Información Importante

La Universidad Santo Tomás, informa que el(los) autor(es) ha(n) autorizado a usuarios internos y externos de la institución a consultar el contenido de este documento a través del Catálogo en línea del CRAI-Biblioteca y el Repositorio Institucional en la página Web de la CRAI-Biblioteca, así como en las redes de información del país y del exterior con las cuales tenga convenio la Universidad.

Se permite la consulta a los usuarios interesados en el contenido de este documento, para todos los usos que tengan finalidad académica, nunca para usos comerciales, siempre y cuando mediante la correspondiente cita bibliográfica se le dé crédito al trabajo de grado y a su autor.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, la Universidad Santo Tomás informa que "los derechos morales sobre documento son propiedad de los autores, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables."

Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación, CRAI-Biblioteca

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

Desarrollo del presupuesto participativo a nivel de Latinoamérica y de Colombia

Prudencio Antonio Becerra Reyes

Trabajo presentado como requisito para optar el grado como Magister en Derecho

Director

Dr. Álvaro Andrés Suarez Cáceres

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Jurídicas y Políticas

Maestría en Derecho

2017

Tabla de contenido

1. Introducción ... 3

2. Justificación ... 5

3. Capítulo I ... 8

3.1. Presupuestos participativos ... 8

4. Capítulo II ... 19

4.1. Experiencias de presupuesto participativos en Latinoamérica ... 19
4.1.1. Brasil ... 19
4.1.2. Argentina ... 22
4.1.3. Perú ... 24
4.1.4. Chile ... 27
4.1.5. Ecuador ... 30
4.1.6. República dominicana ... 34
4.1.7. México ... 36
4.1.8. Uruguay ... 39
4.1.9. Comentarios finales ... 41

5. Capítulo III ... 44

5.1. Experiencias en Colombia ... 44
5.1.1. Risaralda ... 52
5.1.2. Pasto ... 55
5.1.3. Medellín ... 58
5.1.4. Bogotá ... 63
5.1.5. Ibagué ... 67
5.1.6. Magdalena medio ... 72
5.1.7. Comentarios finales ... 76

6. Capitulo IV ... 78

6.1. Utilidad del presupuesto participativo ... 78

7. Reflexión a partir de los resultados encontrados en la revisión realizada ... 83

8. Referencias bibliográficas ... 86

1. Introducción

Existen mecanismos participativos que se han mantenido en el tiempo y que se gestan a partir de normas constitucionales y leyes posibilitando a los ciudadanos vincularse en mayor o menor medida en la ejecución de políticas públicas; una de estas es el presupuesto participativo que emerge como una estrategia de concertación entre el ciudadano y las autoridades locales para la asignación y el manejo de los recursos públicos en un escenario de la democracia y la gestión política con calidad.

Desde 1989, momento en que se da inició en Porto Alegre, Brasil, se han diseñado estrategias y esquemas de funcionamiento en diferentes países de Latinoamericana según sus condiciones sociales, políticas y administrativas, con objetivos comunes, que han venido mostrando resultados efectivos, los cuales deben evidenciarse para consolidar este mecanismo como una alternativa válida en logro de una real participación de la sociedad civil en el ámbito de una democracia que se legitime en el fortalecimiento de las relaciones ciudadano - autoridades locales y regionales.

El desconocimiento de estos avances de una política como la aquí estudiada conlleva a discernir sobre sus resultados, ya sean logros alcanzados o limitaciones presentadas, conocerlos permite visualizar que tan eficaces han sido para el desarrollo de este mecanismo participativo. Países como Brasil, Perú, España, Argentina, Uruguay, Venezuela y Chile entre otros han tenido experiencia desde hace 15 años en el desarrollo de esta iniciativa, es por esto que la Asamblea parlamentaria euro-latinoamericana realizada en Grecia en el 2014 recomienda que se promuevan experiencias positivas como el presupuesto participativo en el ámbito municipal en América Latina. En el caso de Colombia se considera que es nueva en su ejecución siendo Medellín y Pasto las ciudades que iniciaron y hasta ahora están mostrando resultados alcanzados.

Esta situación mencionada despierta aún más el interés de realizar esta revisión que identifique las experiencias y su utilidad a nivel de Latinoamérica y de Colombia teniendo en cuenta que no existen estudios que consoliden estos resultados.

En la medida en que se conozcan los resultados del desarrollo de lo que ha sido el presupuesto participativo, permite legitimar el accionar y liderazgo de la sociedad civil representada en las diferentes organizaciones que participan de una manera activa en las decisiones locales validando la viabilidad de estos procesos que permite un acercamiento real en la gestión municipal; o caso contrario permite identificar las limitantes presentadas durante su desarrollo.

Utilizando como metodología la revisión documental, la presente investigación se ocupa principalmente del desarrollo de este mecanismo participativo, iniciando en un primer capítulo con la conceptualización de lo que es la participación y el presupuesto participativo. En segundo capítulo se presentan las experiencias en los países de Latinoamérica[1] resaltando sus inicios y metodologías abordadas para su desarrollo y sus principales avances. Seguidamente en un tercer capítulo se plantea las experiencias en Colombia, en el capítulo cuarto su utilidad y una reflexión a partir de los hallazgos encontrados como último capítulo.

[1]La selección de los países de Latinoamérica participantes en esta revisión como fueron Brasil, Argentina, Perú, Chile, Ecuador, Republica Dominicana, Bolivia, México y Uruguay, estuvo condicionada a la disponibilidad de documentos que sistematizaron las experiencias en el desarrollo de los presupuestos participativos en los últimos 15 años, resaltando procesos metodológicos, logros, avances y limitaciones.

2. Justificación

El presupuesto participativo se ha venido convirtiendo en un mecanismo que ha despertado el interés de los estudiosos en mostrar experiencias significativas en diferentes países de Latinoamérica, en donde sus logros y avances alcanzados en la práctica política, como acción participativa de la sociedad civil y la participación comunitaria como desarrollo social, ha generado una expectativa al surgimiento de una nueva cultura en la manera de gobernar y administrar los territorios locales.

Que tan real han sido estos procesos solo se resuelven en la medida en que se realiza una lectura de esta práctica participativa desde diferentes escenarios, ya que su campo de estudio es amplio en donde se involucra cuestiones políticas, sociológicas, jurídicas y administrativas, delimitando en el presente trabajo las respuestas de la acción política reflejada en el empoderamiento de la sociedad civil y la gobernabilidad enmarcado en el concepto de democracia participativa.

Desde la academia se convierte en un tema de interés que debe conducir a la discusión y reflexión de procesos reconocidos como legítimos para encontrar la verdadera significancia de la puesta en marcha de mecanismos como este que se centra en mostrar la articulación que se da entre la sociedad y los gobernantes para lograr gestiones eficientes en el manejo de los recursos públicos.

Diferentes estudios se han realizado mostrando esta significancia, como antecedentes a esta revisión se pueden destacar los siguientes:

Según un estudio publicado por Cáceres (2014), en el año 2007, 2500 municipio en 15 países de la región había incorporado el mecanismo del presupuesto participativo. Solo estaban al margen de la experiencia Haití, Costa Rica, Honduras y Panamá. Se resalta aquí que uno de los

estudiosos en el tema como es Montecinos. E, (2009) plantea que hasta la fecha, el estudio del presupuesto participativo en América Latina ha estado orientado básicamente por tres énfasis: “en primer lugar, están los estudios que destacan las bondades y las virtudes del presupuesto participativo implantado en Brasil -y en menor medida, en el resto de los países de América Latina- para resolver problemáticas como la corrupción, el clientelismo, déficit de ciudadanía, fortalecimiento democrático, así como para destacar los aportes del presupuesto participativo al capital social, a la rendición de cuentas, a la efectividad de las políticas públicas, entre otros. Un segundo grupo de estudios se ha concentrado básicamente en estudiar el diseño institucional, las condiciones previas y el rol de las instituciones políticas en el desarrollo de los presupuestos participativos en América Latina, con el objetivo de establecer regularidades y modelos a seguir en otros lugares fuera de Brasil. Un tercer grupo de estudios se ha concentrado en estudiar el presupuesto participativo entendiéndolo como una institución de la democracia participativa que se presenta como medio efectivo para complementar y legitimar las instituciones democráticas tradicionales”.

En un estudio realizado por Gómez Hernández E, (2007) presenta los aspectos centrales de la evaluación del Presupuesto Participativo realizada entre los años 2005-2006 en Medellín (Colombia), para la vigencia fiscal del 2005. Mediante la consulta a diversos estamentos de la sociedad política, civil y administrativa de la ciudad, se logró hacer un balance de la gobernabilidad democrática y la participación, la planeación y el desarrollo local, y la gestión pública, sintetizados en tres niveles: el operativo-funcional, el metodológico-normativo y el estratégico político. La discusión final trata asuntos críticos del Presupuesto Participativo en cuanto a las transformaciones en el poder local, el tejido social y la superación de la pobreza, y

retoma los acercamientos a otras experiencias de América Latina y los informes de la administración municipal y la veeduría de Medellín.

En un artículo realizado por Goldfrank B, (2006) llamado “los procesos de presupuesto participativo en América Latina” examina intentos encaminados a introducir mecanismos de participación en el proceso del presupuesto en gobiernos locales. La hipótesis general es que el diseño y los resultados del presupuesto participativo (PP) dependen tanto de las intenciones de los diseñadores como de las condiciones previas del lugar específico, en especial, el grado de descentralización y la institucionalización de los partidos de oposición. Estos supuestos se examinan a través de una comparación controlada de Caracas, Montevideo y Porto Alegre, y, de forma más amplia, de las experiencias nacionales de Brasil, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú. Se concluye que las políticas nacionales de presupuesto participativo no han tenido un éxito generalizado que promueva la participación ciudadana a nivel local, la transparencia fiscal, ni gobiernos municipales eficientes.

Llamas Sánchez 2004 señala en su artículo “los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales” señala que la aplicación y desarrollo de los presupuestos participativos como instrumento de innovación democrática, se pueden asumir promoviendo una pedagogía ciudadana, generando capacidades comunicativas y flujos de información para fomentar las capacidades deliberativas y la construcción colectiva, porque la acción política no se agota en el ámbito electoral, y hay muchas otras formas de participación que van más allá de las fronteras institucionales del sistema político.

3. Capítulo I

3.1. Presupuestos participativos

Hablar de presupuesto participativo implica para muchos autores dos términos comunes, la gobernabilidad y la democracia, entendida la primera como una estrategia que vincula en las decisiones a otros estamentos diferentes al gobierno, en este caso específico a la comunidad para que en conjunto tomen decisiones en relación a los aspectos políticos, sociales y económicos de su territorio, en un marco democrático que conduzca a una cultura participativa y a una gestión transparente y eficiente.

Esta participación es compleja y discutible a pesar de ser un término que se evidencia en todo "Estado que se considere democrático", el cual ha venido a través del tiempo generando diferentes concepciones frente a la legitimidad que él representa; en relación a esto se considera importante antes de hablar de los presupuestos participativos abordar al inicio de este capítulo lo que es la participación y sus diferentes mecanismos que la regulan, resaltando los avances y limitaciones en América latina y en Colombia.

La participación según Romero (2005) se define como "toda acción colectiva de individuos orientada a la satisfacción de necesidades, que se cimienta en la existencia de una identidad colectiva, enmarcada en valores, intereses y motivaciones compartidas que dan sustento a la existencia de "grupo" (Romero 2005). Para Pérez Brito (2004) es "la vinculación de los ciudadanos colectiva o individualmente en los procesos de toma de decisión de los programas o acciones de gobierno". En una definición más actual Canto (2008) dice que es "el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos

colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político" y según Pujol & Molero (2011) la participación es referida como "participación pública" o "participación de la sociedad civil" implica, entre otros aspectos, todos los esfuerzos dirigidos a incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones de carácter público." Todos los anteriores conceptos coinciden en la acción de ser parte de algo, ya sea de las necesidades propias o de intereses colectivos mediante una participación activa en la toma de decisiones y en la gestión pública, concluyendo así que es un mecanismo democratizador.

Lo anterior también es similar a la definición que refiere la Constitución Política de Colombia (1991) que plantea que es un proceso "en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses, intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva, con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de la organización social y política". Aquí se vincula otros conceptos más uno que es el del proceso social en donde interactúan las relaciones y el poder y el otro es la delegación de esa participación, esto se da, porque existen mecanismos formales y no formales en donde se logra esa participación, de un lado por los que actúan como representantes de sectores específicos, estos son elegidos democráticamente por la colectividad y por otro los que actúan de manera directa en los espacios en donde se permite la intervención con propuestas, sugerencias e iniciativas y hasta la fiscalización y el control.

La participación de los ciudadanos en lo público tiene unos niveles propuesta por Parrado (2004).

- La información: la participación a través de la información se hace en los dos sentidos, tanto de los ciudadanos hacia los representantes públicos como de los representantes públicos a los ciudadanos. Una materialización de este sistema de participación es el sistema de quejas y

sugerencias, reconocido y muchas veces sustentado con una base legal. Contextualizándolo con la temática tratada se podría decir que la información que requiere saber por parte de los ciudadanos es en relación a los recursos que dispone a nivel local, de donde proceden, como se distribuye el gasto, hacia donde se deben orientar cuando estos sean limitados y cuál sería el método para priorizarlos. Socializar información no solo genera transparencia, sino que ayuda a que los participantes visualicen los alcances.

- La Consulta: Puede ser de carácter general, cuando la decisión se somete a consulta al conjunto de la colectividad local (referéndum) o circunscribirse al conjunto de los grupos o ciudadanos directamente afectados por la decisión que se quiere tomar. Aquí se ejemplariza el dialogo que se debe dar entre los ciudadanos y los gobernantes para determinar esas necesidades que requieren inversión en las comunidades, convirtiéndose en una estrategia para priorizar los recursos disponibles e identificar propuestas de acción concretas.
- La concertación: implica la puesta en marcha de un proceso de participación, que implica una sistematización de la aportación hecha por los ciudadanos. Su implicación exige una tarea de formación en la participación, y por parte de la autoridad pública demanda la preparación de documentación e información para asegurar que la participación ciudadana tiene un encaje correcto. Se podría decir que este nivel es el que se alcanza cuando se desarrollan procesos de presupuestos participativos. Con los recursos asignados planteados en un plan de desarrollo se concerta la inversión según las necesidades de la población que logre beneficios colectivos y en pleno acuerdo con los que tienen el poder de decisión como es el gobierno local.
- Co-decisión: implica en cierta medida un reparto del poder legislativo local entre las autoridades públicas y los ciudadanos. Se articula a través de un proceso claramente establecido en todas sus etapas. Su reglamentación suele adquirir una forma legal. Pueden tomar la forma de

asambleas en las que las decisiones de los representantes de los ciudadanos generan una obligación de ejecución por parte de la administración pública local. En el modelo de presupuesto participativo la asamblea elegida por la ciudadanía recoge las propuestas y deciden su viabilidad con los recursos disponibles

Bajo este contexto de manera general se puede decir que la participación está regulada por normas en los diferentes países como políticas públicas que buscan fortalecer las decisiones en la gestión pública, lo que se le conoce como participación ciudadana. Existen diferentes instrumentos jurídicos desarrollados con fundamentos en los principios constitucionales lo que ha generado mecanismos en donde los ciudadanos tomen participación en las decisiones que inciden en su bienestar, los cuales aparecen de manera inevitable en las agendas públicas de los diferentes gobiernos.

Estos espacios que a continuación se mencionan, son similares en los países de América latina como por ejemplo en Chile existe la cuenta pública participativa, la consulta ciudadana, el consejo de la sociedad civil; en Argentina el referéndum, la revocatoria popular, los consejos participativos, las audiencias públicas, presupuesto participativo, el libre acceso a la información pública gubernamental, las asambleas barriales, entre otros; en Brasil los consejos comunales, el presupuesto participativo, el referéndum, consejos de asistencia social (Chamorro, 2016). En el Ecuador las audiencias públicas, los cabildos populares, silla vacía, veedurías, consejos consultivos, la consulta previa y ambiental, presupuestos participativos, rendición de cuentas, consejos de planificación y observatorios (Álvarez, 2014). En México se cuenta con la iniciativa Popular, el Plebiscito, el Referéndum, la Revocación del mandato y la consulta popular (Noguez, 2014). En Colombia, el derecho de petición, las veedurías ciudadanas, las audiencias públicas, la

iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto, la acción de cumplimiento, la tutela, entre otros. (República de Colombia, Constitución Política, 1991).

Es importante resaltar que todos estos mecanismos mencionados y otros que se han originado en los últimos años, responden además de los derechos consagrados en las constituciones, a avances normativos como herramientas de control social y política. Los resultados alcanzados han dependido del ejercicio de los derechos políticos, los tipos de liderazgos, el empoderamiento de la sociedad civil presentes en cada uno de los países.

Para lograr procesos reales se han venido realizando desde años atrás importantes intervenciones desde organismos internacionales, como es el caso del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD quien desde el año 2004 ha promovido la discusión para fortalecer la participación democrática, encontrándose en el informe del 2014 "voz y participación ciudadana en América Latina" que analiza avances hasta el año 2010 una relación positiva entre ciudadanía social y la acción social del Estado, tanto en su nivel como efectividad, así como entre los avances en ciudadanía social y el resguardo por los derechos políticos, el respeto al estado de derecho, el control de la corrupción y la transparencia en las políticas públicas; en otras palabras, en materia de gobernabilidad democrática.

En un informe realizado por Bandeira (2013) que refiere "las reformas del Estado en América Latina: situación actual y retos" muestra que países como Belice, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Rep. Dominicana y Uruguay disponen actualmente de leyes nacionales de acceso a la información pública, la gran mayoría de ellas aprobadas en la última década (Vleugels 2011). En relación a esto plantea que se requiere de una sociedad que demande dicha información y de un Estado que garantice una respuesta eficaz, eficiente e imparcial; al respecto se podría decir que existe el

espacio participativo, pero en muchos casos los trámites administrativos no permiten que este acceso sea real y se pierde credibilidad en los procesos, lo cual se ha convertido en una de las causas que motiva a la no participación de la comunidad.

Específicamente en Colombia los estudios muestran avances y limitaciones, como lo refiere Restrepo y Vega (2009) en donde plantea que entre sus limitaciones, para el empoderamiento comunitario y el desarrollo de la participación como derecho, se destacan: "la falta de coherencia entre la teoría y la práctica; la rigidez que impone el Estado a los espacios, recursos y mecanismos para promover y desarrollar la participación social; la falta de herramientas operativas lo suficientemente amplias y la poca apropiación de recursos institucionales —entes locales— para desarrollar la política". Velásquez (2013) también menciona que el clientelismo sigue siendo referente importante de los comportamientos políticos de ciudadanos y gobernantes y, en consecuencia, no puede ser dejado de lado en el momento de evaluar el desarrollo y el alcance de la participación ciudadana. A si mismo existe escepticismo sobre experiencias positivas cuando se refiere a la participación ciudadana, al encontrar que se perciben liderazgos tradicionales de carácter personalista; politiquería en el manejo de los asuntos colectivos; escasos niveles de transparencia en las decisiones; conflictos relacionados con la canalización y el manejo de fondos y un cierto inconformismo con la institucionalidad participativa y una desconfianza en su capacidad para atender las demandas y aspiraciones de la población.

Pero esta misma expresión no se encuentra en otros escenarios, existen manifestaciones que refieren cambios desde el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones hasta el logro de una real presentación en las decisiones en un contexto abierto, participativo y

democráticos, introduciendo una nueva forma de comprender y ejercer ciudadanía como es el caso de la experiencia en el Perú según lo refiere Shack Yalta (2009).

Esto amplia lo planteado en los diferentes estudios en que no solo están los trámites administrativos, sino la falta de herramientas para desarrollarla, entendida esta como la ausencia de respuestas a la gestión, la planeación de los recursos para formar lideres idóneos en el desempeño de la función política, el acceso a la información y se diría que la mayor limitación es el desconocimiento que tienen los ciudadanos sobre los mecanismos existentes y al alcance de los mismos. En relación a esto último en Velásquez (2013), se plantea que "la amplia infraestructura normativa, construida probablemente con muy buenas intenciones, no se corresponde con prácticas efectivas de participación que le den vida al frío articulado de los reglamentos" lo cual se podría decir que las respuestas según las experiencias conocidas no muestran su real efectividad en el ámbito de la participación democrática donde fue formulada.

Las apreciaciones positivas manifiestas en estos estudios le dan el protagonismo a un mecanismo desconocidos para algunos, pero que ha venido transcendiendo en diferentes países con resultados efectivos en mayor y menor grado según la dinámica de la gestión política, como es el caso del presupuesto participativo, entendida como un mecanismo social en la gestión de los recursos públicos a nivel local.

Existen diferentes definiciones del concepto de presupuestos participativos, se referencian algunas como:

Este mecanismo es entendido como una herramienta que involucra a la comunidad a participar en las decisiones de la gestión pública como es la elaboración de los presupuestos que respondan equitativamente a las necesidades de la población, para que se destinen prioritariamente, de manera eficiente y transparente." (Velásquez 2013). En este concepto se deja

ver además de la destinación de los recursos, el que involucra la transparencia de los mismos, en donde se visibilicen los procesos realizados, con el fin de que estos se puedan manejar a la luz del seguimiento, la vigilancia y el control para evitar su mal uso, las inequidades, el incumplimiento de lo planeado.

Para Ubiratan de Souza (1998) la define como "El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno". La democracia es la base como se concibe este mecanismo en donde se busca una participación real de la ciudadanía en el manejo del presupuesto que es público, que proviene de la misma población y donde se debe vigilar el destino que se le dé a la asignación del gasto.

Como señalan Pineda y Pires: "Presupuesto participativo es el nombre con el que ha sido identificada una metodología de gestión de los recursos públicos que incluye la participación, consultiva o deliberativa, de ciudadanos comunes, que no poseen mandato ejecutivo o legislativo para decidir en los modelos tradicionales de democracia representativa" (Pineda & Pires, 2008). En el marco de una buena administración se debe alcanzar una gestión de calidad cumpliendo con lo presupuestado y atendiendo las necesidades locales de la población más necesitada.

En Países Europeos según Ganuza & Gómez, (2008) este se concibe no solo como una forma de participación ciudadana, implica una forma distinta de gestión pública (transparencia, información, rendición de cuentas). Según estos autores permiten el "control político sobre sus representantes para aumentar la transparencia de la administración local en un escenario de corrupción" buscando más una racionalización administrativa que una inversión de las prioridades políticas, objetivos muy similares se evidencian en los países de Latinoamérica.

El Presupuesto Participativo es el mecanismo mediante el cual la comunidad de un municipio discute y decide en que invertir los recursos o fondos públicos municipales, formula los proyectos, efectúa seguimiento para su inclusión y aprobación en el presupuesto anual y vigila su ejecución. Este mecanismo genera un espacio de relación directa entre el gobierno y sus ciudadanos para la construcción de lo público bajo principios de participación, equidad e inclusión social. (Federación Colombiana de Municipios, 2009). En esta definición aparece la formulación de proyectos como una de las acciones realizadas por la ciudadanía en el proceso, aplicando uno de los niveles de la participación como es la co-decisión.

De estas definiciones lo que se puede deducir es que cada uno de los autores enfatizan en esos elementos básicos que busca el presupuesto participativo democracia y gestión con calidad que busca el desarrollo local; resaltando que es un proceso o u mecanismo en donde la población interviene para contribuir a definir la destinación de los recursos públicos y está sustentada en un concepto de democratización de las decisiones con la participación de la ciudadanía y en plena concertación con las autoridades gubernamentales, que asegure un manejo eficiente del gasto público. Aquí las personas se convierten en un agente activo en donde lo importante de resaltar es que se involucra de manera directa en la planeación de los recursos para cumplir con los programas de gobierno locales, lo que permite asegurar que la destinación tenga una respuesta en relación a las necesidades de las comunidades.

Bajo esta conceptualización el presupuesto participativo contempla unos elementos

- Tener como base unas normas que permita regular y coordinar las acciones en el desarrollo del ejercicio.
- Se debe dar una discusión sobre la asignación de los recursos públicos

- Es un espacio jurídico-político determinado representado en Municipios, Estados, provincias, entre otras.
- Debe ser el resultado de un proceso deliberativo, lo cual quiere decir que debe existir un acuerdo o un dialogo entre los ciudadanos y los gobernantes, que permita una equidad en la distribución de los recursos.
- Dentro de los resultados se debe contemplar el control social realizado a los recursos invertidos.

Se plantea así que esta es una nueva visión política en donde se configura un escenario muy distinto de la democracia pasando de la representativa a la participativa en donde:

- La participación se organiza en un marco regulado abierto y auto constitutivo. Las reglas del juego se deciden de manera colectiva con participación de las comunidades y sus representantes. Se protege el espacio del dialogo, la comunicación, la información y la discusión.
- La participación es abierta a la comunidad organizada o no organizada
- La participación se debe acompañar de medidas formativas e informativas, que permita tener las herramientas necesarias para actuar de una manera activa y eficaz.
- La participación está acompañada de un proceso de toma de decisiones
- La participación se orienta hacia el logro de intereses comunes y colectivos
- El resultado del proceso participativo se evalúa de manera permanente
- El espacio participativo promueve el debate, el consenso

Lo anterior supone un cambio en la relación estado y sociedad y es así como se ha concebido esta nueva herramienta de gobernar en diferentes países de Latinoamérica de diferentes maneras, pero siempre buscando la democracia, la participación social, la participación de la sociedad civil en las decisiones del gobierno local, el empoderamiento

comunitario, el control social. Para lograr su éxito se requiere de voluntad política por parte de los gobernantes, interés y compromiso de los ciudadanos en participar en la solución de sus problemas y necesidades, la destinación de unos recursos y personal competente que guie su implementación.

4. Capítulo II

4.1. Experiencias de presupuesto participativos en Latinoamérica

Como lo relacionan los diferentes documentos que abordan el proceso del presupuesto participativo en Latinoamérica es importante iniciar diciendo que esta nace formalmente en el año 1989 en Porto Alegre-Brasil logrando hoy en día que el 80% de los Municipios lo asuman siendo el principal país. Perú, Ecuador y más recientemente Bolivia y Colombia, son el segundo gran foco de experiencias. Sin embargo, se dan también con diferentes niveles de consolidación y en forma puntual, en los demás países de la Región (Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, República Dominicana, Nicaragua y México). En este orden se realiza una breve reseña de las experiencias significativas resaltando lo más relevante en cada uno de los países en el marco de lo político social.

4.1.1. Brasil

Aunque formalmente se dice que el presupuesto participativo se inició en Porto Alegre, el primer caso se reportó en Vila Velha (Estado de Espírito Santo) en la década de los setenta, época en que el país sufría una dictadura militar lo cual limito su experiencia. A partir de los ochenta con el cambio de las condiciones políticas se muestra la experiencia en Porto Alegre en donde no existió una sanción legislativa sino a instancia del partido gobernante de la época fueron los ciudadanos los que propusieron y diseñaron su reglamentación, la cual ajustan año tras año. En relación a normas lo único que se encuentra reglamentado por el Consejo de Ayuntamiento está en el párrafo primero del artículo Nº 116 de la Ley Orgánica Municipal. Este

párrafo dice textualmente: "Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del Municipio, en las etapas de elaboración y acompañamiento del plan plurianual, de las directrices presupuestarias y del presupuesto anual".

Existe diversa documentación que describe la experiencia de porto alegre, desde su aporte político social en donde se privilegia la participación ciudadana, así como un modelo de gestión político administrativa en donde el énfasis es la gestión de los recursos públicos y las necesidades de la sociedad civil que muestra los principales logros de esta política. En esta revisión se retoma lo planteado por diversos autores logrando una visión general de los logros alcanzados en el desarrollo de este mecanismo que lo ha hecho meritorio de variados reconocimientos y ha sido modelo para la expansión a otros países desde lo político social.

Para iniciar y a manera de ejemplo se especifica el proceso que se desarrolla en Porto Alegre teniendo en cuenta que este modelo fue asumido por varios países de Latinoamérica. Se retoma de Aragón (2012)

Su construcción se inicia con unas reuniones preparatorias llamadas “rondas” en cada una de las 16 regiones en las cuales se dividió la ciudad. En la primera ronda los funcionarios del Municipio presentan un informe detallado de la ejecución del plan de inversiones del año anterior, el avance del plan en curso y el nivel esperado de los recursos a destinarse. Al mismo tiempo los ciudadanos definen las prioridades de cada región y de cada temática y eligen a sus representantes

Después de esta reunión que es la primera ronda se realizan otras previas a la realización de la segunda ronda donde los representantes deciden sobre las prioridades y la jerarquización dentro de cada prioridad. Conocido el monto de los recursos disponibles para invertir el año

próximo comienza una ronda de negociación y de acuerdos en materia de prioridades, si no hay acuerdos se realiza una votación para decidir cobre los puntos en disputa.

En la segunda ronda se eligen los representantes de las regiones que participan en el Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del presupuesto, aquí también se deciden sobre las prioridades de inversión y se forma el foro de delegados regionales por cuestiones temáticas quienes son los encargados de garantizar la circulación de la información entre los delegados y las regiones, hacer el seguimiento de los proyectos en ejecución, recibir nuevas demandas y transmitirlas al Concejo Municipal. Finalizadas las reuniones se comienza a elaborar el informe final del presupuesto. Primero el poder ejecutivo discute, en el consejo las obras a realizar, su costo económico y su viabilidad técnica y elabora una propuesta de presupuesto. Con esta información los delegados discuten con los ciudadanos en las regiones. La elaboración del plan de inversiones se realiza en base a tres criterios: la falta de servicios o infraestructura, la población de la región y las prioridades regionales. Una vez elaborado el plan de inversiones en cada región se envía al Consejo Municipal para su aprobación. Una vez aprobado se envía aun concejo deliberante quienes discuten las cifras planteándose un nuevo proceso de negociación en el que comúnmente se respeta lo elaborado sobre la base de la participación ciudadana.

Como resultado de este proceso realizado año tras años se puede decir que en el Brasil en las provincias y/o Municipios en donde se desarrollan los presupuestos participativos se han obtenido logros como:

El contenido de lo que es la participación se modificó, logrando decisiones efectivas sobre los presupuestos municipales obteniendo una legitimidad democrática al definir el monto de los recursos presupuestales.

Se construyó una metodología para ordenar los debates, la toma de decisiones y el seguimiento de las mismas, logrando un compromiso institucional, convirtiéndose en un modelo de gobernar.

- La decisión de los recursos se decide sobre prioridades presupuestarias y no en base a proyectos.
- La experiencia de la ciudad de Porto Alegre ha demostrado que la participación de la sociedad en el gasto puede ser eficaz y efectivo donde tiene que serlo.
- La movilización de la sociedad en el alto número de personas involucradas es uno de los factores más relevantes a destacar en esta experiencia.

Es un escenario de aprendizaje político y de construcción de nuevos actores sociales y líderes, los cuales se fueron formando en temas específicos como negociación, formulación de demandas, y decisión, con una visión más estratégica de sus territorios.

A nivel social mejoraron las obras de higienes básicas, el alumbrado público, la urbanización de zonas, salud y viviendas. (Sánchez& Vanegas. 2008)

En el IDH (índice de desarrollo humano) muestra que entre las grandes ciudades brasileñas Porto Alegre tiene el principal indicador de desarrollo humano de la ONU. (Cinthya & Sarzosa, 2011).

4.1.2. Argentina

Según el informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) refiere que el presupuesto participativo comienza a aplicarse en la República Argentina tras los graves conflictos económicos, políticos y sociales de fines de 2001, en el contexto de una profunda crisis de representación. La primera experiencia en este país fue en el Municipio de Rosario, en el año 2002. Desde entonces, cada vez más gobiernos locales han seguido ese camino: a 2011

cuarenta y ocho municipios implementan esta política. A nivel nacional no se cuenta con normativa específica que promueva ni regule el presupuesto participativo, situación contraria presentan algunas provincias como: De entre Ríos, Buenos Aires, Córdoba, bella Vista, Morón entre otras, estas se hacen a través de ordenanzas Municipales.

En resumen, aquí en el proceso se destaca que la forma de distribuir los recursos, al igual que el monto total de los mismos, es establecida por la autoridad municipal. La forma de organizar su construcción varia de un municipio a otro, pero en todos es producto del plan estratégico municipal, la comunidad se informa a través de foros, encuentros, asambleas, en donde se presentan y se discuten los proyectos, los cuales se priorizan por medio del voto. Los delegados son los que elaboran los proyectos con asistencia y acompañamiento técnico en un espacio de dialogo.

Entre las principales potencialidades del presupuesto participativo como herramienta para la construcción de sociedades más justas y democráticas se encuentran: (Martínez & Arenas, 2013).

- El cambio en las condiciones de vida de la población y de la infraestructura de la ciudad a partir de criterios de equilibrio territorial y justicia distributiva.
- La relegitimación de las prácticas políticas, recuperando el prestigio social de la política.
- La visibilización de las demandas de grupos vulnerables y la idea de priorizar y discriminar positivamente a estos sectores históricamente postergados.
- La ruptura progresiva de las relaciones clientelares, favoreciendo procesos de empoderamiento popular y fortalecimiento de capacidades ciudadanas.

- La puesta en valor de la gestión local, como gestión de proximidad y su perfeccionamiento y optimización a través del paso de un modelo tradicional y vertical a uno participativo y horizontal, dirigido a las demandas sociales.
- El control de los ciudadanos al Estado, favoreciendo la transparencia y eficiencia pública.
- El fortalecimiento de lo público, entendido como lo de todos/as, y la democratización de las relaciones Estado-sociedad mediante la creación de una esfera pública no estatal o al menos no sólo estatal.

4.1.3. Perú

La existencia del presupuesto participativo – PP-en el territorio nacional es previa a la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley Nº 28056) aprobada por el Congreso en el 2003, que generaliza la obligatoriedad de realizar procesos de presupuesto participativo en todo gobierno local y gobierno regional; esto quiere decir que solo se ejecuta en estos dos niveles regional y local, esta fue actualizada en el año 2009 con un reglamento de ley. En este País se le llama “presupuesto participativo basado en resultados” y la función es la asignación de recursos en base a criterios de priorización; se participa también en asambleas en donde se elaboran propuestas de proyectos que son presentados en los talleres de trabajo. Los representantes son acreditados para participar en el proceso y los que no asisten en calidad de observadores. En su estructura existen los presidentes regionales y alcaldes con sus respectivos consejos, quienes hacen la convocatoria y son los encargados de aprobar la ordenanza, designar el equipo técnico incluyendo los representantes de la sociedad civil, aprobar los compromisos, ejecutar los acuerdos, hacer la rendición de cuentas y facilitar la vigilancia ciudadana.

Específicamente en su metodología desarrolla unas fases inicia con la preparación que incluye la sensibilización, convocatoria, registro de representantes y capacitación; Una segunda fase que es la concertación, esta se hace en los talleres de trabajo donde se establecen acuerdos y compromisos, le sigue la fase de coordinación en donde se articulan los proyectos en los planes de desarrollo y finalmente la fase de formalización, en donde se incluyen los proyectos en el presupuesto para su aprobación por parte del consejo municipal y regional.(Ministerio de Economía y finanzas del Perú, 2010).

Las experiencias más visibles fueron las realizadas en Ilo en Moquegua, Villa el Salvador en Lima, San Marcos en Cajamarca, Limatambo en el Cuzco, Huanta en Ayacucho, entre otros lugares. Estas experiencias se dieron con voluntad tanto política como social de las autoridades y organizaciones populares.

Específicamente se destaca lo realizado en Villa El Salvador en donde se creó un comité que promueve este mecanismo, define los lineamientos de política, diseña el proceso y discute los conceptos básicos. En él participan el alcalde, los concejales y representantes de diferentes organizaciones sociales y territoriales. Las organizaciones comunales, además de intervenir en la elaboración y ejecución del presupuesto de inversión, cofinancian al menos el 20% del valor de las obras.

Los alcances, logros y limitaciones según lo refiere una investigación realizada por la Universidad Católica en el 2011 se resalta que:

- “Esta herramienta se ha constituido en un mecanismo importante de gestión pública, a través del cual los ciudadanos y organizaciones realizan propuestas de proyectos de inversión pública y priorizan su ejecución por los gobiernos locales y gobiernos regionales en procesos de concertación; sin embargo, es aún un proceso débil, por la escasa participación de los ciudadanos

y su bajo nivel de conocimientos sobre los aspectos relevantes del qué hacer en la gestión pública".

- Son pocas las municipalidades que han logrado desarrollar prácticas propias del proceso del Presupuesto Participativo, promoviendo la mayor inclusión de los ciudadanos -de manera abierta y transparente-, en el uso de la totalidad de los recursos públicos que son sometidos a acuerdos con la población.
- La participación de los ciudadanos o participación ciudadana es vista en muchos casos por los gobernantes, más como un obstáculo que como una ventaja, ya que no tienen una vocación participativa y preferirían no promover estos mecanismos. Muchas veces se ha sabido que hay incomodidad frente al Presupuesto Participativo y que los ciudadanos y ciudadanas no están preparados para debatir planes ni proyectos
- Al momento de tomar las decisiones sobre cómo se va a distribuir el presupuesto asignado al Presupuesto Participativo, hay mucha discrecionalidad de parte de la autoridad con respecto a los criterios que se deberían tomar en cuenta para esto. Se orienta el proceso a la aprobación de propuestas que garanticen la rentabilidad política de la gestión, no necesariamente sostenibles y que no toman en cuenta indicadores de desarrollo que permitan disminuir las brechas de pobreza, salud y educación, como las necesidades básicas más urgentes de cubrir.

En estos avances mostrados anteriormente, es importante realizar una reflexión al respecto, en torno a la manera como se ha promovido este mecanismo, en donde es uno de los pocos países que lo ha normatizado, la cual resulta de una decisión de gobierno, en donde si no existe voluntad política del gobernante y no lidera un proceso democrático participativo real, estas experiencias no logran los resultados que se han visto en otros casos. Además de esto debe

existir un tejido social fuerte que se empodere de las decisiones y se involucren de manera activa en los espacios de deliberación y acuerdos.

4.1.4. Chile

Las experiencias chilenas emergen entre los años 2003 y 2005, contándose entre las pioneras a las comunas de Buin, Negrete, Illapel, Cerro Navia y San Joaquín, impulsadas por diferentes organizaciones nacionales e internacionales.

Estas 5 experiencias se resaltan en este país por los avances alcanzados en los procesos participativos en la gestión pública. A continuación, se referencia lo más destacado en cada una de ellas teniendo en cuenta lo planteado por Pagliai & Montecinos, 2009.

- Buin: La modalidad de presupuesto participativo en la comuna se originó en marzo del año 2003 por iniciativa de la Municipalidad. Se inicia a raíz de la búsqueda de una participación ciudadana más activa en la gestión. Los intentos previos habían estado orientados a activar los fondos de desarrollo vecinal. La experiencia más próxima a los presupuestos participativos fue el programa social “Buin Piensa y Crea”, fondo concursable comunal que agrupa diversos recursos municipales destinados a diferentes grupos etáreos de la población. En esta comuna se encuentra reglamentada este mecanismo y en su estructura plantea una mesa Comunal, una técnica, una local y asambleas distritales.
- Cerro Navia: Se origina en el año 2001 de manera intencional por el interés del mandatario del momento. Su estructura no está reglamentada ni incorporada en una ordenanza Municipal, lo que implica que cada año cambien las reglas de acuerdo a la percepción del Municipio. Para su operatividad en cada una de las 8 comunas en las cuales está divido el Municipio se elige un coordinador territorial quien es un funcionario de la administración

contratado para ser el canalizador de las demandas de la comunidad. A si mismo existe una mesa de trabajo en donde participan todas las organizaciones, se discuten las necesidades, las propuestas y se clasifican según las temáticas. Una vez identificadas estas temáticas se eligen delegados, posteriormente en asamblea se eligen consejeros ente este grupo, quienes tienen la función de deliberar y elegir los proyectos.

En esta experiencia se denota una gran participación dado que el sistema que se utiliza genera incentivos, entre más se participa más delegados y más consejeros.

- Illapel: Comenzó en marzo del año 2003 a solicitud de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Rurales de la comuna. La experiencia de Illapel tiene un antecedente previo en la ONG "Confluencia", que el año 2002 inició un proceso de capacitación de dirigentes sociales con la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI) de Illapel y posteriormente con las juntas de vecinos rurales de la misma comuna.
- Negrete: Comienza en el año 2003 por decisión política del Alcalde, el cual llevaba 3 períodos (12 años en total) como máxima autoridad local. La alternativa fue considerada para marcar diferencias en el estilo de gestión local en un período previo a las elecciones. Inspirado en la experiencia brasileña, el primer paso fue presentar a los funcionarios municipales esta posibilidad para conocer su opinión sobre la posibilidad de implementar PP en la comuna.
- San Joaquín: la experiencia de PP parte el 2004 a raíz de una decisión política tomada por el Alcalde. Esta iniciativa municipal reemplazó al fondo de desarrollo vecinal FONDEVE, respondiendo a la necesidad de cambiar los criterios políticos/electorales que primaban por otros más ciudadanos y democráticos.

Todas estas experiencias tienen un factor común y es la voluntad política por parte del gobernante del momento, siendo este uno de los pilares fundamentales en este mecanismo, para

lograr resultados en la gestión pública, no solo con el liderazgo del mandatario sino la vinculación de manera activa de los funcionarios, quienes en ultima son los que fortalecen o debilitan el proceso, por el contacto permanente que mantienen con la comunidad.

En este País se puede decir que el presupuesto participativo evidencia de acuerdo a las experiencias expuestas:

- La participación de diferentes autores como alcaldes, concejales, funcionarios, grupos culturales, juveniles, religiosos, deportivos, logrando en estos últimos su vinculación activa, situación que antes no se había logrado, promoviendo líderes nuevos y procesos participativos que, aunque son jalonados con diseños institucionales, los espacios son reales y legítimos.
- En su gran mayoría los municipios cumplen un rol de mediador y articulador de los actores participantes, llegando a la concertación para el mejoramiento de las comunidades en la puesta en marcha de proyectos que responden a las necesidades expuestas.
- Se evidencia según la dinámica expuesta en las experiencias, que el presupuesto participativo se convierte en un instrumento de gestión local en donde se trabaja en equipo para sacar las iniciativas resultantes de una planeación conjunta. Siendo la metodología desarrollada un modelo institucional
- Como limitante en los resultados se expresa que el monto que se debate en el presupuesto participativo es en su mayoría inferior al 2% del presupuesto municipal total, en algunos casos puntuales se llega al 5%.

A estas experiencias al 2011 según el estudio de Montecinos se han sumado otros Municipios llegando a 30 de un total de 345, pero solo 13 han logrado sostener procesos por más de cuatro años consecutivos, siendo a pesar de los resultados que se muestran un dato aún muy

incipiente en donde el aumento de la cobertura depende de la voluntad política del mandatario local.

4.1.5. Ecuador

En este país la experiencia inicia en el Municipio de Cotacachi en el año 1996, en donde el alcalde indígena desarrolló un proceso innovador de gestión basado en la organización de la ciudadanía, la planificación del desarrollo integral, la trasparencia y rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción y la autogestión comunitaria (Cinthya & Sarzosa, 2011). Los logros resaltan la participación de la mujer indígena en esta experiencia específica, haciendo visibles desde el año 2003 resultados que contribuyen al mejoramiento de sus condiciones de vida, como lo señala el informe de la comisión de inclusión social, democracia participativa y derechos humanos (2014)

En 2003 se lanzó la campaña 'Yo sí puedo', en la que participaron 1.667 personas (de las cuales un 65% eran mujeres) a las que se enseñó a leer y a escribir. Desde entonces un 10% de todas las mujeres indígenas y el 20% de todas las mujeres adultas han aprendido a leer gracias a este programa y Naciones Unidas ha declarado a Cotacahi como el primer cantón sin analfabetismo de Ecuador. Desde la puesta en marcha del presupuesto participativo, más de dos tercios de los recursos municipales se han destinado a zonas rurales -en contraste radical con las fórmulas que anteriormente se habían aplicado. Ha habido mejoras significativas en la electrificación rural, con una cobertura del 95% en el área subtropical, mientras que el 12% del presupuesto anual se ha destinado al saneamiento básico.

En 2004 la comunidad de El Cercado priorizó la construcción de un Centro de Mujeres (Casa de la Mujer), un lugar de trabajo para mujeres artesanas. Al año siguiente, se creó una

oficina de apoyo dirigida a las mujeres y sus familias, en colaboración con el Consejo Nacional de Mujeres. Esta oficina proporciona asistencia legal para la defensa de los derechos de las mujeres y ayuda psicológica en la prevención de la violencia doméstica y de género. Estos resultados han sido posibles principalmente gracias a la implicación directa de las mujeres (sobre todo, las mujeres indígenas) en la toma de decisiones a través la creación de espacios de participación específicos que garantizaron un aumento de la presencia de mujeres (hasta el 49%) en los procesos de toma de decisión colectiva. Su presencia aseguró fuertes vínculos entre el gobierno municipal y la sociedad civil, fomentando un sentido de apropiación e de identificación, así como percepciones positivas en sus círculos sociales.

En 2006, el experimento llamado 'Procesos y mecanismos para la inclusión de mujeres indígenas en la gestión local' ganó la Mejor Práctica en Participación ciudadana del Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), una red internacional de ciudades y asociaciones que promueven la democracia participativa.

A partir de esta experiencia son varios los municipios (29) que aplican este mecanismo de desarrollo local, en su mayoría con población indígena, en donde un denominador común ha sido la decisión política de las autoridades locales, apoyada con la norma más reciente impartida en la constitución política del 2008 que está orientada principalmente a establecer formas renovadas de participación ciudadana de organización y funcionamiento del Estado, una de estas es el presupuesto participativo planteando que

> …es deber de todos los niveles de gobierno formular los presupuesto anuales articulados a los planes de desarrollo en el marco de una convocatoria abierta a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil; asimismo, están obligadas a

brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria. (Constitución política del Ecuador, art 71 de 2008).

El incumplimiento del mismo generara responsabilidades de carácter político administrativo.

Para su implementación se sigue un proceso metodológico, inicia identificando los actores y sus responsabilidades -líderes y dirigentes comunitarios, directores y representantes técnicos y autoridades electas-; se zonifica el territorio dividiendo en cantones, parroquias y comunidades; la asignación del presupuesto se hace por territorio como los mencionados anteriormente o por ejes temáticos, seguidamente la comunidad en asamblea y en mesas de concertación prioriza según sus necesidades los proyectos a ejecutar acompañados de los técnicos municipales y finalmente se presenta la propuesta al consejo de planificación local quien la valida y la aprueba. La ejecución y el seguimiento está bajo la responsabilidad de los municipios y de las comunidades, resaltando que todo el proceso se realiza previa estrategia de promoción y difusión en todos los territorios.

Según plantea Aguirre, L. 2012 en su trabajo “presupuesto participativo”, en este país este mecanismo ha alcanzado los siguientes logros:

- Hoy, las comunidades conocen cuanto les corresponde de presupuesto para su desarrollo en obra pública y producción, lo cual a su vez les da capacidad también para exigir y reclamar.
- El municipio está logrando identificarse con las necesidades de las comunidades
- Mayor transparencia en uso de los recursos.
- Ya no hay clientelismo político o privilegios para unos pocos
- La población se interesa e involucra porque sabe que obtienen resultados concretos. Los pobladores pasan de beneficiarios a actores directos

- Se obliga a las comunidades a coordinar y a ser corresponsables del avance en el desarrollo. Se fomenta la asociatividad.
- El presupuesto participativo ha ganado credibilidad en la población
- La administración pública se democratiza y se posibilita la participación, así como la municipalidad mejora su nivel de planificación.
- Mejoramiento de los servicios de salud, alcantarillado, agua potable y manejo del ambiente con reforestación y otras inversiones

Así como plantea logros, este mismo autor refiere unas limitaciones:

- El seguimiento y el asesoramiento técnico desde la municipalidad es una debilidad que repercute en la calidad de las obras.
- Las comunidades plantean obras grandes y el presupuesto asignado no cubre el costo en un mismo año.
- No toda la población en las comunidades se involucra y cuando ven las obras concluidas reclaman por obras que ya no pueden ser ejecutadas.
- Hace falta mayor socialización y mejorar el entendimiento del presupuesto participativo no como clientelismo para obras dispersas sino como parte de procesos de desarrollo local.
- La gente prioriza obras y no necesidades
- Débil articulación de las demandas de las comunidades con los planes de desarrollo local

Lo planteado en el informe de la comisión de inclusión social, democracia participativa y derechos humanos (2014) reafirma lo anterior cuando plantea que los actores institucionales deben asumir los riesgos de empoderar a la gente, y los actores sociales deben ser alguna cosa más que simples testigos: deben definir sus políticas y controlar la ejecución de sus proyectos y obras, tal y como se ha hecho en Cotacachi.

Además, refiere que, para que alimenten la legitimidad del propio proceso participativo, debe existir un alto nivel de articulación interinstitucional y una fuerte inversión para sensibilizar y formar al personal municipal. También es necesario fortalecer el tejido social existente con la apertura de nuevas formas de participación y, especialmente, promoviendo la organización de los actores sociales tradicionalmente excluidos y respetando la diversidad étnica y cultural.

Lo que se puede deducir según lo anterior es la existencia de un desarrollo desigual, que muestra experiencias exitosas en unas localidades, asociado esto a la voluntad política de los gobernantes, al nivel de apropiación de la sociedad civil en el empoderamiento de su comunidad, y a la existencia de recursos económicos para responder por las necesidades y proyectos.

4.1.6. República dominicana

Este país cuenta con legislación nacional que “obliga” a municipios y distritos a decidir parte de la Inversión mediante el Presupuesto Participativo. La ley Numero 170-07 (promulgada el 13/07/2007) establece el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal (PPM), que tiene por objeto establecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio, especialmente en lo concerniente al 40% de la transferencia que reciben los municipios del Presupuesto Nacional por la Ley No.16303, del 6 de octubre del 2003, que deben destinar a los gastos de capital y de inversión, así como de los ingresos propios aplicables a este concepto. (Montecinos, 2012).

Antes de promulgarse la norma el municipio de Villa González lanzó la primera experiencia entre los años 1997 y 1998, en el marco del proyecto ‘Concertación y Desarrollo Municipal’ de la Fundación Solidaridad que contaba con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional” Posteriormente en 2003, cuatro nuevos municipios lo

implementarían: La Vega, Jima Abajo, Constanza y Sabana Grande de Boyá. A partir de entonces el número de municipios en aplicarlo crecería constantemente: 30 municipios en 2004, 109 en 2005, 120 en el 2006. En 2007 finalmente se institucionalizaría formalmente gracias a la aprobación de la Ley 170-07 que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal por lo que hoy en día su ejercicio es obligatorio para todos los municipios.

En el año 2010 tras la última reforma a la constitución este mecanismo de participación adquirió reconocimiento constitucional, convirtiéndose en el segundo país en institucionalizarlo, según lo establece el artículo 26 que dice: "La inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local".

Como consecuencia de esta norma la metodología utilizada es igual para todos los municipios, contemplando tres etapas: (Montesanto, 2016).

- Primera etapa: Preparación, diagnóstico y elaboración de la visión estratégica de desarrollo. Las autoridades y las organizaciones se ponen de acuerdo sobre cómo realizarán el proceso de presupuesto participativo y determinarán el monto de inversión que el ayuntamiento ejecutará al año siguiente. Esta cantidad se preasigna entre las secciones del bloque del municipio, según la cantidad de habitantes.
- Segunda etapa: Consulta a la población. La población identifica sus necesidades más prioritarias y decide los proyectos y obras que el ayuntamiento deberá ejecutar el año próximo (plan de inversión municipal) mediante la celebración de la siguiente secuencia de asambleas: - Asambleas comunitarias en cada paraje - Asambleas seccionales o barriales - Cabildo abierto o asamblea municipal.

- Tercera etapa: Transparencia y seguimiento al plan de inversiones. Las comunidades eligen un comité de obra o de auditoría social para que le dé el seguimiento a cada una de las obras y, cuando la construcción de éstas concluya, se convertirá en comité de mantenimiento.

En este mismo estudio el autor Montesanto en el año 2016 sistematiza la experiencia de 40 municipios encontrándose los siguientes hallazgos:

- La participación de los municipios se centra en el proceso de identificación y priorización de las ideas de los proyectos. Existiendo grandes diferencias y grados de participación entre los diferentes municipios.
- En la gran mayoría de los municipios en los que se llevó a cabo el proceso las obras escogidas por parte de la ciudadanía han sido ejecutadas, cuando por cuestiones presupuestarias o de otra índole han sido aplazadas lo han hecho hacia el plan de inversión del año siguiente.
- En los estudios analizados la presencia de las mujeres es muy relevante, aunque no llegan éstas a representar la mitad de las personas participantes.
- El acompañamiento consistió en actividades de sensibilización y capacitación en materia de formulación y fiscalización del PPM. Se han verificado debilidades en la Unidad técnica que los asesora respecto a la disposición de protocolos y herramientas destinadas al monitoreo y sistematización de los procesos.

4.1.7. México

Las primeras experiencias se dan en el Municipio de San Pedro Garza y algunos otros del área metropolitana de Monterrey a finales de la década de los noventa, sin embargo, no llegan a ser prácticas institucionales. Entre esos Municipios se resalta Cuanhtémoc en el 2001, Tlalpan en

el 2002, Naucalpan (2004) e Iztapalapa en el 2010. En el documento de Ziccardi (2004) refiere la experiencia de Tlalpan según (Morales, 2004) resaltando como avances la formulación del plan de gobierno a partir de las prioridades identificadas entre autoridades y vecinos, se constituyó en un espacio de formación bidireccional, el presupuesto es acorde a las necesidades de la comunidad, favorece una práctica política transparente del gobierno hacia la sociedad. Como limitación se resalta la falta de autonomía en el manejo de los recursos esta la hace el gobierno central; la resistencia del propio equipo de gobierno en donde se hace de dominio público el destino de los recursos. Dentro de las recomendaciones que se daban en el momento estaba la institucionalización del programa con una herramienta de la planeación democrática, combatir la cultura autoritaria y lograr una ciudadanía activa, organizada, bien informada y propositiva.

En otra experiencia referenciada por el centro operacional de vivienda y poblamiento (2015) como lo es la de Ecatepec en los años 2007 al 2008 llamada “Presupuesto Participativo ¡Ahora, también el presupuesto es de todos!” lo resalta como el primer municipio que promueve e implementa las finanzas municipales, y destaca que las anteriores experiencias solo se logra pasar de la consulta a la población, a realizar ejercicios de priorización de demandas y a territorializar el presupuesto es decir la asignación por territorios. En este Municipio se retoma el modelo de Porto Alegre Brasil y se plantea unos momentos como lo es el diseño, preparación, Información; difusión de la convocatoria; asambleas comunitarias, instalación del Concejo Municipal; ejecución de obras y realización de acciones acordadas y finalmente la evaluación participativa del proceso.

Los resultados que se muestran de esta localidad se ven reflejado en lo siguiente: centro operacional de vivienda y poblamiento (2015)

- El proceso permitió mejorar las condiciones de vida de la gente al priorizarse las obras o acciones que hacen falta en las comunidades, además de generar un proceso comunitario de análisis del territorio donde hay sentido de pertenencia e identidad.
- Permitió reorientar la elaboración de planes, asignación de obras y recursos públicos, con base en la voluntad de la ciudadanía.
- Gestión democrática en la aplicación de recursos en obras y acciones priorizadas por las comunidades.
- Intervención directa de la ciudadanía de las diversas comunidades sin intermediación de líderes o grupos.
- Elaboración de aproximadamente 10% del presupuesto y programa operativo anual, con base en el presupuesto participativo
- Estímulo a la participación de la ciudadanía en el pago de sus contribuciones bajo la certeza que le serán devueltas en obras y beneficios en sus comunidades.
- En la mayoría de la población había un cierto ambiente de escepticismo por la realización de las asambleas en sus comunidades y una fuerte expectativa con relación a las prioridades presentadas. Las asambleas se caracterizaron por una buena cantidad de vecinos que tomaron la palabra y exigieron al gobierno el cumplimiento de lo ofrecido.
- Se vive cierta recuperación de la credibilidad en el gobierno, lo cual se expresa en el incremento a la recaudación.

Se puede decir de acuerdo a lo referido en este documento que la aplicación de los lineamientos de la democracia participativa expuestos en el desarrollo de este trabajo se ve reflejados en esta experiencia en donde se destacan logros como son los beneficios ciudadanos, la apropiación de elementos estratégicos en su planeación y gestión y lo más importante

consolidó la relación entre la ciudadanía y el gobierno. Es importante resaltar que este Municipio cuenta con recursos presupuestales lo cual facilita la consecución y cumplimiento de los compromisos logrando así la credibilidad institucional.

Los avances e impactos alcanzados en estas experiencias produjeron que en el año 2011 el gobierno implementará en forma irregular la ley de participación ciudadana la cual le otorgó una mayor decisión a la ciudadanía respecto al manejo y destinación de los presupuestos municipales, por medio de las consultas populares, obteniendo así un sustento legal con un porcentaje de asignación de recursos.

Esto se afianzo con la más reciente norma que se expide en mayo del 2016 con una nueva ley de participación ciudadana en donde se confirma lo establecido en el anterior aumentado el porcentaje anual al 5%, se restructura los comités y consejos y se asignaran los recursos con base a un parámetro denominado "índice de población, marginación y desarrollo de la zona", para erradicar la inequidad que existe entre colonias en la asignación del presupuesto. El recurso podrá ejercerse en proyectos zonales o regionales y no sólo por colonia, barrio o pueblo originario. (Instituto electoral del Distrito federal, 2016).

4.1.8. Uruguay

Uruguay hace parte de los países de Latinoamérica que más tiempo tiene de haber asumido el presupuesto participativo, mostrando a través del tiempo logros y dificultades como lo muestran diferentes experiencias. A la fecha de hoy no existe condiciones legales que promuevan específicamente este mecanismo, su accionar está inmerso dentro de las políticas presupuestales y de participación social dispuestas en las localidades municipales y locales, permitiéndole a los gobernantes contar con una herramienta estratégica para impulsar su gestión

en un marco de la descentralización en donde también como en muchos países prima la voluntad política del dirigente que la asume como una forma de involucrar a la comunidad en sus decisiones en respuesta a los programas promovidos por grupos o partidos políticos.

Según Montecinos (2012) desde el año 1990, inicio específicamente en la Intendencia de Montevideo, nació como una herramienta para incluir a la ciudadanía en la elaboración del plan de gobierno o plan quinquenal a través de los concejos comunales, quienes presentaban las necesidades, formulaban las propuestas y acordaban su realización. Desde el año 2005 se vinculan también además de los consejos a los vecinos a través del voto secreto a la disposición de los recursos, manteniendo esta última modalidad a partir del año 2011.

De manera paralela a lo que sucedía en Montevideo, a partir del año 2005 se sumaron a la iniciativa de presupuesto participativo otros Departamentos, como, por ejemplo: Paysandú (2005), Rivera (2007), Salto (2007), Maldonado (2007), Florida (2007), Canelones (2007) y Cerro Largo (2008). En la actualidad siguen vigentes Montevideo, Maldonado, Paysandú, Rivera y Florida. Este número representa el 25% del total de Intendencias del país.

En todos los casos, el presupuesto participativo se inició por decisión política del Intendente. No se observa una participación activa y determinante de alguna ONG en el inicio y desarrollo del proceso, la participación de los ediles en la implementación del presupuesto participativo es neutral y su participación mayor es en la etapa de aprobación de los recursos que propone el Intendente junto con sus equipos técnicos para su desarrollo. En cuanto al rol de la sociedad civil el comportamiento es dinámico y responde al desarrollo de este mecanismo ante la ausencia de los intendentes. En ninguno de los casos se discute la totalidad del presupuesto departamental y solo se hace sobre una pequeña porción que oscila entre el 3% y 5% del presupuesto total, dependiendo de si el modelo implementado es anual o quinquenal. En relación

a esto se destaca que existe un modelo que se promueve con la participación ciudadana directa sobre los proyectos anuales y otro que promueve la participación en la elaboración de políticas públicas quinquenales.

En la actualidad varios Municipios e intendencias asumen la experiencia de Montevideo como modelo y eligen los proyectos por votación pública de acuerdo a su viabilidad presentada por los concejos comunales.

4.1.9. Comentarios finales

En el cierre de este capítulo se puede decir que es diversa la información encontrada en los diferentes países de Latinoamérica, resaltando que hay una tendencia según las experiencias que los presupuestos participativos han permitido la ejecución de proyectos que buscaron mejoras y bienestar de la sociedad en relación a tener mayor acceso a la educación, la salud, los servicios públicos y en algunos casos a obras de infraestructura.

Es notoria la experiencia de porto Alegre en el Brasil quien ha venido a través de los años promoviendo un modelo para su implementación en donde se muestra que su experiencia se ha constituido en una escuela ciudadana en donde la participación activa de la sociedad es su eje fundamental, logrando indicadores que ha permitido la modernización de la gestión administrativa, una nueva estructura de la relación entre el Estado y la sociedad siendo el camino para lograr un cambio desde lo político, económico y social. En segundo lugar, se reconoce a Montevideo, porque es una experiencia que construye el presupuesto participativo entre la intendencia Municipal y la ciudadanía a partir de los consejos vecinales electos como resultado de un proceso de descentralización.

Es difícil sistematizar unos resultados comunes por las características que se presentan en los diferentes países en donde hay inequidades económicas, políticas, y sociales, algunos con estructuras político administrativa aún centralizadas, comunidades incrédulas, es por esto y muchas otras razones que la dinámica es diversa mostrando experiencias exitosas unas más que otras, así como limitaciones y dificultades como las expuestas en la anterior búsqueda. Se evidencia que los presupuestos participativos se han convertido en una herramienta y un instrumento para direccionar los recursos hacia las necesidades de los sectores más desprotegidos, para fortalecer la democracia en donde los ciudadanos pasan a asumir un rol activo, decisorios y en algunos casos proactivos y críticos. También ha sido una herramienta de planeación con metodologías claras que permite identificar y priorizar las necesidades, elaborar proyectos y proponer los recursos y por ultimo realizar el seguimiento a la ejecución y en algunos casos ha sido utilizado por las autoridades políticas para obtener apoyo electoral, formar alianzas y cumplir con preceptos ideológicos

Derivado de lo revisado en las anteriores experiencias para lograr el éxito esperado es necesario contar con unos elementos básicos, la existencia de la voluntad política, el capital social, recursos suficientes, descentralización política, sentido comunitario A si mismo se evidencia que existen modelos de gestión participativas como son las mesas de concertación, de igual manera es evidente la participación de las organizaciones sociales de base, quienes legitiman su participación a través de sus representantes, los procesos son jalonados por la autoridad local en la mayoría de experiencias señaladas, existe legislación sobre temas presupuestales que se ajustan a las políticas de cada uno de los países, aplican criterios técnicos en la elaboración de los planes de desarrollo que son previos a la elaboración de los presupuestos

participativos, se perciben metodología similares, la mayoría teniendo como referencia la aplicada en porto Alegre.

5. Capítulo III

5.1. Experiencias en Colombia

Antes de referir las experiencias en Colombia sobre presupuesto participativo es importante plantear que la Constitución Política de 1991 establece de manera explícita la descentralización política y administrativa de sus territorios y los espacios participativos de la sociedad civil. Estos dos pilares se visualizan en las diferentes reglamentaciones que le apuntan a un sistema de planeación local diferente y a la participación de la sociedad en las decisiones de la gestión pública.

Bajo este contexto se promulga la ley 152 de 1994 (ley orgánica del plan de desarrollo) la cual plantea en el artículo 3 que "Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstas en la presente ley". Siendo este un antecedente de la participación ciudadana en la programación del presupuesto.

En el capítulo I de este trabajo se referencian los mecanismos de participación ciudadana existente bajo la norma legal que se han promovido a través de los años para dar respuesta a procesos sociales y políticos en el país; su abordaje amplio no amerita retomarlo aquí en este espacio y se mencionan para decir que cada uno de ellos tiene en su desarrollo unos resultados variados, dado que su dinámica también es diversa dependiendo del escenario donde actúa, siendo algunos cuestionados por su escasa efectividad para acercar las preferencias de los ciudadanos a las soluciones públicas según lo plantea Subirats, 2005. Uno de estos mecanismos es el presupuesto participativo que tiene un fundamento normativo amplio lo que ha incentivado

y motivado a diferentes autores a tratar el tema en documentos como libros, artículos y textos que muestran los logros, dificultades y limitaciones desde las experiencias locales.

Según el documento del Ministerio del Interior que plantea los lineamientos sobre los presupuestos participativos, 2016 la define como "un instrumento de gestión pública mediante el cual la comunidad discute y decide en que invertir un porcentaje de los recursos o fondos públicos de inversión de libre destinación, formula los proyectos, efectúa seguimiento para su inclusión y aprobación en el presupuesto anual y vigila su ejecución. Se logra así una asignación eficiente y transparente de recursos públicos, un mayor control y seguimiento de la ejecución de los mismos y, en muchos casos, mayor equidad al tener en cuenta las necesidades de los más necesitados. En resumen, es un instrumento de planificación anual que ayuda a priorizar unas demandas mediante la concertación con la comunidad". (Ministerio del interior 2016-2017)

Este fundamento normativo se inicia con la constitución política de 1991, pasando por leyes, acuerdos municipales y decretos que desarrollan los mandatos asociados a la participación ciudadana y a la planeación participativa. Entre las más reciente esta la ley 1551 de 2012 la cual dicta normas para modernizar la organización y funcionamiento de los Municipios que plantea en su artículo 40

> Para la implementación y ejecución del presupuesto participativo, la administración municipal garantizará los recursos necesarios para la operación y puesta en marcha del programa de planeación y presupuesto participativo en cada una de las Comunas y Corregimientos del municipio y distrito dentro del plan plurianual de inversiones. Se creará dentro del Presupuesto Municipal un componente denominado Presupuesto Participativo que hará parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio o Distrito. (Congreso de la Republica de Colombia. 2012).

Resaltándose en esta ley como relevante la autonomía que tienen los municipios para la administración de los recursos y por ende la realización de ejercicios con presupuestación participativa.

Y la ley estatutaria 1757 de 2015 que dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, contempla la figura de acuerdos participativos en torno al proceso presupuestal. Estos acuerdos son obligatorios en el sentido de que los Concejos y las Asambleas deben incorporarlos en los respectivos presupuestos. El artículo 91 define que el objeto de la Ley es la de asegurar "la efectiva participación de la sociedad en el proceso de programación participativa del presupuesto" en "armonía con los planes de desarrollo concertados" y el artículo 92 establece que la Ley tiene por finalidad "recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios" (Ministerio del interior 2016-2017)

El ejercicio de presupuesto participativo que se desarrollan en varios Municipios del país se inscriben en las anteriores dinámicas participativas, lo que legitiman su accionar dado que aún no ha sido reglamentado su proceso a nivel Nacional, lo cual no ha sido un impedimento para que a través de los años diferentes organismos locales promotores de la democracia participativa hayan liderado encuentros que muestran avances, así como dificultades como los que se mencionan a continuación:

I Encuentro Nacional Planeación y Presupuesto Participativo Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática, realizado en noviembre del 2008 en la ciudad de Barrancabermeja. Con una asistencia de 787 personas provenientes de 14 Departamentos, 51 municipios y 3 invitados internacionales (España, Brasil y Uruguay). Entre los logros de este encuentro se

resalta la conformación de la red Nacional de planeación local y presupuestación participativa y la socialización de las experiencias de los Municipios de Medellín, Pasto, Barrancabermeja, Ocaña, Yumbo y el Magdalena Medio (Sabana de torres, Yodó, Puerto Wilches y San Pablo) (Corporación viva Colombia, 2009).

II Encuentro Nacional de Planeación Local y Presupuestos Participativos - Yumbo, Valle del Cauca 2009, organizada por la red Nacional de planeación local y presupuestación participativa. Con una asistencia 1.136 personas de 66 Municipios y 2 países internacionales España y Bolivia. En este encuentro socializaron sus experiencias los Municipios de Barrancabermeja, Medellín, Ocaña, Pasto. El tema central tratado fue el de examinar a fondo el proceso descentralizador que se viene operando en Colombia desde finales del siglo pasado y que ha seguido su marcha. (Corporación viva Colombia. 2011).

III Encuentro Nacional de la Red. Noviembre del 2010 en Medellín, asistencia 1.200 delegados de 69 Municipios. Este encuentro dejo como conclusión la necesidad de reformar la ley organiza de planeación (152 de 1994); la reglamentación del sistema nacional de planeación y la definición de una nueva ley estatutaria de participación. (Corporación viva Colombia. 2011).

Es importante resaltar que en relación a estos temas estudiados en este encuentro ya existen nuevas propuestas y reglamentaciones que afianzan los procesos de planeación en los territorios y los procesos participativos como es el caso de la ley estatutaria del 2015 mencionada al inicio de este capítulo.

IV Encuentro Nacional de planeación local y presupuesto participativo realizado en la ciudad de Bogotá en junio de 2011 cuyo énfasis fue generar un acercamiento a la construcción participativa de los territorios desde un enfoque de derechos y en el diálogo con experiencias internacionales de: Brasil, México, República Dominicana, Bolivia, Argentina, España, Portugal,

Francia y de África, pertenecientes a la plataforma Internacional de presupuestos participativos de la Red FAL (Foro de Autoridades Locales). Como experiencia exitosa se presentó el Programa ruta saludable del Hospital de Suba II Nivel.

En el año 2012 se realizó el V encuentro Nacional de planeación local y presupuesto participativo en la ciudad de Pereira con la participación de los Municipios de Pasto, Medellín, Ibagué, Bucaramanga, Dos Quebradas, Neiva, Sabana de Torres, Puerto Parra, Bogotá y Envigado. El tema principal fue revisar las metodologías, estrategias e instrumentos para evaluar el proceso y los resultados; conocer en qué medida este mecanismo contribuyo a desarrollar los planes de desarrollo, además de identificar indicadores para medir el impacto producto de las decisiones de la comunidad en el desarrollo de su localidad.

El VI encuentro Nacional de planeación local y presupuesto participativo se realizó en el año 2013 en la ciudad de pasto en el mes de noviembre, entre las temáticas abordadas se encontraron las reflexiones sobre cómo se afecta en un escenario de postconflicto, las políticas descentralizadora vs las recentralizadoras; el intercambio de experiencias y metodologías para el seguimiento y evaluación de procesos participativos; la manera cómo en las distintas experiencias se articulan los planes de desarrollo con los presupuestos participativos; cómo los megaproyectos y la minería afectan la planeación local y la participación ciudadana y deliberar sobre la incidencia en la planeación local y el presupuesto participativo. Más de 1000 personas asistieron a este evento de diferentes Municipios del País.

El VII encuentro Nacional de planeación local y presupuesto participativo se realizó en Santa Marta en el mes de noviembre del 2014, reflexionar sobre la búsqueda de la paz y su incidencia en la planeación local y los procesos de participación ciudadana en los territorios en el escenario del posconflicto fue el tema central. Contó con una asistencia de 1160 personas. La

dinámica del encuentro permite organizar mesas de trabajo que en este encuentro fueron 9 en donde se abordaron los temas sobre los dilemas en torno a la legislación de participación, convivencia ciudadana, ruralidad y participación, metodología de presupuestos, participación en el ordenamiento territorial hacia la construcción de ciudades sostenibles, participación para el aprendizaje y participación juvenil, los megaproyecto y procesos de participación local, la paz y reconciliación y los presupuestos sensibles al género.

El VIII encuentro Nacional de planeación local y presupuesto participativo se realizó por segunda vez en la ciudad de Bogotá en el mes de septiembre del 2015, Bajo el slogan "construimos paz para transformar nuestros territorios" a la fecha no se conocen resultados alcanzados en este evento.

Con la organización de estos encuentros lo que permite evidenciar es el interés de los lideres, dirigentes y autoridades de mantener vigente este mecanismo, dándole continuidad al proceso desarrollado mediante el intercambio de experiencias como un espacio de construcción para alcanzar mejoras y un espacio de discusión para plantear propuestas. De alguna manera se podría pensar que la dinámica expuesta permitió realizar aportes a diferentes proyectos que al final se consolidaron como políticas encaminadas a fortalecer la planeación y por ende a los presupuestos participativos en cada uno de los Municipios que lo adoptaron.

Uno de los promotores de los encuentros mencionados ha sido la red Nacional de planeación local y presupuesto participativo, quienes elaboran un documento en el año 2012 donde se resaltaban logros alcanzados, así como obstáculos los cuales se resumen en lo siguiente (Velásquez & González, 2010)

Logros alcanzados según las dinámicas de los encuentros:

- Se ha ganado una mayor conciencia de lo público por parte de la sociedad civil.

- El enfoque de derechos, de género, poblacional, sectorial está cada vez más presente y es un referente fundamental.
- Se observan importantes transformaciones institucionales de los gobiernos para adecuarse a los nuevos escenarios del presupuesto participativo.
- Nuevos actores sociales, como jóvenes, mujeres, niños, tercera edad, se han involucrado a este ejercicio. También ha sido relevante la participación de representantes de la academia, la cooperación internacional, las ONG y algunos sectores empresariales.
- El aumento paulatino de los recursos dedicados al presupuesto participativo en varios municipios, no solo por petición de la ciudadanía sino también por el convencimiento de las administraciones locales.
- En todas las experiencias, sin excepción, se ratifica la legitimidad social del proceso en la medida en que la ciudadanía se ha fortalecido y ha asumido su responsabilidad en la construcción de su desarrollo y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Entre los obstáculos se resaltan:

- Baja sensibilidad de la ciudadanía en general sobre los presupuestos participativos en algunos municipios, que puede responder a la apatía ciudadana; a bajos niveles de organización social; a la falta de acciones de divulgación, información y sensibilización por parte de las administraciones territoriales, entre otros.
- Estrechamente ligado con lo anterior, debilidades tanto técnicas como políticas de las personas que participan en las experiencias, al igual que de los servidores públicos.
- La falta de estrategias de comunicación y divulgación del proceso y de sus resultados. En muchos municipios del país no se conoce ni se valora este tipo de experiencias tan importantes para su funcionamiento colectivo.

- La escasez de recursos orientados al PP en varios municipios; lo que puede producir desmotivación y descontento de la ciudadanía.
- La ausencia de una cultura tributaria que permita garantizar mayores recursos para la inversión, especialmente la que se realiza para los proyectos del PP. Este es un elemento nuevo en las discusiones, que vale la pena tener en cuenta.
- La débil capacidad de la sociedad civil para acceder a recursos de la cooperación internacional que podrían contribuir a las acciones de fortalecimiento de las organizaciones y líderes.
- La falta de indicadores sociales y de acciones para medir el impacto del PP en la calidad de vida de la población.
- Los procesos participativos en varios municipios colombianos se ven afectado por el conflicto armado.

Lo anterior permite concluir que aún hay resistencia en la ciudadanía primero a participar y segundo a creer en su legitimidad, debido seguramente a la falta de sensibilización de estos procesos participativos desconocidos para muchos, lo cual es entendible en la medida que otros ejercicios que se han venido promoviendo desde muchos años atrás desde diferentes instancias no han logrado posesionarse para el fin que fueron promulgados, lo que precisa que como todo proceso requiere una mayor formación no solo en el tema base sino en herramientas de gestión que faciliten un mejor desempeño en los actores, así mismo se requiere de un seguimiento permanente, una retroalimentación y una evaluación de resultados, esto último es lo que permite cambiar la percepción de la ciudadanía.

A continuación, se reseñan las experiencias significativas del País

5.1.1. Risaralda

Se destaca en este trabajo Risaralda por ser el único Departamento que asumió el presupuesto participativo en la totalidad de los Municipios. Se inicia su aplicación en el año 2003 por iniciativa del gobernante de la época, quien expreso la voluntad política de fortalecer la gobernabilidad democrática, llevándolo a ser reconocida como un modelo exitoso de coordinación gubernamental entre el nivel intermedio y el nivel local y una experiencia potente de formación y fortalecimiento de la ciudadanía. Desde su inicio también tuvo como referente la experiencia de Porto Alegre, la cual ajusto a las exigencias técnicas, jurídicas y administrativas propias del Departamento.

En los primeros años según el informe de García (2005), su implementación se dio en los14 municipios del Departamento, reconociendo dos problemáticas una la imposibilidad de resolver todas las demandas de bienestar de la sociedad por los limitados recursos fiscales, lo que conduce a la necesidad de realizar un ejercicio de priorización legitimado por la comunidad y el otro crear espacios de acercamiento entre la sociedad civil y la administración pública que genere credibilidad y confianza en las instituciones del Estado, para esto se planteó la rendición de cuentas y el control social

Dentro de sus principios fue claro en plantear una sustentación política, una metodología inspirada en igualdad y libertad como principios democráticos, unos lineamientos de acción, un procedimiento estructurado bajo los supuestos de que el presupuesto participativo es un espacio de relación permanente con la comunidad; es un instrumento para priorizar y decidir los proyectos a incluir en el plan de desarrollo y en el presupuesto anual; es un ejercicio de planeación participativa que involucra a la comunidad en el desarrollo de la localidad y es un

proceso que es formativo, con miras a construir nuevas prácticas de apropiación y gestión de lo público.

Inspirado en este marco filosófico y conceptual diseño objetivos buscando fortalecer la acción del Estado social de Derecho poniendo en práctica los principios constitucionales; propiciar la participación de la población en la toma de decisiones y distribución de recursos como un medio de formación política y control social; priorizar la asignación de los recursos; avanzar hacia la consolidación de una democracia incluyente y deliberativa; orientar la inversión pública focalizándola en los grupos de mayores necesidades.

El ciclo metodológico desarrollado ha sido el mismo, evidenciado en el documento de García (2005) y en el informe del Ministerio del interior (2016), lo que permite referir que ha sido constante el proceso desarrollado en los 13 años de experiencia.

- Etapa 1: Inicio: Preparación y consolidación de los equipos municipales.
- Etapa 2: Plenarias de rendición de cuentas, selección de prioridades y delegados en comunidades.
- Etapa 3: Plenarias de votación: Reuniones regionales de delegados y plenarias informativas, priorización de necesidades y proyectos.
- Etapa 4: Capacitación y control social.
- Etapa 5: Criterios para definición de perfiles de proyectos.
- Etapa 6: Reuniones del Comité o Consejo de Presupuesto Participativo y formulación técnica de los proyectos.
- Etapa 7: Sustentación Asamblea y Concejos.
- Etapa 8: Discusión y aprobación del Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI, decisiones de las corporaciones públicas.

- Etapa 9: Evaluación y preparación del proceso para el año siguiente.
- Etapa 10: Ejecución de proyectos y seguimiento, evaluación y control social de las de las inversiones.

A diferencia de lo planteado en el año 2005 en este último proceso metodológico se incluye la etapa de capacitación y control social; los criterios para definición de perfiles de proyectos y la sustentación en la asamblea y concejos.

En cuanto a logros alcanzados Gracia (2005) refiere unas Lecciones aprendidas de la Experiencia del Presupuesto Participativo en Risaralda en donde se resalta:

- Un aumento de la credibilidad y confianza política en el gobierno municipal.
- Mayor eficiencia en la aplicación de recursos.
- Mayor Transparencia y optimización de la inversión pública.
- Fortalecimiento de competencias municipales como entidad territorial ejecutora.
- Inversión pública FOCALIZADA, en estratos con mayor vulnerabilidad y pobreza.
- Respuesta gubernamental orientada hacia las verdaderas necesidades.
- Conocimiento ciudadano sobre la gestión de los recursos públicos.
- Participación real y efectiva.
- Espacios y mecanismos reales de rendición de cuentas y control social.

En un informe más recientes realizado por Rivera (2010) menciona que “el Presupuesto Participativo sigue teniendo gran acogida por parte de la comunidad, lo cual se evidencia en el incremento de participación en las votaciones promedio que se encuentra alrededor del 10% anual, dado que se sigue considerando como un proceso abierto que considera la opinión de la comunidad, y les otorga reconocimiento por ser ellos quienes priorizan proyectos, ejercen el control social y evalúan la gestión de sus gobernantes”

Además de lo señalado anteriormente otro de los logros alcanzados se resalta la formalización del presupuesto participativo en el Departamento, a través de la ordenanza 029 de 2011, este soporte jurídico facilito aún más el desarrollo de los procedimientos y le dio legitimidad a nivel local, lo cual permitió que en los últimos 5 años Municipios como Apía, Balboa, Santuario, La Celia, Marsella y La Virginia se convirtieran en ejemplo de experiencias significativas en el país.

En el momento en que se está realizando esta investigación, transita el Proyecto de Ordenanza No 019 de 2016 que busca garantizar el derecho que tienen los niños a participar de los procesos democráticos, en este caso, darle voz y voto en las elecciones del programa Presupuesto Participativo, que lidera la Gobernación de Risaralda a través de la Secretaría de Planeación.

5.1.2. Pasto

Este Municipio se convierte en el primero en asumir este mecanismo, y es junto con Medellín los que se han mantenido en el tiempo. Según sus gestores el presupuesto participativo en Pasto tuvo sus orígenes al tener la participación de la comunidad como una fortaleza, resultado del trabajo realizado desde la Minga, heredada de los incas a través de las comunidades indígenas quienes realizaban trabajo colaborativo como una acción social. (Parra, 2002)

La concepción de la idea surge como plan de gobierno del mandatario de la época 2001 - 2003 quienes asumieron la experiencia de los cabildos rurales es decir de las mingas quienes decidían sobre el presupuesto como parte de su cultura participativa; también tuvieron como inspiración la experiencia de porto Alegre –Brasil. De estas experiencias retomaron los cabildos abiertos como un instrumento eficaz para la democracia y la participación en la gestión pública

como una nueva cultura política, lo que marcó su inicio en el año 2001, conociéndose como cabildos en el área urbana y como minga en el área rural.

Desde ese momento se convocaron los precabildos que eran las reuniones comunitarias en veredas y barrios en donde se identificaron las necesidades prioritarias y los proyectos, los cuales son llevados a los cabildos quienes en última son los que decidían sobre los proyectos a ejecutar, estos cabildos estaban conformados por voceros de los precabildos. En esta primera experiencia se presentaron 750 propuestas, se priorizaron 278 de ellas, los cuales se convirtieron en 314 proyectos con una inversión de $ 17.2 mil millones. (Parra, 2002). Las juntas de acción comunal fueron el pilar fundamental en los precabildos y en el trabajo de barrio y veredas y se consolidó como la correa de transmisión necesaria entre sus públicos (el barrio, la vereda) y los demás niveles del proceso (cabildos, Consejo territorial de planeación, Concejo y administración municipal).

Al final del año 2003, la experiencia de Pasto ya es conocida a nivel nacional y de varios países, como práctica exitosa de gestión pública, que se profundiza en la elaboración participativa de su Plan Municipal de Desarrollo. El modelo de presupuesto participativo de Pasto, ya no pertenecía única y exclusivamente a sus gobernantes y a su buena voluntad política. Este modelo continuo hasta el año 2007 en donde se implementó la experiencia piloto nacional de presupuesto por resultados y legitimó el empoderamiento social a través de la rendición de cuentas y donde aparece nuevamente el camino entre el cabildo y la minga. Evaluado el proceso en su momento se encontraron algunos aprendizajes que asumió pasto y que fueron referenciados por otros países estos fueron

- Funcionamiento de un organismo comunitario permanente de participación ciudadana, regulado por su reglamento propio y liderazgo autónomo.

- Vinculación de la multiculturalidad y diversidad étnica, tanto en la visión del desarrollo como en los proyectos de inversión.
- Aplicación normativa de las reglas del juego y obligatoriedad de realizar el presupuesto participativo como política pública.
- Vinculación financiera y logística de los sectores o gremios privados con visión de subsidiaridad a poblaciones con escasas oportunidades.
- Reglas de juego dinámicas, lúdicas e Integrativas.
- Disminución de problemáticas juveniles, sociales y políticas

Durante los años 2008-2011 se le suma a este modelo de gestión dos elementos importantes el empoderamiento y la corresponsabilidad social.

El primero hace énfasis en que “las personas se sientan con el poder de hacer y de ser capaces, así como de sentirse con mayor control de las situaciones que lo afectan” y el segundo se refiere “al compromiso y la responsabilidad que tienen la administración, los ciudadanos, el sector público y privado, para el logro de un mejor desarrollo a través de diálogos permanentes enmarcados dentro de escenarios flexibles” este modelo implica un cambio en la gerencia de lo publico en donde la comunidad es reconocida como un actor activo en vez de ser beneficiarios pasivos, esto hace que se asuma una nueva metodología (Corporación viva Colombia (2012).

Durante estos años el equipo coordinador de cabildos de Pasto realizó una evaluación del proceso a través de entrevistas, encuestas, visitas de campo y talleres con la participación de más de 500 personas entre líderes, representantes del concejo Municipal, veedores, vocales de control, indígenas, fundaciones entre otros, encontrándose las siguientes conclusiones: (santana, P. 2012)

- Desarticulación del presupuesto participativo vs. Plan de desarrollo y presupuesto

- Participación enfocada en la priorización de necesidades. (Recepción de 3.000 ideas de proyectos, en 2009)
- Pérdida de credibilidad – aprovechamiento con fines electorales.
- Poco conocimiento por parte de la ciudadanía de aspectos técnicos, presupuestales y competencias municipales.
- Escasa participación de la comunidad en las etapas de ejecución y seguimiento de los proyectos

En el año 2014 se construyó una nueva metodología con el fin de garantizar el cumplimiento de lo comprometido y fortalecer la participación ciudadana en la planeación de la ciudad. En el desarrollo de esta nueva metodología, participaron más de 2.000 dirigentes comunitarios de las 12 comunas y 17 corregimientos; de este ejercicio participativo el municipio se comprometió a ejecutar para el año 2015 240 proyectos por un valor de $7.271 millones y para el 2016, 224 proyectos por un valor de $7.104 millones, presupuestos aprobados por el Concejo Municipal, demostrando que es un Modelo eficiente y sostenible. Adicionalmente, se entregó un proceso de Presupuesto Participativo certificado por ISO 9001 y se logró posicionar a Pasto como la primera Ciudad del país que evalúa el proceso y que implementa una metodología que conecta al presupuesto participativo con el proceso planificador y el presupuesto anual. (Alcaldía de Pasto, 2016).

5.1.3. Medellín

Esta iniciativa surge en el 2004 como una perspectiva que buscaba integrar el desarrollo de la ciudad con la planeación y el desarrollo de las comunas y corregimientos, estableciéndose como un instrumento oficial dentro de la política pública del sistema Municipal de planeación en

los acuerdos 43 de 2007 y el decreto 1205 del 2013, citando en una de ellas el rol de la administración Municipal como es la de coordinación del proceso, en cabeza de la Secretaría de Participación Ciudadana, el Departamento Administrativo de Planeación y la Vice alcaldía de Gestión Territorial. Adicionalmente, proporciona la asesoría técnica a las comunidades, con el fin de facilitar la formulación y ejecución de los proyectos ciudadanos. (Alcaldía de Medellín, 2015). De acuerdo a lo anterior lo primero que se puede decir es la existencia de voluntad política de los gobernantes y la existencia de las normas que le permite un marco de actuación, ya que fija las directrices como respaldo para su implementación.

Esta experiencia expone unas características especiales, las cuales son: (Alcaldía de Medellín, 2015).

- Ejercicio de participación ciudadana mixto: directa y representativa.
- Los habitantes inciden anualmente sobre el 5% del presupuesto anual de inversión del Municipio.
- Los proyectos resultados del proceso se articulan al Plan de Desarrollo Local de cada territorio y al Plan de Desarrollo Municipal.
- El recurso es asignado por la Administración Municipal a cada territorio según los siguientes criterios: • Población: en relación directa, es decir, a mayor población más recursos. • Índice de calidad de vida, a menor índice de calidad de vida, mayor es la asignación. • Indicador de participación en las Asambleas barriales y veredales.

Los actores principales del proceso son los actores gubernamentales (la administración Municipal, las juntas administradoras locales y el concejo Municipal), los actores sociales (delegados territoriales por asambleas barriales y veredales, delegados por organizaciones y delegados por grupos poblacionales) y por ultimo están el comité municipal de presupuesto

participativo, el comité de vigilancia y control y el equipo de gestión, en cada uno de estos también tiene representación la comunidad a través de sus delegados. Es muy significativo el espacio de representación que tiene la sociedad civil, en cada uno de los comités, pero no es plena la participación activa en cada uno de ellos, resaltándose más adelante como una de las debilidades de esta experiencia.

Una de las cosas importantes de resaltar de esta experiencia es que el presupuesto participativo se implementa en la totalidad del Municipio representado en las 16 comunas y 5 corregimientos en donde a cada uno se le asigna un recurso de inversión que corresponde al 5% del total del presupuesto anual para que las comunidades tomen decisiones en cómo invertirlos. Para esto se cumple con una serie de actividades así: (Alcaldía de Medellín, 2015).

Etapa 1: Identificación problemáticas con las comunidades en los encuentros territoriales y se eligen a los representantes para el resto del proceso de cada comuna y corregimiento en las asambleas barriales y las realizadas en las veredas (476 puestos de votación habilitados en toda la ciudad).

Etapa 2: Capacitación y acreditación a los delegados elegidos ya sea por asambleas barriales y Veredales o en representación de organizaciones sociales y grupos poblacionales.

Etapa 3: Los delegados en cada territorio, con las problemáticas identificadas en los encuentros y los diagnósticos de los Planes de Desarrollo Local, priorizan opciones de solución plasmadas en proyectos y a estos le asignan recursos. Esta labor se desarrolla en espacios denominados: comisiones temáticas y consejos comunales o corregimentales.

Etapa 4: Las decisiones tomadas por los delegados son refrendadas por la Junta administradora local JAL de cada comuna y corregimiento a través de una resolución, y la

administración Municipal incluye los proyectos en el plan operativo anual- para ser aprobados por el Concejo Municipal y luego ser ejecutados al año siguiente.

Etapa 5: Finalmente se evalúa el proceso y se rinde cuentas a las comunidades de la ejecución de los recursos priorizados.

Esta experiencia muestra una organización, una metodología y unas herramientas lo que para cualquier proceso que resulte ser evaluado se considera una fortaleza, pero existe un elemento clave que es la participación ciudadana como actores protagonistas en este mecanismo que, según un estudio realizado por Mejía, (2015) encuentra que existe una pérdida de dinamismo del presupuesto participativo como programa de participación comunitaria debido a causas sociales tales como:

- El conocimiento y apropiación de las bondades del programa por parte de la población son muy limitados.
- El proceso de participación se hace más difícil porque los tiempos son atropellados. Su realización cada año dificulta la convocatoria, la deliberación, la concertación, el acompañamiento técnico por parte de los funcionarios responsables de los diferentes temas, la ejecución de los acuerdos, el seguimiento y el control por parte de la comunidad.
- En sectores de la comunidad existen expectativas respecto a la posibilidad de contratar la ejecución de los recursos y los proyectos priorizados durante el proceso, pero el no cumplimiento de requisitos jurídicos, administrativos y operativos por parte de estos sectores, implica la generación de roces y tensiones con la administración municipal.
- La expectativa frente a los recursos ha estimulado la aparición de organizaciones de papel que en muchas ocasiones desplazan a las organizaciones con acervo y reconocimiento por la

comunidad. Ello contribuye a la aparición de conflictos y tensiones entre líderes y organizaciones.

- La acertada decisión de articular el PP y la planeación local, así sea de manera formal, ha desestimulado la vinculación de algunos sectores comunitarios que no se identifican con tales ejercicios de planeación participativa donde los programas y proyectos identificados son de alcance comunal o zonal, mientras el interés de estos sectores está centrado en las pequeñas obras o proyectos de barrio o de sector.
- El PP tiene como una de sus fortalezas el estímulo a la deliberación y la concertación entre la misma comunidad, lo cual conlleva exigencias para sectores reticentes a lo mismo por rivalidades o distanciamientos de distinto orden. De igual manera el fomento de coaliciones para armar mayorías, no con un sano sentido de ejercicio democrático, sino en contra de las minorías, muchas veces se vuelven excluyentes, además de perniciosas.
- La primacía de algunos intereses personales o grupales desestimula la participación espontanea de sectores de la comunidad no contaminados, víctimas por tanto de manejos clientelistas, corruptos, politiqueros y caudillistas.
- Por último, se infiere que no ha sido posible lograr, en los últimos años en Medellín, la aparición de renovados liderazgos y actores sociales comprometidos con la razón de ser del PP y la participación comunitaria, como disponer de más capital social para soportar el mejoramiento de las condiciones de existencia de la población.

Estos resultados permiten inferir que la participación comunitaria es dinámica y que fluctúa de acuerdo a los intereses y expectativas de quienes la ejercen en un contexto como es el de la gestión pública donde sus dirigentes han sido catalogados como “clientelistas y corruptos”, lo que hace difícil lograr la credibilidad de los que promueven cambios hacia la construcción del

capital social buscando el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades. A pesar de los esfuerzos institucionales realizados para hacer de esta experiencia un éxito, existen factores externos que interfieren los procesos como son las condiciones políticas y de seguridad a las cuales están sometidos sus habitantes y que en un momento dado se convierten en barreras que no permiten la movilización de las comunidades y sus habitantes.

5.1.4. Bogotá

A nivel del Distrito se han venido generando políticas públicas que han establecido lineamientos para formular planes de desarrollo e impulsar la participación ciudadana en la gestión local; los antecedentes de esta normatividad rigen desde el año 1993, pasando por decretos y acuerdos que fijaban procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo local y establecía mecanismos permanentes de participación ciudadana, sirviendo como referentes que posibilitaron los espacios para involucrar a la comunidad de una manera organizada a nuevas experiencias como lo son los presupuestos participativos.

A las primeras experiencias de este mecanismo participativo se le antecedieron diversos ejercicios que promovieron la organización de encuentros ciudadanos como escenarios de articulación y concertación de los planes de desarrollo locales, dinámica que se convirtió en un propósito primordial insertada en las diferentes propuestas de los dirigentes del momento. En el periodo de 1995 al 1998 la administración convocó directamente a las organizaciones y comunidades a compartir sus proyectos con un comité técnico local para la planeación; en el periodo de 1998 al 2001 se implementaron los encuentros ciudadanos para conciliar el contenido en la formulación del plan de desarrollo local; en el periodo de 2001 al 2004 se crean los

Consejos de Planeación Local, permitiendo la formulación participativa de los planes de desarrollo en las veinte localidades del Distrito; en el periodo de 2004 al 2008 se orientó hacia programas sociales enmarcados en la gestión democrática, razón por la cual, se priorizan y definen programas y objetos de inversión del Eje Social en las 20 localidades, además de esto se plantea la necesidad de implementar los presupuestos participativos en la ciudad; en el 2009 se abrió la puerta al presupuesto participativo en la asignación del 24% de inversión del Instituto distrital de la participación y acción comunal y es a partir del 2011 que se empiezan a mostrar experiencias materializado esto con la formulación de una nueva norma como fue el decreto 503 de este mismo año, por el cual se adopta la política pública de participación para el Distrito Capital.

En su literal C esta norma dice que "Los sectores y entidades que tienen recursos de inversión ejecutables a nivel local, definirán qué programas, proyectos y recursos del presupuesto serán sometidos, por lo menos bienalmente, a ejercicios de presupuestos participativos; en todos los casos, serán ejercicios sobre temas estratégicos articuladores de ciudad, ejecutados integralmente en las localidades, a partir de la lectura de realidades territoriales, con enfoque de derechos. Estos temas podrán ser propuestos por la Comisión Intersectorial de Participación y/o por la ciudadanía, a partir de previos y amplios ejercicios de consulta ciudadana" (Alcaldía mayor de Bogotá, 2011). Aquí también como en Medellín se cuenta con un soporte jurídico para promover los presupuestos participativos, situación contraria presenta el Municipio de Pasto donde el ejercicio realizado es motivado por la cultura participativa de sus comunidades lo que ha ocasiona la legitimidad del proceso.

En este mismo periodo 2004-2007 la administración distrital adelantó un ejercicio piloto educativo “Asambleas de Priorización” por localidades, para conocer el comportamiento ciudadano, mirando la posibilidad de escoger el orden de las prioridades para el sector, lo cual permitió dimensionar la magnitud del proceso y reconocer las deficiencias que existen en información local, ausencia de diagnósticos, desinterés ciudadano, falta de credibilidad en las instituciones, ausencia de redes sociales, desconocimiento general de las problemáticas por parte de los ciudadanos y desconocimiento específico en los temas técnicos.(Moreno, A. 20013), lo cual demuestra que así se cuente con normas no garantiza que se dé el proceso, se requiere desde la mirada de la democracia participativa y deliberativa unos compromisos, una metodología clara y unas reglas de procedimiento en el marco de una concertación y el dialogo.

Con esta norma el plan de desarrollo “Bogotá Humana 2012-2016” afianza la participación de la ciudadanía en las decisiones de la gestión pública, considerándose en su artículo 36 que uno de los proyectos prioritarios de este programa es “Planeación y presupuesto participativo para la superación de la segregación y discriminación social, económica, espacial y cultural”. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012). En donde se logró priorizar en el 2012 las iniciativas depuradas en los cabildos de gobernanza del agua, juventud y malla vial.

Para su puesta en marcha se delimitaron en la ciudad 188 territorios para su implementación, de estos se escogieron 8 unidades básicas de participación (Kennedy, Suba, Engativá, Ciudad Bolívar, Santafé, Teusaquillo y Usme) para llevar a cabo una prueba piloto. La metodología y los montos de inversión fueron definidos por la administración del momento, planteando 5 etapas: la definición de insumos y presupuesto; convocatoria, sensibilización y formación; proceso deliberativo y de priorización; procesos decisorios e inclusión de iniciativas y evaluación. (González, 2012).

De estas experiencias según Tabares, 2014 se concluye que:

En cada una de las unidades piloto se realizó un precabildo en donde se plantearon las problemáticas existentes, un cabildo de liberatorio en donde se discutieron cuales problemáticas se validaban y por ultimo un cabildo decisorio donde se priorizaron las problemáticas para la asignación de los recursos.

Se pudo observar un proceso de participación ligado a la norma, como es el caso del estatuto orgánico y del plan de desarrollo Bogotá Humana.

La comunidad pudo decidir sobre cómo invertir recursos en sus territorios según sus necesidades. Teniendo estos un peso porcentual importante en el presupuesto de cada una de ellas.

Este panorama positivo no se visualiza en el año 2015, para otros actores como es el Consejo territorial de planeación Distrital, quien planteo que los presupuestos participativos no funcionan, debido a que las comunidades no encuentran respuestas a sus necesidades por la falta de funcionalidad técnica y financiera. Además de esto refiere que se han desconocido los actos administrativos existentes y se han deslegitimado los avances alcanzados en años anteriores por parte de los grupos etarios y organizaciones sociales de la ciudad.

Es por esto que proponen para su mejoramiento lo siguiente:

- Los presupuestos participativos deben ser una política de Estado, no una decisión de gobierno local, con unas reglas claras establecidas por un Acuerdo Distrital, para que sea de obligatorio cumplimiento para la administración de turno. Aquí la propuesta conduce a que se institucionalice el mecanismo participativo para que se le dé continuidad a lo realizado y no se deje a criterio del mandatario del momento.

- Se debe establecer un monto determinado de recursos públicos, un porcentaje anual de los recursos provenientes del Impuesto Predial, para su financiación. Actualmente en el País según lo establece la norma puede planearse y presupuestarse entre 0% y el 20% de los ingresos de libre inversión de los gobiernos municipales o departamentales denominado "presupuestación participativa". En Bogotá es del 6%.
- Tercero, construir y establecer unas condiciones administrativas y operativas eficaces para el desarrollo del proceso, lo cual implica: Procesos planificados, procesos de capacitación permanente; veracidad y confiabilidad en las convocatorias; suministro de información permanente, actualizada, y veraz; libre controversia, donde las comunidades puedan expresar sus inquietudes y apreciaciones; interrelación gobernante-gobernado franca; eliminación de la estigmatización de la participación ciudadana; apoyo profesional al proceso ciudadano, con funcionarios competentes, conocedores de los espacios sociales; y promoción y divulgación por los medios masivos de comunicación, para democratizar la intervención de ciudadanos.

En esta última propuesta se conciben los elementos básicos de lo que es una participación democrática y que según el autor de esta iniciativa están ausentes o requieren fortalecerse, tales como la legitimidad de sus representantes, el dialogo, la concertación, la primacía de intereses colectivos no individuales, democratización de la información y los conocimientos suficientes para la toma de decisiones.

5.1.5. Ibagué

La revisión de esta experiencia se realiza a partir del documento elaborado por Beltrán, L (2015). El origen de la planeación y el presupuesto participativo en el Municipio de Ibagué se remonta al año 1997 como una iniciativa de la sociedad civil de algunas Comunas y áreas

rurales, quienes iniciaron un proceso de formulación de sus planes de desarrollo locales con el apoyo y la orientación de la Fundación Social, Organización No Gubernamental, con presencia en el Municipio. Esta iniciativa aquí también es motivada buscando la legitimidad de las organizaciones sociales como actores básicos para el desarrollo local y el logro de la credibilidad de los dirigentes, caracterizada por sus altos grados de ineficiencia, burocracia y corrupción.

Es asi como en abril del 2001 el Concejo presenta formalmente el proyecto de acuerdo, por medio del cual se establece el Plan de Desarrollo local, los Consejos de planeación local y los encuentros ciudadanos, siendo esta la puerta institucional para iniciar el proceso de construcción de la política pública de planeación y presupuesto participativo, respondiendo así a lo planteado en la constitución de 1991 y se expide entonces el acuerdo 026 del 2001, el cual se constituye como el primer acto administrativo regulatorio sobre el cual se fundamentará posteriormente, el sistema Municipal de planeación y presupuesto participativo del Municipio de Ibagué. A partir de la fecha se inicia el proceso de conformación de los Consejos Comunales de Planeación y en alianza con la Universidad del Tolima, la formulación de los planes de desarrollo por Comunas.

Es importante resaltar que los planes de desarrollo formulados en el 2001 al 2004 no disponían de metodología participativa para identificar proyectos a partir de las necesidades de la ciudadanía, estos se elaboraban a partir de lineamientos generales, por lo cual no hubo destinación del presupuesto para las comunas lo cual desmotivo a las organizaciones sociales y comunitarias reflejado en la apatía y distanciamiento. Es a partir del año 2011 con el acuerdo 018 que crea el sistema Municipal de planeación y presupuesto participativo que se logra activar este mecanismo y se incluye en el plan de Desarrollo 2012-2015 “Ibagué camino a la seguridad

humana", teniendo como referencia la experiencia de presupuesto participativo en la ciudad de Por Alegre Brasil.

Para iniciar el proceso en firme en el año 2012 se organizan los concejos de planeación por comunas quienes participaron en la construcción de un diagnóstico socio-económico y territorial de cada una de las Comunas y Corregimientos apoyados por la Universidad del Tolima, quien oriento la metodología propuesta por la Secretaria de planeación. Para diciembre del año 2012 se tenían los 13 Planes de Desarrollo por Comuna formulados y para diciembre del año 2013 los Planes de Desarrollo por Corregimiento estaban construidos.

El punto fuerte en esta experiencia son los actos administrativos los cuales le dieron el soporte jurídico a los vacíos existentes en cuanto a las reglamentaciones de operatividad. Uno de los últimos es el acuerdo 003 de mayo del 2015 y el decreto reglamentario Nº 10000-533 del 08 de septiembre de 2014 quienes actualizan el sistema Municipal de planeación y presupuesto participativo, asignando por primera vez un presupuesto o rubro específico para el funcionamiento e inversión del programa, el cual se sometía a la voluntad política del dirigente de turno.

En su desarrollo la metodología asumida desde el 2012 y los logros alcanzados fueron los siguientes:

- Se visitó cada una de las Comunas y Corregimientos y se realizaron mesas de trabajo con poblaciones; actores y sectores sociales, políticos y económicamente importantes; con el propósito de recoger las problemáticas principales de cada una de éstas y aplicando la metodología del Árbol de Problemas. En este proceso se realizaron 28 mesas con una participación de 1.342 personas en los talleres para la priorización de problemáticas,

representantes de las comunas y corregimientos, indígenas, víctimas de la violencia, gremios, universidades, consejo territorial de planeación, concejales y servidores públicos.

- En el 2013 se elaboraron los planes de desarrollo comunales y de los corregimientos con apoyo de la universidad del Tolima encargada de la formulación, seguimiento y evaluación de los mismos.
- En este mismo año se elaboró una guía metodológica para la evaluación de los planes.
- Se premian con recursos extras los mejores planes de desarrollo elaborados en el seno de los consejos de planeación.
- En el 2014 se realiza la ejecución de la primera etapa de implementación y seguimiento de los planes de desarrollo de los 17 corregimientos y el apoyo técnico a los Consejos Comunales de Planeación y Juntas Administradoras Locales para la realización y aprobación de los ajustes a los planes de desarrollo de las 13 Comunas, según la ficha metodológica propuesta para la evaluación de los planes.
- En este mismo año se realizaron los encuentros ciudadanos en las 13 comunas para asignar el presupuesto participativo en los proyectos priorizados y avalados por los Consejos de Planeación y las juntas administradoras locales respectivas.
- El total de los recursos para la ejecución de proyectos priorizados por la ciudadanía y las instancias de planeación de las comunas una vez se cumpla con la metodología propuesta: 2.350.000.000
- De igual modo, es importante resaltar que los proyectos priorizados en los encuentros ciudadanos decisorios son perfiles de proyectos, es decir contienen la información básica relacionada con el qué se desea; el cómo; el dónde; para quién; a quién puede afectar y un presupuesto estimado.

- Una vez realizado el encuentro ciudadano en mención, con el apoyo técnico de la Secretaría de Planeación se inició el proceso de inscripción de los proyectos en el banco de programas y proyectos del Municipio que exige ya no un perfil de proyecto, sino la formulación en la metodología MGA del mismo, para determinar su viabilidad técnica, jurídica y económica.
- En el 2015 se actualizaron los planes de desarrollo con base en el Decreto N° 1000-0823 del 23 de diciembre de 2014 por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial y se dictan otras disposiciones.

Avances y fortalezas del proceso

- Articulación y definición de roles de los actores del Sistema Municipal de Planeación y Presupuesto Participativo
- Formación a líderes, funcionarios y ciudadanos para la participación Ciudadana
- Utilización de las tecnologías de la información y la comunicación TICS para mejorar los canales de comunicación y el acceso a la información oficial del Municipio
- Marco jurídico reglamentario acorde con la realidad, con los lineamientos jurídicos nacionales y teniendo en cuenta el principio de autonomía municipal
- Planes de Desarrollo por comunas y corregimientos formulados con base en la información socio-económica y territorial de cada unidad y que plantea las necesidades priorizadas por sus propias comunidades; convirtiéndose en un instrumento de negociación objetiva con la administración pública de turno y los candidatos políticos que aspiran al poder.

Debilidades del proceso

- Bajos niveles de educación para la participación ciudadana
- Resistencia por parte del viejo liderazgo comunitario
- Desarticulación entre entidades del Estado

- Proliferación de instancias de participación en los diferentes sectores

Se puede decir finalmente que en este municipio se evidencia como fortaleza la generación de actos administrativos, que brindan el soporte jurídico para que el presupuesto participativo se cumpla tal como lo establece el referente teórico, permitiendo una articulación clara entre los actores, con una metodología que se fue actualizando partir de las necesidades y con un claro compromiso de la sociedad civil y organismos públicos y privados en lograr que esta experiencia sea un real ejemplo de gobernabilidad participativa. También se evidencian dificultades propias de un proceso nuevo que requiere cambios en el manejo administrativo y en la adopción de una cultura participativa alejada de intereses y conflictos entre las instancias de participación ciudadana.

5.1.6. Magdalena medio

Con el fin de mostrar el desarrollo del proceso participativo en algunos Municipios del Departamento de Santander, el autor de este trabajo considera relevante realizar la revisión desde la región del Magdalena Medio. Esta iniciativa se empezó a gestar en el año 2006 en el marco del “Proyecto de Presupuesto Participativo en 11 Municipios del Magdalena Medio” (Cimitarra, El Carmen, Puerto Wilches, Sabana de Torres, San Vicente de Chucuri, Betulia, Puerto Parra, y Barrancabermeja en el Departamento de Santander; San Pablo en el Departamento de Bolívar; Yondó y Puerto Berrío en el Departamento de Antioquia) con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Cáritas Española y el Secretariado Nacional de Pastoral Social.

A nivel local la pastoral Social de la diócesis de Barrancabermeja lideró el proceso y se propuso adelantar el presupuesto participativo gradualmente durante tres años, inició en el 2007

en los Municipios de San Pablo, puerto Wilches, Sabana de Torres y Yondó, al finalizar el año culminó el ciclo completo en estos municipios e inicio las fases de Sensibilización y formación en los municipios de Barrancabermeja y Cimitarra. Al cierre del 2008, se había desarrollado el ciclo completo del presupuesto participativo en siete de los 11 municipios: Puerto Wilches, San Pablo, Yondó, Sabana de Torres, Cimitarra, Puerto Berrío y San Vicente de Chucurí. Formando cerca de 400 personas (57% mujeres y 43% hombres) que participan activamente del proceso, creando y fortaleciendo los comités de control social del presupuesto participativo y generando también voluntades políticas expresados en la firma de 24 acuerdos de voluntades. (Corporación viva la ciudadanía, 2009).

La metodología utilizada en esta primera etapa en los 4 Municipios se inicia con:

- Fase de sensibilización
- Formación
- Elaboración de un auto reglamento
- Construcción colectiva de la visión de desarrollo local
- Elaboración del diagnóstico participativo a través de asambleas informativas y deliberativas; mesas temáticas conformadas por representantes de la comunidad y técnicos de la administración.
- Deliberación y concertación de propuestas
- Priorización de acciones y proyectos
- Conformación del comité de control social
- Sistematización, evaluación y seguimiento
- Elaboración del mapa de actores y la construcción colectiva del mapa de riesgo del proceso

El mapeo de riesgos, fue construido por el equipo dinamizador de la Pastoral Social, quienes realizaron diversas entrevistas a los ciudadanos y ciudadanas de cada uno de los cuatro municipios, en aras de establecer los diversos riesgos que percibía la comunidad frente al proceso. El resultado de este mapeo derivo en 6 categorías de riesgos y obstáculos para el proceso, como lo fueron sociales, culturales, político, conflicto armado, conflictos familiares y otros, mostrando los siguientes resultados en esta primera etapa:

- Los desencantos y desconfianza por parte de la comunidad frente a la participación expresada en apatía de la comunidad para participar.
- El temor por parte de la comunidad de no contar con espacios reales y concretos de participación que trasciendan la retórica y sean vinculantes en las políticas públicas.
- La no voluntad política, la politiquería y la corrupción.
- Derivado de los puntos anteriores, para la comunidad participar realmente no les significa ningún beneficio adicional, por lo cual se sopesan los tiempos del trabajo, la familia etc., frente a tiempos para asistir a asambleas u otro tipo de convocatoria.
- La escasa preparación frente al tema y la baja cultura política
- El temor que sienten de participar en escenarios a los cuales asistan personas al margen de la ley, quienes puedan desviar la intencionalidad original del proceso.
- La inseguridad generada por la posibilidad que los escenarios de participación sean cooptados por expectativas individuales que invisibilicen las apuestas colectivas.

En la primera etapa la finalidad principal de los 4 Municipios estuvo alrededor de la búsqueda de la firma de los acuerdos de voluntades por parte de las administraciones ante la culminación de la vigencia, esto permitiría posicionar una cultura alrededor del presupuesto

participativo, dejando formulado los diagnósticos, las prioridades y los proyectos para ser atendidas en la vigencia del 208-2011.

Otra las cosas importantes que se generó en esta primera etapa fue el auto-reglamento el cual surgió de las inquietudes y expectativas de los ciudadanos y en términos generales su estructura en los municipios objeto de análisis, contempló:

- Reglas frente al proceso en general
- Reglas frente a las mesas temáticas y al comité del Presupuesto
- Reglas frente a la toma de decisiones.
- Compromisos de los asambleístas.

Diez años después de iniciado esta iniciativa no se precisa de manera puntual cual ha sido el impacto alcanzado, ya que este es un proceso que por sus características no permite obtener resultados inmediatos, está sujeta a la voluntad política de los gobernantes, a la destinación de los recursos, a la dinámica participativa de la ciudadanía, a la generación de actos administrativos y jurídicos. Es un ejercicio que denota un seguimiento permanente que identifique debilidades y fortalezas para afianzar los planes de mejoramiento.

Se conoce que en cada uno de los Municipios mencionados han venido realizando asambleas ciudadanas para evaluar la gestión, se han afianzado los comités y han hecho presencia de manera activa en la construcción de los planes de desarrollo. A si mismo se han promulgado actos administrativos en algunos de estos que legitima esta participación en la orientación del gasto público.

En el caso de Barrancabermeja se institucionaliza el proceso mediante el acuerdo 023 del 2011.

En el Municipio de Cimitarra el Consejo aprueba el acuerdo 066 del 2013 que promueve la participación ciudadana en la orientación de la inversión pública y los mecanismos reguladores del presupuesto participativo en las comunidades urbana y rural del municipio. En el establece los principios, objetivos, la estructura y los recursos del presupuesto participativo.

En Puerto Wilches, no se encontraron actos administrativos específicos sobre la participación de la comunidad y el presupuesto participativo, pero se evidencia el compromiso de los gobernantes en los planes de desarrollo formulados, en donde se resalta el acompañamiento permanente de la comunidad en la gestión pública. Situación similar se presenta en el Municipio de San Pablo – Bolívar, Yondó, Sabana de Torres y San Vicente de Chucuri.

Otros Municipios de Santander que no estaban incluidos en el proyecto del Magdalena medio han incursionado en el ejercicio del presupuesto participativo como son Bucaramanga que mediante el acuerdo 036 del 2012 adopta la política para el diseño e implementación de los presupuestos participativos en el Municipio; lo mismo ocurre en el Municipio de Puerto Parra que con el acuerdo 034 del 2010 institucionalizo el ejercicio y los Municipios de Bolívar y el Peñón

5.1.7. Comentarios finales

Para concluir este capítulo se pue decir que cada experiencia es singular debido a las condiciones sociales y culturales. Se destacan avances significativos en los Municipios de Pasto y Medellín, en donde además de seguir el modelo general y la metodología propuesta que ha direccionada el proceso, han involucrado otros factores considerados por ellos como herencia de la cultura participativa que se dio en épocas anteriores.

Se identifican momentos comunes en el modelo aplicado en las diferentes experiencias como son el diagnóstico participativo para la identificación de los problemas, un momento de deliberación y presupuestación en el cual se realiza la priorización para decidir la asignación, un momento para el diseño y aprobación del proyecto y por último la ejecución y evaluación de los mismos.

Se visualiza la importancia del trabajo en redes regionales y la organización de una red de planeación y presupuestación que vienen impulsando encuentros periódicos para detectar las debilidades y proponer ante los dirigentes propuestos de mejoramiento. Asi mimo propone el intercambio de experiencias de aquellas iniciativas exitosas que han logrado algunos cambios significativos en la gestión pública.

Se ha venido dando la Institucionalización regional de estos espacios y ejercicios de participación democrática, a través de acuerdos municipales y ordenanzas departamentales, buscando a un futuro una ley nacional que legitime el proceso.

Es evidente que los Municipios que han asumido el ejercicio ha sido por la voluntad política de los dirigentes y la insistencia de los líderes comunitarios representativos de las organizaciones sociales, que han visto en experiencias similares cambios en el fortalecimiento de la democracia participativa y la gestión pública.

6. Capitulo IV

6.1. Utilidad del presupuesto participativo

Como se ha venido planteado en el desarrollo de este trabajo el presupuesto participativo, es una herramienta de gestión y participación de la ciudadanía, que permite proponer y decidir sobre el destino de los recursos del Municipio. Con esta finalidad se espera que los recursos se ejecuten en respuesta a las necesidades prioritarias identificadas por sus habitantes lo que implica mejoras en su bienestar y calidad de vida que al final debe evidenciar un progreso económico, social y cultural.

En este ámbito se podría decir que es de gran utilidad su implementación dado que el proceso genera una cultura de cambio en un contexto de descentralización política, administrativa y fiscal, dotando a las administraciones locales de competencias y herramientas para llevar a cabo una gestión, transparente, eficiente y efectiva que también busca recuperar la credibilidad de los dirigentes.

Dependiendo de las características de los municipios y las localidades tanto a nivel Internacional como Nacional, los presupuestos participativos además de lo anteriormente mencionado, le apuestan al logro de una democracia participativa construida a partir de una ciudadanía que sea activa que no solo decida, sino que plantee y proponga alternativas y realice un control a través de la rendición de cuentas.

A continuación, se presentan los aspectos que se mejoran si se asume el presupuesto participativo según lo plantea (Cabannes, 2004):

- **Mejora la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público.** La transparencia en la gestión de los recursos se afianza en la iniciativa de los presupuestos participativos porque permite espacios participativos en donde los actores sociales se involucran

en la toma de decisiones y los hace corresponsables en la ejecución misma de los proyectos, esto contribuye a combatir las prácticas clientelistas que siempre han predominado. Además de esto existe la rendición de cuenta como una estrategia que permite difundir la información sobre la gestión pública convirtiéndose en un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía facilitando así el control social.

Este es un elemento que además de contemplarse como una estrategia para lograr el control social tiene respaldo jurídico en la mayoría de los países entre estos en Colombia, y trae consigo beneficios y oportunidades de mejora en la gestión pública. "Al tener un proceso de rendición de cuentas, las entidades pueden ser percibidas como más transparentes y desde allí pueden elevar sus niveles de credibilidad y confianza ciudadana haciendo que se establezcan óptimos en la gestión y direccionamiento de las entidades tanto del orden nacional como las del orden territorial". (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

En el documento Conpes 3654 del 2010 se indica que en términos políticos y de la estructura del Estado, la rendición de cuentas es el conjunto de estructuras (conjunto de normas jurídicas y de instituciones responsables de informar, explicar y enfrentar premios o sanciones por sus actos), prácticas (acciones concretas adelantadas por las instituciones, los servidores públicos, la sociedad civil y la ciudadanía en general) y resultados (productos y consecuencias generados a partir de las prácticas) mediante los cuales, las organizaciones estatales y los servidores públicos informan, explican y enfrentan premios o sanciones por sus actos a otras instituciones públicas, organismos internacionales y a los ciudadanos y la sociedad civil, quienes tienen el derecho de recibir información y explicaciones y la capacidad de imponer sanciones o premios, al menos simbólicos.

Si se realiza el control social al gasto público y su destinación es coherente con las necesidades priorizadas y focalizadas con participación de la comunidad, se contribuye con la eficiencia del gasto.

- **Impulsa la participación ciudadana para la toma de decisiones, la asignación y el control del uso de los recursos públicos.** Retomando el significado de lo que implica la participación ciudadana ampliamente abordado en el primer capítulo de este trabajo, se destaca que esta es la posibilidad que tiene la comunidad de ser actor principal cuando se organiza, identifica sus necesidades, emprende proyectos y gestiona recursos, para el mejoramiento de sus condiciones de vida. Bajo este enfoque se conceptualiza la política pública de planeación local y presupuesto participativo que busca materializar esta acción comunitaria en una realidad asumiendo espacios de concertación y cogestión a través de los cabildos, los foros, los encuentros comunales y el establecimiento de las mesas temáticas, lo que habría que preguntarse qué tan preparada está la población para sumir como actores sociales esta corresponsabilidad. Es por esto que el modelo metodológico debe verse como un proceso pedagógico, formativo y deliberativo para fortalecer la democracia participativa.
- **Exige más responsabilidad a los funcionarios y dirigentes políticos.** El cambio cultural hacia la modernización y democratización de la gestión pública involucra a todos los actores sociales que intervienen entre esos están los funcionarios y los dirigentes políticos, quienes no solo se deben adaptarse al cambio, sino que son parte del cambio. Este mecanismo plantea una transformación en la relación Estado y la sociedad civil y cuando se habla de esto se hace alusión a la necesaria articulación de actores en torno a un proyecto compartido lo que implica un cambio en la cultura organizacional de las administraciones. En este sentido las experiencias muestran un efecto visible en la creación de espacios de comunicación entre los

gobernantes y la sociedad, unas nuevas actitudes de los funcionarios frente al papel de la ciudadanía en el escenario público, convirtiéndose estos en el apoyo técnico para orientar el proceso metodológico en el desarrollo del presupuesto participativo.

- **Posibilita la práctica de la co-gestión y la definición de prioridades en el espacio público.** El presupuesto participativo establece unos espacios para la toma de decisiones de la ciudadanía a través de la participación en los encuentros, en las asambleas, en los cabildos, pero esta también se da en forma directa a través de los representantes que hacen parte de los consejos de planeación que son los responsables de tomar las decisiones de los presupuestos participativos es decir en la cogestión de los recursos públicos. Por eso se dice que es una herramienta de intervención ciudadana que permite implicar a la población en la toma de decisiones públicas concretamente sobre los gastos y recursos de la planificación presupuestaria.

Como lo plantea Llamas 2004 este mecanismo posibilita articular, en una construcción común, a los diversos agentes que operan en el territorio (políticos, técnicos, entidades, ciudadanos, ciudadanía en general) estableciendo fuertes procesos comunicativos. El acceso al conocimiento de la realidad social del entorno inmediato y de la ciudad, potencia un aprendizaje mutuo entre los diferentes agentes que concurren, produciendo un conocimiento común y compartido. En consecuencia, se establecen ámbitos de encuentro donde conjuntamente se deciden las políticas públicas locales por parte de la ciudadanía y se genera la confianza suficiente para compartir y construir conjuntamente.

- **Genera una mayor confianza entre los habitantes y el gobierno.** Al darse una relación directa entre el gobierno y los ciudadanos, se comparten responsabilidades para el cumplimiento de los proyectos que fueron priorizados de acuerdo a la focalización de las necesidades. En la medida en que se den las respuestas de manera oportuna y eficaz se va generando credibilidad no

solo en los dirigentes sino en el proceso mismo, que le está apostando al cambio de una cultura frente al manejo de la gestión pública que ha sido vista siempre como espacio de corrupción.

El establecer reglas claras también genera confianza entre los mismos actores, las cuales deben ser conocidas por la comunidad. Las decisiones que se tomen con la comunidad y sus representantes legítimos deben ser respetadas por los gobiernos locales y emprender la ejecución de los proyectos de inversión concertados.

- **Crea una cultura democrática en la población y fortalece el tejido social.** Además de lograr la eficacia y eficiencia en la gestión municipal, el presupuesto participativo busca la transformación social. La posibilidad de que las personas participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas los compromete directamente a enfrentar sus problemas y a la búsqueda de soluciones y no esperar que la resolución llegue sin su participación. Es una oportunidad que se tienen para afianzar el empoderamiento comunitario y generar una cultura hacia la participación alrededor de unos intereses colectivos, asi misma se afianza el reconocimiento de la capacidad que se tiene para determinar los principales problemas y buscar y promover las mejores soluciones. La asistencia a las asambleas y participar en ellas refuerza el sentimiento de ser parte integrante de una comunidad, en donde se deja de ser un observador para convertirse en protagonistas de la gestión pública, es decir personas activas, críticos y al mismo tiempo reflexivo.

Cuando se comparten necesidades se crea un sentimiento comunitario que debe prevalecer a la hora de decidir sobre las prioridades que beneficie a una colectividad fortaleciendo asi el tejido social lo que puede conducir a conformar redes para lograr un trabajo mancomunado

7. Reflexión a partir de los resultados encontrados en la revisión realizada

Después de haber terminado esta revisión se podría decir que no son tan desconocidos los presupuestos participativos como se llegara pensar en un momento dado. Las potencialidades de esta iniciativa se ven identificadas en cada uno de los referentes teoricos que la sustenta y son contemplados en cada uno de los documentos que de una manera u otra abordan esta temática.

Lo que se pretende en estas líneas es hacer una reflexión frente a algunos elementos que imposibilitan que esta iniciativa participativa contemplada para lograr una democracia en la gobernabilidad de la gestión pública alcance a dinamizar las condiciones para que sea la sociedad quien decida sobre la planeación y presupuestación de los recursos públicos, pero que además de esto permita visibilizar el impacto que se genera en la población.

Diferentes inquietudes se generan cuando se revisa qué tan real es esa relación entre Estado y sociedad, en nuestro medio cuando a pesar de que se promueve la descentralización a nivel normativo, la dinámica existente deja ver una marcada centralización en cuanto a la autonomía y la toma de decisiones creando limitantes a los procesos de participación ciudadana. Frente a esta realidad global los presupuestos participativos siguen dependiendo de la voluntad política lo que no ha permitido que se haya generalizado con mayor celeridad en Colombia. Pero aquí no solo se cuenta con la falta de voluntad política, sino la ausencia de iniciativas solidas por parte de la ciudadanía, asi esto que se dice no sea coherente con los resultados mostrados en las experiencias descritas en este trabajo.

Los esquemas presupuestales en Colombia no son flexibles lo que hace que sean limitados los recursos que se asignan a estos ejercicios en las entidades territoriales, esta dificultad es de orden estructural y solamente puede ser resuelta mediante cambios normativos, que se requieren ser incluidos en la agenda pública.

Promover la participación es una obligación del Estado y está contemplado claramente en la constitución Política de 1991 pero ésta tiene sentido si contribuye a generar capital social para lograr mayores niveles de desarrollo y equidad social, este sería el aspecto a debatir en un futuro con la puesta en marcha de este mecanismo participativo, el cual no se hace muy evidente en las experiencias reseñadas tanto a nivel internacional como Nacional. Para esta iniciativa este capital social debe ser entendido como la movilización y la organización social.

No se puede perder de vista que existen prácticas clientelistas de los políticos tradicionales que se siguen imponiendo y no es fácil modificar lo que se ha venido haciendo durante muchos años, requiere de sensibilización y formación política en la concepción misma de la democracia que no se logra con un decreto ni resulta de manera inmediata de su ejecución. Esto es resultante de un proceso cultural donde las leyes y los programas pueden contribuir a fomentar estas prácticas, pero eso no garantiza que se dé el cambio, así se exprese en los fundamentos constitucionales cuando se dice que la democracia es la inclusión de las personas en la organización política y social.

En este contexto es importante detenernos para plantear que es amplio el sustento normativo en relación a la participación ciudadana, que es considerada como un valor constitucional, como un derecho fundamental y también es un deber de los gobernantes asumirla. Además de esto el tema de planeación también tiene su origen constitucional define funciones y promueve la organización de los consejos de planeación en donde la sociedad también tiene su representatividad. Lo anterior reafirma una vez más que los escenarios están dados y lo que se requiere es fortalecer aún más la cultura participativa. Se deben formar a los actores ciudadanos para que cada vez tengan más herramientas técnicas y políticas que cualifiquen su desempeño. A

través de los eventos de formación hay que inculcarles a los participantes una cultura de negociación y concertación.

Además de los elementos abordados en relación a la democracia participativa, bajo la cual se construye el concepto de presupuesto participativo, sería importante ampliar la noción desde lo que representa a nivel local los cambios en las desigualdades sociales y en la distribución de los recursos. Las experiencias revisadas se quedan muy cortas en mostrar estos resultados algunas porque no lo evidencia como su prioridad y otras porque solo enfoca resultados hacia la democracia participativa, pero es desde estas dos esferas donde se puede mostrar el impacto que este mecanismo produce cuando se asume buscando mejorar la calidad de vida de la población.

8. Referencias bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá, (2012). Plan de Desarrollo" Bogotá Humana". *Plan de Desarrollo" Bogotá Humana, 2016*. Recuperado de http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaHumana/2012_2016_Bogota_Humana_Plan_Acuerdo489_2012.pdf

Alcaldía mayor de Bogotá, (2011). Decreto 503 del 2011. Por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital. Bogotá, Colombia. Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44692

Alcaldía de Medellín (2015). ABC Planeación local y presupuesto participativo 2015. Medellín. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_3/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2015/ABC%20PLyPP%202015.pdf

Alcaldía de Pasto (2016). Presupuesto participativo 2012-2016. Recuperado de http://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/presentacion_doc_julio_pasto_ramirez.pdf

Álvarez, C. Á. (2014). Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador. *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales*, (74), 2. Recuperado de http://www.margen.org/suscri/margen74/alvarez.pdf

Álvarez Henao, D. M. y González Uribe, Y. E. (enero-junio, 2014). Presupuesto participativo, liderazgo comunitario y participación comunitaria, ejes articuladores para el desarrollo social: revisión documental. Revista Colombiana de Ciencias Sociales, 5(1), 99-121. Recuperado de http://www.margen.org/suscri/margen74/alvarez.pdf

Ayala, A., & Hernández, J. (2014). Los presupuestos participativos, una estrategia de dialogo entre ciudadanos y autoridades. Nuevas avenidas de la democracia contemporánea. México. Recuperado de http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3677/8.pdf

Barrientos (2007). Participación ciudadana y construcción de ciudadanía desde los Consejos de Desarrollo. El caso de Chichicastenango. Tesis de pregrado. Universidad San Carlos de Guatemala. Recuperado de: http://www.polidoc.usac.edu.gt/digital/cedec5532.pdf

Briseño. B. (2011). Presupuesto participativo: herramienta para la democracia. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. México. Recuperado de http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/presupuestop.pdf

Broj, C. (2009). *El" presupuesto participativo" y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/handle/11362/6157

Beltrán, L. (2015). Informe sobre el inicio y desarrollo del sistema municipal de planeación y presupuesto participativo en el municipio de Ibagué. Recuperado de www.alcaldiadeibague.gov.co/portal/admin/archivos/.../12728-DOC-20151201.docx

Cabannes, Y. (2004). ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? *Quito. UN-Hábitat*. Recuperado de http://www.internationalbudget.org/themes/PB/72Respuestas.pdf

Canto, Chac, M. C. (2008). Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local. *Consultado en: http://www. innovacionciudadana. cl/portal/imag en/File/canto*

Corporación viva Colombia (2009). Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia 12 años de experiencias. Memorias del 1er Encuentro Nacional Planeación y Presupuesto

Participativo Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática. Bogotá. Recuperado de http://viva.org.co/pdfs/red_pp/Planeacion_local_y_PP_en_Colombia_Memorias.pdf

Corporación viva Colombia (2011). Sistema Nacional de planeación y recentralización en Colombia. Memorias Encuentro de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuestación Participativa - Yumbo y Medellín. Recuperado de http://viva.org.co/pdfs/red_pp/Libro_memorias_Medellin_y_Yumbo.pdf

Chamorro, Rosero, M. (2016). Participación ciudadana en américa del sur: institucionalidad y acciones ciudadanas tras la dictadura en Argentina y Brasil (Citizen participation in south américa: institutionality and citizen's actions after the dictatorship in argentina and Brazil). *CES Derecho*, *7*(1), 27-38. Recuperado de http://revistas.ces.edu.co/index.php/derecho/article/view/3762

Dasso Aragón, A. (2012) Mecanismos de Democracia Directa: los casos del presupuesto participativo en Porto Alegre (Brasil) y de los consejos comunales en Caracas (Venezuela). Recuperado de http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/12142514%20-%20Dasso%20J%C3%BAnior,%20Aragon%20%C3%89rico.pdf

García, C. (2005). La experiencia del presupuesto participativo en Risaralda: un modelo de coordinación gubernamental entre el nivel intermedio y el nivel local y un instrumento de activación democrática. Risaralda, Colombia. Recuperado de: http://siare.clad.org/fulltext/0060737.pdf

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de" presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de ciencia política (Santiago)*, *26*(2), 3-28. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000200001

González, E. (2012). XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 2012. Disponible en http://siare.clad.org/siare/abcd2/fulltext/con17/gonzarod.pdf

Henao, D. M. Á., & Uribe, Y. E. G. (2014). Presupuesto participativo, liderazgo comunitario y participación comunitaria: ejes articuladores para el desarrollo social. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, *5*(1), 99-121. Recuperado de http://www.funlam.edu.co/revistas/index.php/RCCS/article/view/963

Hernández, E. G. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. Investigación & Desarrollo, 15(1). Recuperado de http://search.proquest.com/openview/dc41b2ad16732b5954de3eeaec94df72/1?pq-origsite=gscholar

Martínez, C., & Arena, E. (2011). Sistematización de experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo. Disponible en http://bellavista.gov.ar/descargas/pp-buenas-practicas.pdf

Martínez, C. R., & Arena, E. (2013). Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo. *Argentina: UNICEF*. Recuperado de http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf

Mejía Martínez, J. I. (2015). El presupuesto participativo, la participación comunitaria y el capital social en Medellín. Recuperado de https://repository.eafit.edu.co/xmlui/bitstream/handle/10784/7866/Jorge_MejiaMartinez_2015.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Montecinos, E. (2006). Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. *Revista de ciencia política (Santiago)*, *26*(2), 191-208. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000200011

Montecinos, E. (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en chile: ¿complemento subordinación a las instituciones representativas locales? *Revista de ciencia política (Santiago)*, *31*(1), 63-89. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2011000100004&script=sci_arttext&tlng=e

Montecinos, E. (2012). Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil. *Revista del clad Reforma y Democracia*, *53*, 1-17. Recuperado de http://pmsj-peru.org/wp-content/uploads/2012/09/Art%C3%ADculo-comentadoreformaydemocracia.pdf

Montecinos, E. (2012). Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. In *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia* (Vol. 30). Recuperado de http://siare.clad.org/siare/abcd2/fulltext/con17/montecin.pdf

Noguez (2014) La participación ciudadana en México, algunas vías institucionales. Departamento de investigación y evaluación en el Sector escolar en México Unido Contra la Delincuencia, A.C. (MUCD). Recuperado de https://culturadelalegalidad.org.mx/blog/la-participacion-ciudadana-en-mexico-algunas-vias-institucionales/

Pagliai, C., & Montecinos, E. (2006). Presupuestos Participativos en Chile: experiencias y aprendizajes. *online]*. *Diciembre*. Recuperado de http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/9445d3a3-a112-4bde-acad-9890c94ff919/files/PP_chile_experiencias_y_aprendizajes.pdf

Parra, O. (2002). Plan y presupuesto participativos de Pasto: Sistematización de una Vivencia. Pasto. Recuperado de http://siare.clad.org/fulltext/1984005.pdf

Parrado, (2004) La participación en el nivel local. Departamento de ciencia política y de la administración UNED. Recuperado de http://www2.uned.es/113016/archivos/DIPVALParticipaci%F3n2004_v3.pdf

Pérez Brito, C. (2004). Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas. *Revista Reforma y Democracia*, *30*. Recuperado de http://siare.clad.org/revistas/0051100.pdf

Pineda, N. (2004). Los presupuestos participativos en España: un balance provisional. *Revista de Estudios Locales. Cunal*, *78*, 64-75. Recuperado de http://m15mbidasoa.plazan.net/@api/deki/files/364/%3D241_Los_presupuestos_participativos_en_Espa%2525C3%2525B1a_balance_provisional_(Carmen_Pineda_Nebot).pdf

Pujol, F., & Molero, J. C. (2011). Propuesta metodológica para analizar la demanda de presupuestos participativos en Navarra en. *Presupuesto y Gasto Público*, *65*, 111-130. Recuperado de http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-9586-fichero/0pujolpps-en-navarrabvop.pdf

República de Colombia, C. P. (1991). *Ministerio de justicia y del Derecho. Art*, *44*.

República de Colombia. Ministerio del interior 2016-2017. Lineamientos sobre presupuestos participativos. Bogotá D.E. Recuperado de

http://www.meta.gov.co/web/sites/default/files/adjuntos/Lineamientos%20Presupuestos%20Participativos.pdf

República de Colombia - Congreso de Colombia (2012). Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Bogotá D.E. recuperado de http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley155106072012.pdf

Sánchez, F. L. (2004). Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales Participative budget: A new tool for democratic innovation in local government. *Intervención Psicosocial*, *13*(3), 325-344. Recuperado de http://www.copmadrid.org/webcopm/publicaciones/social/93335.pdf

Sánchez Plaza, D., & Venegas Vicencio, H. (2008). *Presupuesto participativo y control social a nivel local: El caso de la comuna de Cerro Navia, Santiago de Chile* (Doctoral dissertation, Universidad Academia de Humanismo Cristiano). Recuperado de http://bibliotecadigital.academia.cl/bitstream/handle/123456789/2253/TADPU%20120.pdf?sequence=1

Subirats, J. (2005). Democracia, participación y transformación social. Polis *Revista latinoamericana*, Vol. 4, No. 12. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1350652

Tabares, A (2014). Afectación del ejercicio de presupuesto participativo de 2012 en el presupuesto de la localidad de Engativá, Bogotá D.C., en la vigencia 2013. Tesis de especialización en finanzas y administración pública. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia.

Velásquez, F. & González, E. Foro Nacional por Colombia. Conclusiones y retos. Medellín, 2010. Recuperado de http://viva.org.co/pdfs/tercer_encuentro/Fabio_Velasquez_Esperanza_Gonzalez/conclusiones.pdf

Yalta, N. S. (2005). " La Programación Participativa del Presupuesto en el Perú: Primeras lecciones de un proceso de concertación. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia, no. 32 (2005 jun.), p. 129-158*. Recuperado de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/23992/CLAD%2032%20shack.pdf