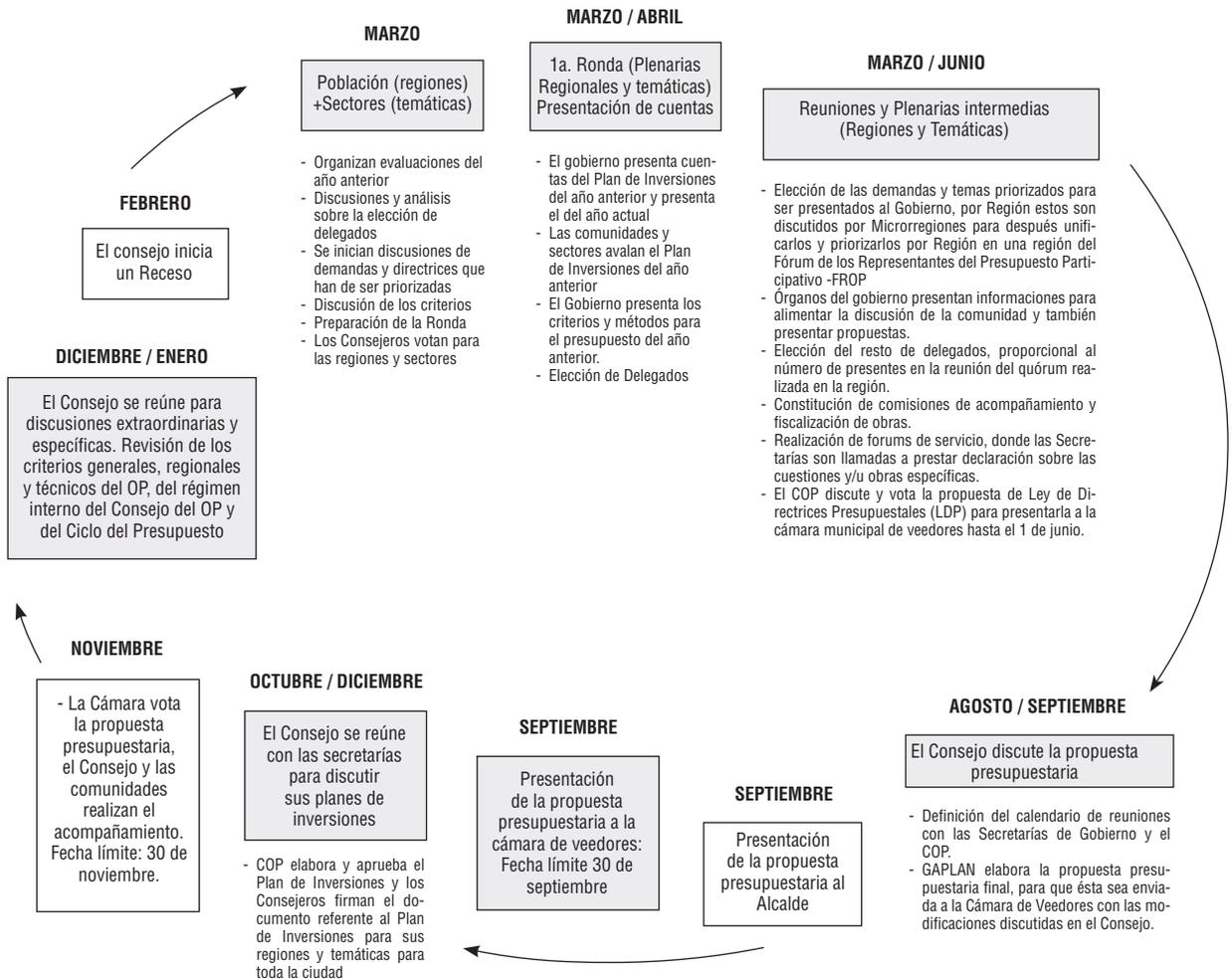
planteando dos opciones de liderazgo para los municipios que aspiraran a tener acceso a este presupuesto:

- La opción A, en la que los municipios lideran un proceso presupuestal sometiendo a votación ciudadana el proyecto de su plan de desarrollo, contando con la asignación de recursos de la Gobernación y el Municipio para los proyectos seleccionados. Los municipios que asumieron esta alternativa fueron: Pueblo Rico, Mistrató, La Virginia, Santuario, Santa Rosa de Cabal y Dos Quebradas.
- La opción B, en la cual 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 es-

5. Tomado de Gobernación de Risaralda, Secretaría de Planeación Departamental. (2003). El Presupuesto Participativo defendiendo lo público y construyendo ciudadanía. La experiencia del Departamento de Risaralda. Colombia.



GRÁFICO 4



ta alternativa fueron: Apia, Balboa, Guática, Quinchía, La Celia y Belén de Umbría⁶.

Para definir los montos de asignación presupuestal anualmente en cada municipio se tuvieron en cuenta:

- El principio de equidad social, con dos fines, focalizar necesidades e incentivar la cultura de la participación.
- Tasa de desempleo
- Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI –
- Crecimiento poblacional 1999-2000.

- Porcentaje de dependencia del Sistema General de Participaciones.
- Tasa de deserción escolar.
- Porcentaje de desnutrición infantil.
- Tasa de mortalidad infantil
- Participación relativa (total votos en plenaria / total población), en los municipios de

6. Gobernación de Risaralda, GTZ, República Federal de Alemania y República de Colombia, Programa de apoyo a la descentralización y el desarrollo local para la paz. (2003). Presupuesto Participativo. Experiencia metodológica y Resultados parciales 2002-2003. Pg. 8 y ss.

alternativa B: el promedio de la votación de las dos plenarios y el índice de desarrollo humano⁷.

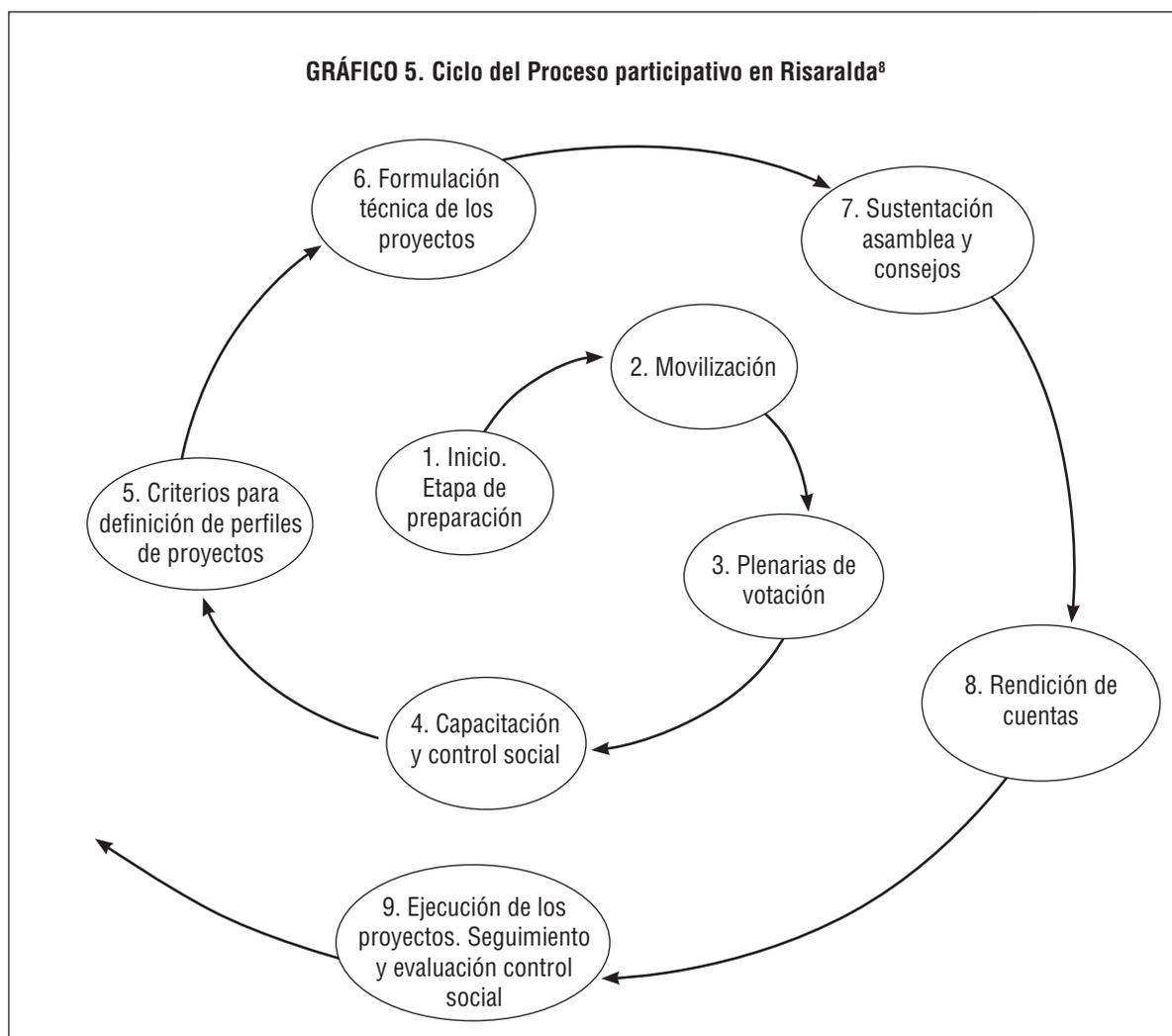
Esta dinámica se desarrolló a partir de nueve procesos —que se muestran en el gráfico 5— que parten de la preparación, movilización, votación, capacitación, definición de perfiles de proyectos, formulación de proyectos, sustentación en asamblea, rendición de cuentas, ejecución y evaluación.

En el Cuadro 4 se detallan las acciones que en cada paso se llevan adelante conjuntamente con

las siete etapas y al interior de cada etapa, con sus respectivos componentes e instrumentos. Aunque las partidas fueron definidas por la anterior administración departamental, la administración que ingresó, después de realizar un análisis y evaluación del impacto en los municipios y las comunidades que fueron “beneficiadas”, considera que debe reorientar esta política.

7. Gobernación de Risaralda, Secretaría de Planeación Departamental. (2003). Reglamento.. Op. cit. Pág 14 y 15.

8. Tomado de Gobernación de Risaralda Secretaria de Planeación Departamental. (2003). El Presupuesto Participativo... Op. cit. Pág 12.





CUADRO 4. Etapas, componentes e instrumentos del Presupuesto Participativo en el departamento de Risaralda.

Etapas	Técnico	Financiero	Administrativo	Comunicativo	Capacitación
ETAPA 1 Preparación consolidación de los equipos municipales	Realización de talleres de sensibilización y conceptualización con gobernador, alcaldes, funcionarios departamentales y municipales.	Definición de programas y recursos del departamento para poner a consideración de la comunidad, los correspondientes a programas y recursos municipales.	Asignación de los funcionarios departamentales y municipales que son coordinadores del proceso.	Establecimiento de los conductos de comunicación gubernación-municipios y diseño de los instrumentos de convocatoria y pedagógicos necesarios para convocar a la comunidad para difundir y socializar el proceso.	Jornadas de capacitación a los funcionarios municipales y departamentales en aspectos particulares del presupuesto participativo.
ETAPA 2 Reuniones por regiones o plenarias consulta Y decisión de la comunidad	Rendición de cuentas. Elección de necesidades o programas por parte de la comunidad (Tarjetones). Elección de delegados de la comunidad (planchas o postulación individual).	Explicación de los funcionarios municipales o departamentales de los recursos que serán invertidos vía Presupuesto Participativo.	Disposición de todos los elementos de personal y logística para la realización de las plenarias.	Convocatoria —con antelación— a la comunidad por los medios disponibles. Exposición por parte de los funcionarios municipales y departamentales del significado de Presupuesto Participativo.	Diseño de instrumentos sencillos para explicar a las comunidades la corriente del proceso.
ETAPA 3 Reuniones regionales de delegados y plenarias informativas, priorización de necesidades y proyectos	Cartografía social. Definición de criterios de priorización. Matriz de priorización de necesidades.	Establecimiento de costos aproximados de proyectos.	Inclusión a los delegados en las decisiones relacionadas con los aspectos técnicos, definición de sus funciones. Elaboración y aprobación del reglamento.	Convocatoria a delegados por distintos medios como radio televisión, teléfono, carteles, visitas personales.	Se inicia un proceso de capacitación con los delegados en temas relacionados con la administración pública, participación, las finanzas públicas y los proyectos de inversión.
ETAPA 4 Reuniones del comité o concejo de presupuesto participativo diseño de proyectos	Fichas de perfiles de proyectos	Determinación final de costos de proyectos.		Convocatoria para la coordinación departamental, equipo municipal y delegados.	El proceso de capacitación a los delegados iniciado en la fase anterior es continuo en todas las fases.
ETAPA 5 Aprobación del POAI decisiones de las corporaciones públicas del ejecutivo	Proyecto del Plan Operativo Anual de Inversiones. POAI	Monto de ingresos, gastos e inversión contenidos en el POAI	Cabildo abierto en la sesión del Concejo Municipal y la Asamblea Departamental.	Convocatoria a toda la comunidad.	

Etapa	Técnico	Financiero	Administrativo	Comunicativo	Capacitación
ETAPA 6 Evaluación y preparación del proceso para el año siguiente	Balance de la aplicación de los diferentes procedimientos e instrumentos. Realización Rendición de Cuentas del proceso a la comunidad.	Balance de los componentes financieros.	Elementos organizacionales que se deben modificar o ajustar. Balance de la participación de los delegados.	Instrumentos de comunicación y convocatoria.	
ETAPA 7 Ejecución y control social de las inversiones	Diseño de los instrumentos para la participación de la comunidad en la ejecución, control y evaluación de los proyectos.	Garantizar la disponibilidad presupuestal y la programación de los desembolsos de recursos a los municipios.	Organización de la comunidad con el acompañamiento de las administraciones.	Convocatoria a las comunidades y funcionarios para todo el proceso desde la ejecución hasta la evaluación.	La capacitación en los aspectos y el desarrollo de los instrumentos concerniente a la ejecución, control y evaluación de las inversiones se realiza con el apoyo de la Federación Colombiana de Municipios y la GTZ.

Tercer caso: Experiencia del Tolima⁹

En el caso del Departamento del Tolima el proceso fue denominado Presupuesto Participativo Provincial, lo que significó que su espacio de aplicación para la toma de las decisiones fueron las provincias, con la mira de generar integración, potencializar recursos de inversión, aumentar la eficiencia y eficacia del dinero público y propiciar la cultura de la solidaridad.

Los objetivos planteados por el departamento fueron:

1. Orientar la inversión pública en las provincias con poblaciones que tuvieran mayores necesidades e índices de pobreza.
2. Propiciar la participación de la población en la toma de decisiones.
3. Promover el fortalecimiento de la sociedad civil a través de su participación.
4. Fortalecer la acción conjunta de la administración departamental y las alcaldías municipales para promover alianzas estratégicas municipales.
5. Aportar al ejercicio del control social.

Los principios planteados fueron:

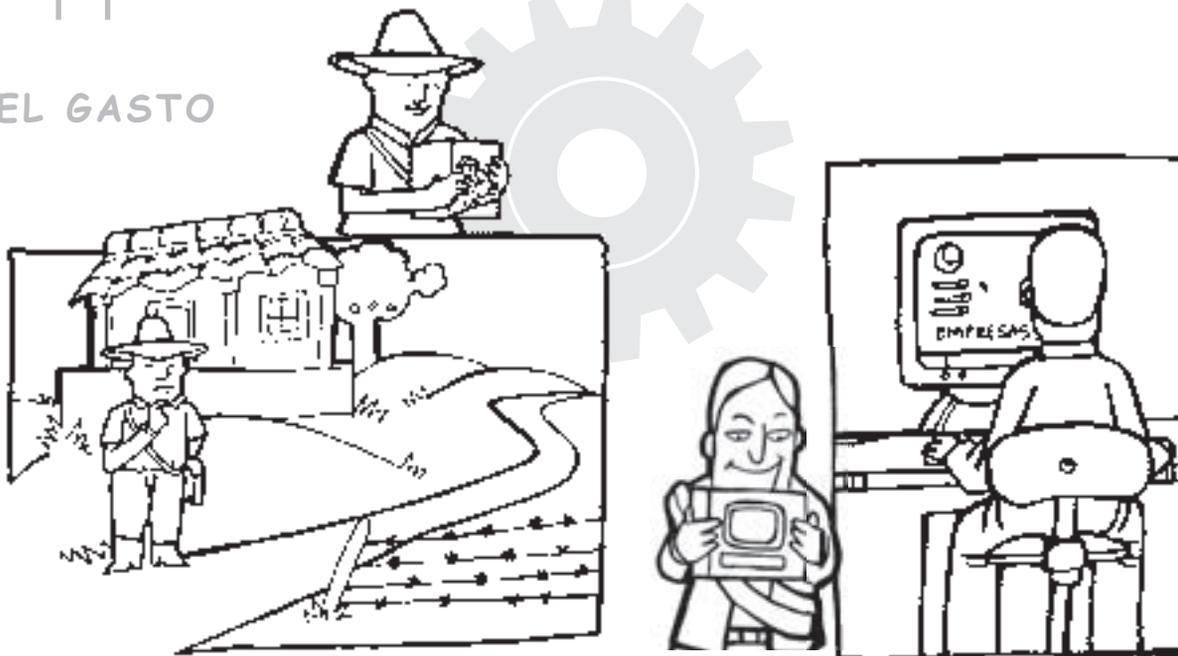
1. Participación directa y universal de la ciudadanía en la toma de decisiones.
2. Transparencia.
3. Control social.
4. Focalizar el gasto con equidad.
5. Legitimar competencias entre departamento y municipios.
6. Fortalecer el proceso de formación de provincias.

La explicación del ciclo a partir del Presupuesto Participativo Provincial, se hizo considerando dos etapas generales: Una, de trabajo técnico, correspondiente a los equipos de trabajo de los funcionarios departamentales, municipales y constituyentes; y una segunda, de participación y decisión de la comunidad y de las Comisiones de Presupuesto Provinciales y Departamental.

El proceso comenzó con dos provincias piloto donde se cofinanciaron proyectos provinciales elegidos por la comunidad, los cuales tenían asig-

9. Tomado de la Gobernación del Tolima-GTZ. (2003). Presupuesto Participativo Provincial Reglas de Juego. Pág. 7 y ss.

EL GASTO



nación municipal (ver cuadro 5), y que tienen como requisito que el 60% de los municipios de la provincia se vinculen al proceso, con recursos para cofinanciar los proyectos elegidos por la comunidad.

La priorización de la población tiene una dinámica colectiva de tipo regional, y el compromiso de la administración municipal de cada una de

las provincias está enmarcado en una visión de tipo regional por encima de los intereses locales. Sin embargo la iniciativa y la orientación departamental tienen un gran significado sobre las decisiones de orden municipal y provincial.

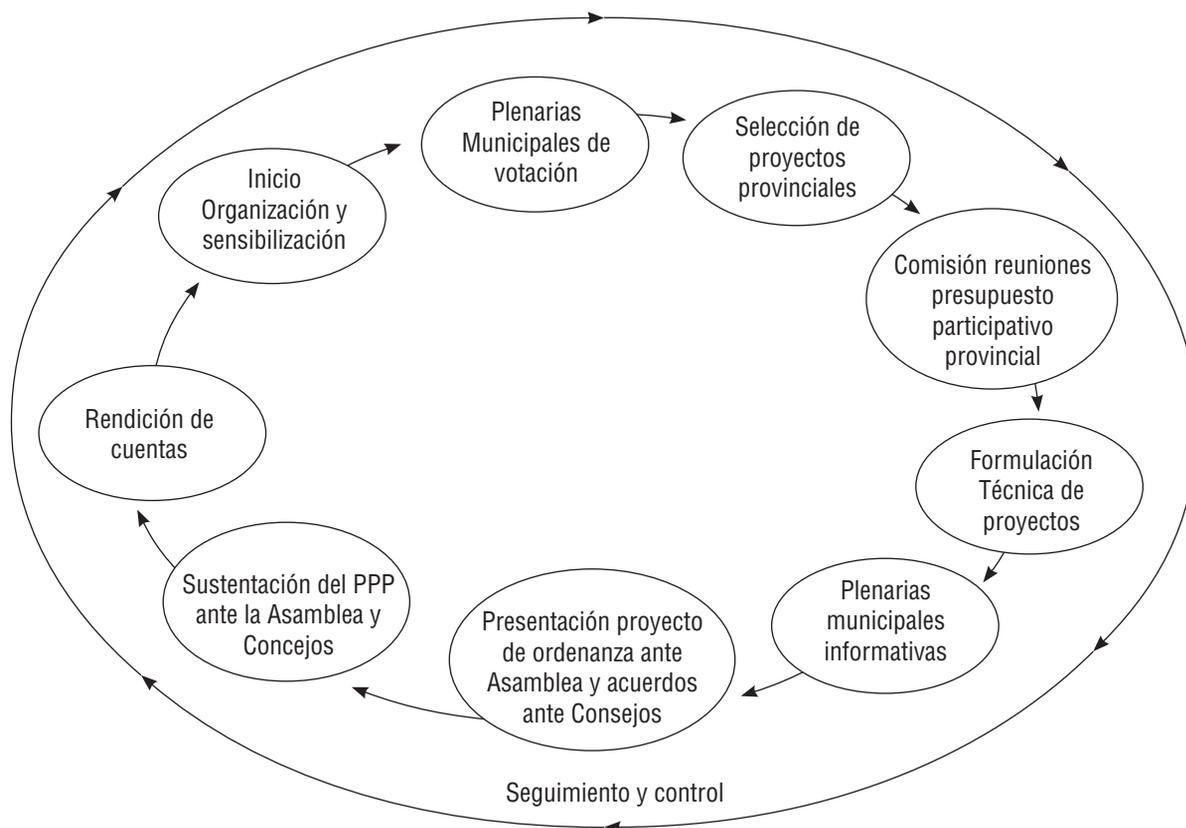
Se destacan las asignaciones financieras realizadas a través del presupuesto participativo y transferidas a los municipios de cada una de las

CUADRO 5. Proyectos provinciales priorizados con presupuesto participativo provincial. Tolima

PROVINCIA	PROYECTO
LOS NEVADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de vías de la troncal de café incluyendo Palocabildo. • Construcción de planta de procesamiento de plátano. • Centro Universitario Provincial (centro de Educación Superior) • UMATA provincial.
SUR ORIENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Planta integral de residuos sólidos con sede en Purificación. • Ampliación de la infraestructura piscícola. • Plata comercializadora y procesadora de productos agropecuarios y artesanal con sede en Saldaña o Natagaima. • Colegio Técnico Provincial INNOVAR con sede en Purificación (universidad)

Fuente: Gobernación del Tolima-GTZ. 2003. Presupuesto Participativo Provincial Reglas de Juego. Pág. 6

GRÁFICO 6. Ciclo del Proceso Participativo en el Tolima¹⁰



provincias, para su ejecución. El gráfico 6 destaca los 9 pasos en que se desarrolla el proceso de presupuesto participativo del departamento del Tolima, desde la organización y la sensibilización hasta el proceso de rendición de cuentas.

Cuarto caso: Experiencia de Marsella-Risaralda¹¹

En este municipio la dinámica del proceso se inscribe en la política del departamento de Risaralda de impulsar procesos de presupuestos participativos en sus municipios. La experiencia inició en febrero del 2002 y la secuencia que tuvo el proceso para el municipio fue:

1. Preparación del proceso, febrero del 2002, determina recursos y programas del plan de de-

sarrollo, cobertura territorial, concentración con la gobernación, integra equipo de trabajo, define mecanismos para elegir necesidades y diseña estrategias de comunicación y capacitación.

2. Promoción, reuniones explicativas, convocatoria personalizada desde la administración municipal.

3. Puesta en marcha, asambleas, selección de necesidades y delegados, rendición de cuentas,

10. Tomado de Gobernación de Risaralda, Secretaría de Planeación Departamental. (2003). El Presupuesto Participativo... Op. cit. Pág 12.

11. La experiencia de este municipio se tomo fundamentalmente del trabajo realizado por: República Federal de Alemania y República de Colombia, Programa de apoyo a la descentralización y el desarrollo local para la paz. (2003). "Presupuesto Participativo Experiencia". Bogotá, octubre del 2003.



aprobación del reglamento del proceso, capacitación a delegados, reuniones regionales y del comité de presupuesto participativo, elección de soluciones y proyectos.

4. Aprobación de proyectos y del presupuesto, reunión del Consejo de Gobierno que aprueba plan de inversiones con proyectos elegidos y acompaña debates en el concejo municipal para la aprobación del proyecto de acuerdo.

5. Rendición de cuentas del proceso y seguimiento, presentación pública de resultados, evaluación 2002 y preparación proceso 2003.

6. Preparación proceso 2003, se determinan montos, se amplía sectores poblacionales y se define nueva zonificación.

7. Convocatorias 2003 con medios masivos de apoyo e invitaciones personalizadas.

8. Reuniones y capacitación, reuniones veredales y capacitación en control y contratación.

En visita realizada al municipio para conocer parte de su experiencia y en charla con un funcionario del departamento, quien fue de los participantes en el proceso impulsado, él presenta un balance de las bondades y observaciones sobre el manejo tanto de los proyectos como de las formas de organización y participación de la población.

1. Sobre el espacio de aplicación considera que fue reducido al estar limitado a la zona rural.
2. Sobre el carácter mismo del desarrollo del programa no ve un proceso hacia la construcción de autonomía y ciudadanía sino que, "Las personas lo ven como un programa paternalista".
3. Por las dinámicas del desarrollo rural y las condiciones de pobreza de muchas familias, así no haya sido generalizado, se encontró

que muchas "personas que a los 15 días habían vendido parte del paquete entregado, otros lo incrementaron", lo cual generó esperanzas en otras familias que ven con expectativa el programa.

4. Trajo una gran ventaja y es que en varios casos "se volvió al trueque de semillas entre veredas del municipio con alguna recuperación de saberes ancestrales, trabajando con recursos del mismo medio, utilizando las malezas como buenazas, mejorando la textura del suelo"
5. Un problema central sobre la formación y la cantidad de funcionarios para acompañar el proceso está referido a que "el acompañamiento fue débil por falta de funcionarios, lo que implicó alta mortalidad agropecuaria", en la medida en que parte del programa de seguridad alimentaria se traducía en animales menores que requerían asistencia técnica.
6. Por otra parte se presentó la utilización poco transparente de los recursos al trabajarse "políticamente el paquete agroalimentario entregado".
7. Un aspecto que se resalta es que no existe espacio para la población en relación con su entorno, por tanto, "La gente de las veredas no puede ver proyectos suprarregionales, municipales ni interveredales"

TENSIONES QUE PUEDEN PRESENTARSE EN EL PROCESO DE PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA

El ejercicio de presupuestación participativa supone un avance en la cultura política, un cambio de paradigmas y de comportamientos, por lo que es normal y si se quiere, deseable que se presenten y enfrenten tensiones entre:

- Tecocracia y populismo
- Conocimiento y legitimidad

- Clientelismo y estado de derecho
- Democracias directa y democracia participativa
- Patrimonialismo (lo privado) y Estado racional (lo legal, lo público)

SALDOS PEDAGÓGICOS DEL PROCESO

Algunos aprendizajes importantes derivados del proceso de Presupuestación Participativa, son los siguientes:

- Mayor conocimiento del Estado.
- Comprensión de las finzas del Estado.
- Capacidad para la definición colectiva de prioridades
- Mayor interacción gobierno – comunidad
- Desarrollo de competencias para la gestión de intereses.
- Desarrollo de habilidades para conciliar el todo y las partes, entre lo particular y lo colectivo.
- Mayor interés en el control público
- Incremento de la contribución.
- Vigilancia más objetiva.

Quinto caso: La experiencia de Marinilla Escuela de presupuesto participativo "PARA DECIDIR Y TRANSFORMAR"

EL ORIGEN

El municipio de Marinilla está situado a 40 kilómetros de Medellín, en el oriente antioqueño, en la zona del Altiplano. El oriente antioqueño es conocido entre otras razones por ser el pri-

mer generador de energía eléctrica en el país y por ser una zona donde el conflicto político armado se ha expresado en los últimos 20 años de manera más intensa.

Se conoce también esta región, por los innumerables procesos de organización y movilización social de los campesinos en la década de los 80 por reivindicaciones sociales y económicas ante la riqueza producida por las empresas generadoras de energía y agua. En los años 90 la tensión de diversas organizaciones de la sociedad civil y de algunas administraciones locales ha estado centrada en el movimiento por la paz y los derechos humanos, expresado en la Asamblea Provincial de Oriente, el programa de desarrollo y paz, la búsqueda de acuerdos humanitarios de carácter regional y por ser el centro de uno de los cuatro laboratorios de paz que existen en el país, apoyados por la Unión Europea.

Por estar situado en esta región, cualquiera podría pensar que el municipio de Marinilla inscribe su propuesta de desarrollo en la preocupación por el conflicto armado y sus efectos sobre la población civil. Aunque el municipio recibe más de 3.000 desplazados, una cifra significativa si se tiene en cuenta que su población es de 45.000 habitantes, curiosamente no es así. Y no porque se desconozca el conflicto, sino porque ha querido dedicar el esfuerzo a aspectos centrales de la democracia como es la participación y la distribución equitativa de la riqueza.

La propuesta central de la actual administración municipal, en su campaña electoral se centró precisamente en ampliar los niveles de gobernabilidad, no mediante acuerdos burocráticos y clientelares, sino mediante la participación directa de las comunidades organizadas y la ciudadanía en general en la construcción de la propuesta de gobierno y en la formulación e implementación del Plan de Desarrollo.



Lo primero que hay que señalar es que la propuesta de gobierno, que por ley todo candidato debe presentar y radicar, fue construida de manera participativa en veredas y barrios del municipio. Logrado el triunfo en las elecciones de octubre de 2003 se inició el proceso de empalme y de formulación del plan de desarrollo 2004-2007. La primera acción realizada después de la posesión el 1° de enero de 2004 fue convocar para el 23 de enero la Asamblea Municipal Constituyente, para discutir y concertar la formulación del Plan de Desarrollo. La continuidad y amplia participación en este proceso dio como resultado que el municipio de Marinilla fuera el primero en Colombia en aprobar su Plan de Desarrollo 2004-2007.

LA PROPUESTA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

“Cuando se habló de participación, se creyó que era repartir unos recursos simplemente. Hoy, después de este diplomado podemos decir que deben existir varios momentos: Formación, capacitación, sensibilización, concertación para decidir y transformar”¹²

Paralelo al proceso de formulación participativa del Plan de Desarrollo 2004- 2007 la alcaldía municipal realiza un convenio con el Instituto Popular de Capacitación¹³ para implementar la Escuela de Presupuesto Participativo cuyo objetivo es: *Contribuir al ejercicio de la gobernabilidad democrática en el municipio de Marinilla (Antioquia) a través de un proceso de formación, capacitación, asesoría y movilización social y política en presupuestación participativa con líderes/zas de los ámbitos social, político y del servicio público.*

La Escuela de Presupuesto Participativo, se define así porque es un proceso de formación y acción permanente, en tanto coloca su atención

fundamental en facilitar herramientas teóricas, conceptuales, políticas y de movilización en el empoderamiento de las comunidades y sus organizaciones, en formar para ser sujetos críticos y autónomos y en comprometer a la administración municipal y al concejo municipal con la voluntad política, la negociación y la concertación, para hacer del proceso no una experiencia más, sino una forma de gobierno democrático.

El convenio, que tiene una duración de 4 años, establece la implementación simultánea de 4 componentes:

1. La realización de un Diplomado en Presupuesto Participativo, con la participación de 45 personas, entre líderes sociales, miembros de comunidades, funcionarios de la administración, incluyendo el alcalde y algunos concejales, con el fin de fortalecer la capacidad de animación y dinamización de la participación social y política. Allí se trataron temas como (i) las nociones y contenidos de Estado y mercado; (ii) la planeación y la participación; (iii) las finanzas públicas, sus mecanismos de operación; (iv) el control y la veeduría ciudadana; (v) y la gestión de recursos.

Este diplomado logró certificar 45 animadores. Y entre sus resultados se destaca la formulación de un proyecto de acuerdo que crea el Sistema Municipal de Planeación y el Sistema de Presupuesto Participativo con el fin de darle armonía legal y política al proceso.

2. La Asesoría política, técnica y metodológica a la alcaldía en lo relacionado con las finanzas

12. Expresión de una participante del Diplomado en Presupuesto Participativo realizado entre febrero y agosto de 2004.

13. Organización no gubernamental que trabaja en Medellín, el Valle de Aburrá y otros municipios del Oriente Antioqueño.

públicas, el desarrollo del presupuesto participativo en el municipio y la difusión como un ejemplo de democratización, a nivel regional, del país y también a nivel internacional.

Este aspecto ha sido importante porque ha podido diagnosticar el estado real de las finanzas del municipio, las posibilidades de mejoramiento tanto desde los aspectos fiscales, como desde la inversión y la generación de riqueza, y desde allí disponer los recursos que legalmente pueden distribuirse de manera participativa y cómo intervenir sobre aquellos recursos de transferencias nacionales que tienen una destinación específica. Un aspecto de particular importancia es que el análisis de las finanzas del municipio no se remite a la política fiscal, los recursos no tributarios y las transferencias de la nación, sino que sugiere un estudio sobre la producción de la riqueza en el municipio, que pueda ser conocida por toda la ciudadanía y todas las comunidades y poner en debate público el tema de la distribución de la riqueza.

3. El fortalecimiento de los niveles de organización y movilización social y política de los y las habitantes del municipio a través del acompañamiento y asesoría político-metodológico con el objeto de contribuir a la configuración de sujetos individuales y colectivos de derechos, con vocación por el poder desde una perspectiva democrática.

Este aspecto es el central en el proceso, es decir donde se realiza el ejercicio real de participación como decisión. En Marinilla se han dispuesto como mecanismos los siguientes: (i) las Asambleas barriales y veredales; (ii) las asambleas zonales (que integran grupos de barrios o veredas), (iii) las asambleas temáticas o sectoriales y (iv) la Asamblea Municipal Constituyente. Al momento se ha realizado la primera Asamblea Municipal Constituyente

para la definición del Plan de Desarrollo y el inicio de la Escuela de Presupuesto Participativo, 60 asambleas entre barriales y veredales, con la participación en promedio de 50 personas. Allí se informa sobre el proceso, se definen en principio las necesidades y se priorizan y se nombran trece delegados (uno por cada eje temático) a la Asamblea Municipal Constituyente que es finalmente donde se toman las decisiones.

4. La formulación y concreción de una estrategia de comunicación política que permita sensibilizar e informar a la comunidad sobre el proceso, la transparencia de las finanzas, las potencialidades del proceso de presupuesto participativo, contribuyendo a la transformación político-cultural y democratización del manejo de las políticas de hacienda y finanzas públicas que afectan la vida de la municipalidad.

La información permanente y el acceso a la misma por parte de las comunidades constituye factor y condición básica en la participación. El municipio en esto ha tenido un déficit importante. Este déficit podría explicarse un poco como consecuencia de las formas cerradas, más representativas de hacer política, que no consideraba antes la necesidad de procesos de información claros. Lo primero que se ha hecho es diagnosticar el estado de éstas al interior de la administración municipal y los sistemas o medios de comunicación existentes en el municipio y las comunidades, para con base en ello, diseñar el montaje de una estrategia de comunicaciones en la administración municipal que responda al derecho de los ciudadanos a estar informados, en este caso sobre la realidad de las finanzas del municipio, los ingresos, los gastos, la inversión y de manera particular, de la riqueza del municipio.



PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y PLAN DE DESARROLLO

Vale la pena mencionar que en la experiencia del municipio de Marinilla ha sido de mucha importancia la armonía en la participación tanto en la formulación, radicación y aprobación del Plan de Desarrollo como en el inicio del proceso de Presupuesto Participativo. Esto ha sido posible gracias a que hay una concordancia entre el proceso participativo en la formulación del Plan, la voluntad política de la administración y de la mayoría de concejales y las comunidades, la ciudadanía y sus organizaciones. Así las cosas, los trece ejes del plan de desarrollo son coincidentes con los trece ejes temáticos del proceso de presupuesto participativo. Así lo refería una participante del diplomado.

“El Plan de Desarrollo del alcalde José Luis Duque es un referente fundamental que fue participativo, concertado, discutido con las comunidades, donde se han generado críticas constructivas, que generan un proceso de empoderamiento colectivo a las mismas comunidades, que les permite reflexionar, incidir, transformar, decidir, mediante la discusión colectiva. Y existe la voluntad de difundir en otros espacios comunes. Lo otro importante es la construcción de conocimiento a partir de la experiencia. Es fundamental no solo en el ejercicio

de sistematización sino también el de participación ciudadana que es un referente que aspiramos se vuelva una constante no solo en esta administración sino que perdure en el tiempo”.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y EL CONCEJO MUNICIPAL

Hasta el momento la experiencia ha permitido realizar un trabajo de acercamiento, sensibilización y persuasión al conjunto de concejales del municipio para que participen en toda la dinámica del proceso. Tres de ellos, de trece, participaron del diplomado, y se han realizado dos sesiones de presentación del proceso y la participación de varios de ellos en las asambleas. Sin duda esta circunstancia favorece las perspectivas del proceso. Como bien es sabido, por ley quien aprueba el Presupuesto es el Concejo Municipal, función que espera sea compartida con la Asamblea Constituyente, que adoptando la forma de un Cabildo Abierto, refrendaría las conclusiones de la Asamblea Constituyente. De ahí la importancia que ha tenido el trabajo conjunto entre la administración municipal, el concejo y las comunidades. El proceso espera que esto se resuelva favorablemente y estudia los mecanismos que permitan entregarle el mandato a la Asamblea Constituyente sin crear fisuras legales al proceso. Ese es el reto.

BIBLIOGRAFÍA

1. BOAVENTURA DE SOUSA, Santos. (2004) Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo. Ediciones Abya-Yala / ILDIS-FES. Quito.
2. BUCHANAM, James. (1968). M. Hacienda Pública. Madrid.
3. CASAHUGA Vinardell, Anthony. (1984). Teoría de la Hacienda Pública Democrática. Madrid.
4. Desarrollo Humano Presente y Futuro. (2003). En Informe Desarrollo Humano, PNUD. www.undp.org/hdr2001/spanish/, Capítulo 1.
5. DUVERGER, Maurice. (1980). Hacienda Pública. Barcelona.
6. FEDOZZI, Luciano. (1997) Orçamento Participativo. Porto Alegre: Tomo Editorial. Pág. 176.
7. FISHER, Stanley y DOURNBUSH, Rudiger. (1985). Economía. Madrid.
8. FUNG, Archon y OLIN, Erik (2003). En torno al gobierno participativo con poder de decisión. Universidad Nacional de Colombia. Colombia. Pág. 65.
9. GARCÍA, Avelino y otros. (2000). Hacienda Pública. Madrid.
10. HELD David (1993). Modelos de Democracia. Alianza Editorial, Madrid. Pág. 315
11. Instituto para el Desarrollo de Antioquia, IDEA. (2000). Guía para la Elaboración del Presupuesto Municipal. Medellín.
12. ISAZA GÓMEZ, Ómar. (2003). Notas y presentaciones para un curso de Hacienda Pública. IPC. Medellín.
13. MERINO, Ángel. El presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre.
14. MIRANDA TALERO, Alfonso. (1999). El derecho de las finanzas públicas. Bogotá.
15. MUSGRAVE, Richard. (1968). Teoría de la Hacienda Pública. Madrid.
16. NEAERA, Rebecca. (2003). Reflexiones sobre los factores que dan lugar al gobierno participativo con poder de decisión.
17. PARRA VARGAS, Rodrigo. (2003). Manual de presupuesto municipal. Medellín.
18. REINA OTERO, Alexander. (2004). Observaciones plan de desarrollo, línea 1 Medellín gobernable y participativa. IPC. Medellín.
19. URIBE URIBE, Rafael. (2000). Notas de Hacienda Pública. Documento de trabajo para el curso de Hacienda Pública en la Universidad de Antioquia. Medellín.
20. URIBE URIBE, Rafael. (2000). Revista Estudios Contables. Universidad de Antioquia. Medellín.
21. WIESNER DURAN, Eduardo. (1995). La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia. Bogotá.



Anexo 1

CLASIFICACION DEL INGRESO PUBLICO	
1. INGRESOS CORRIENTES	
1.1.1 Tributarios Directos	
Predial. (1- 16 por mil) Intereses y sanciones Predial	Debido cobrar Predial
1.1.2 Tributarios Indirectos	
Industria y Comercio: (2-7- 10 por mil) Industria y Comercio Sector Financiero	Intereses y sanciones Predial Debido cobrar Industria y Comercio Avisos y tableros
1.1.3 Otros Tributarios	
Rifas y apuestas Juegos permitidos, Casinos Degüello de ganado menor	Espectáculos públicos Extracción de materiales
1.2 No Tributarios	
Servicios Públicos Domiciliarios: Acueducto Alcantarillado Energía Eléctrica Telefonía Aseo Alumbrado Público	Mataderos Plaza de mercado Licencias de funcionamiento Vendedores ambulantes Ocupación vías y espacio público Delineación urbana y Ap. de planos Vallas y pancartas publicitarias
1.3 Otros No Tributarios	
Sobretasas Sobretasa a la Gasolina Debido cobrar Sobretasa a la gasolina	Multas: De Gobierno De Planeación De Rentas De Tránsito
Rentas Contractuales: Arrendamiento de bienes inmuebles Alquiler de maquinaria y equipo	
1.4 Otros Ingresos:	
Venta de formularios, pliegos y certificaciones;	Publicación de contratos
1.5 Ingresos Compensados:	
Contribución Fondo de Seguridad Ciudadana	
1.6 Fondos Especiales	
Fondo de Previsión Social Fondo Local de Salud Fondo de Vivienda de Interés Social	Fondo Agropecuario Municipal Fondo Territorial de Pensiones
2. PARTICIPACIONES	
2.1 Del nivel nacional	
Inversión forzosa Libre asignación	Reserva de apropiación Recursos de cofinanciación
2.2 Del nivel Departamental	
Aportes Circulación y tránsito	Degüello Ganado Mayor
3. RECURSOS DE CAPITAL	
3.1 Recursos del Crédito	
Crédito Interno Crédito Externo	Donaciones Excedentes Financieros entidades
3.2 Recursos del Balance	
Venta de activos Privatizaciones Superávit Fiscal	Donaciones Excedentes Financieros entidades Rendimientos Financieros: Bonos, títulos.
3.3 Recursos del Balance	
Venta de activos Privatizaciones	Superávit Fiscal
4. INGRESO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	
Tributarios No Tributarios	Recursos de Capital

CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO	
1. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	
1.1 Servicios Personales	
Sueldos Jornales Supernumerarios Servicios Técnicos Honorarios Horas Extras Días Festivos Bonificaciones Prima Técnica Prima de Navidad	Prima de vida cara Prima de vacaciones Otras Primas Indemnizaciones Auxilio de Transporte Gastos de Representación Subsidio de alimentación Prima de servicios Bonificación especial Subsidio familiar
1.2 Gastos generales	
Viáticos Gastos de viaje Materiales Suministros Mantenimiento Impresos Comunicaciones Servicios Públicos Transportes Relaciones públicas Fiestas cívicas, Ferias y fiestas	Seguros Compra de equipos Arrendamientos Gastos imprevistos Gastos funerarios Fletes y almacenajes Impuestos, tasas, multas Orden público Gastos electorales Alojamiento y alimentación Transporte de presos Sostenimiento de semovientes
Otros gastos generales	
1.3 Transferencias	
Seguridad Social: Cajas Compensación, SENA, ICBF. Escuelas e institutos industriales Bienestar social	Capacitación Sentencias Déficit Fiscal
2. GASTOS DE INVERSIÓN	
1.1 Inversión Directa	
2.2 Inversión Indirecta	
3. SERVICIO DEUDA PUBLICA	
3.1 Amortizaciones	2.2 Intereses 2.3 Comisiones

Anexo 2

CUADRO DE NORMAS RELACIONADAS CON LA PLANEACIÓN Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO		
Tema	Normas	Texto
Presupuesto	Artículos: 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353. (C.N.)	
Requisitos para el endeudamiento	La Ley 358 de 1997	Establece los indicadores y requisitos para que el municipio, el distrito o el Departamento pueda solicitar endeudamiento;
Ley de Ajuste Fiscal	La Ley 617	Se conoce como de responsabilidad fiscal donde se definen límites al gasto de funcionamiento de acuerdo con los ingresos propios del municipios, distrito o departamento.
Sistema General de Participaciones	Ley 715 de 2001	Allí se establecen las transferencias de la nación hacia los departamentos, municipios y distritos según las competencias de cada ente territorial en la prestación y financiación de los servicios y derechos básicos de educación, salud, alimentación escolar y saneamiento básico.
ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO	Decreto 111 de 1996, basado en el artículo 352 de la C.N.	Todo lo relacionado con la materia Presupuestal, está regido por el DECRETO 111 DE 1996, o ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO, basado en el Art. 352 de la Constitución. Este Estatuto Orgánico del Presupuesto, describe y explica el Régimen del Presupuesto Municipal y la forma como se prepara, presenta, discute, aprueba y ejecuta, bajo el carácter de obligatoriedad para el sector público. También establece el gasto público social, que según la constitución “tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” , con excepción en caso de que exista guerra exterior.
Planeación del Desarrollo	C.N. Art. 339	“Las autoridades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que le hayan sido asignadas por la Constitución y la ley”.
Planeación del desarrollo	Ley 152 de 1994 o Ley 388 de 1997 (de ordenamiento Territorial)	La ley 152 considera la participación ciudadana como central particularmente en la instancia de los Consejos Territoriales de Planeación que son un ámbito clave en el proceso de discusión del plan de desarrollo, este espacio esta conformado por personas designadas por el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Consejos. En los Consejos Territoriales deberán estar representantes de los sectores, económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios. (Artículo 340 de la constitución.) Es decir que los consejos deben contener la representación de los diversos sectores de la sociedad civil.