



COMPARTIENDO EXPERIENCIAS:

*deliberación sobre la planeación local y
la presupuestación Participativa*

Comisión 1: Finanzas del Presupuesto Participativo

Esta comisión abordó aspectos relacionados con los recursos públicos destinados al proceso de presupuestación participativa; así como, los criterios de asignación de recursos, tales como población, NBI, o sumas fijas. El análisis del tema se realizó desde la perspectiva nacional y local. La primera contó con la exposición de los resultados del Índice de transparencia del presupuesto nacional, a cargo de la coordinadora del proyecto en Colombia Gory Suárez y la perspectiva local contó con la experiencia de la Red de planes zonales de Medellín, la cual fue enriquecida por los delegados de la comisión, que aportaron elementos de las experiencias de Apartadó Antioquia, Bogotá y Pasto, principalmente.

1. Finanzas públicas y presupuesto participativo: de lo técnico a lo político

Un primer aspecto derivado de la presentación de las experiencias así como de los aportes de cada uno de los delegados, que enmarcó el debate general de la comisión, fue reconocer que el presupuesto tanto nacional como municipal no es un asunto exclusivo del ámbito técnico, por el contrario y sobre todo cuando se trata de la esencia del presupuesto participativo es también un asunto político, sustentado en tres aspectos que se detallan a continuación.

a. La evolución y manejo de las finanzas públicas revela la cultura política de una sociedad en la gestión de lo público, que se evidencia en la transparencia con que se manejan de los recursos del Estado:

En este sentido, la exposición realizada sobre el Índice Latinoamericano de Transparencia presupuestaria para el año 2007, aportó elementos importantes para el debate. Este índice se construyó con base a una encuesta realizada en 9 países de Latinoamérica, la cual califica la transparencia en los países en una escala del 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente. La encuesta indaga por 51 preguntas de las cuales se derivan 15 variables que determinan el Índice total. El resultado para Colombia, se construyó con base a las encuestas realizadas a 128 expertos, distribuidos entre legisladores (de las comisiones tercera y cuarta principalmente), organizaciones de la



COMPARTIENDO EXPERIENCIAS:

*deliberación sobre la planeación local y
la presupuestación Participativa*

sociedad civil, periodistas, columnistas, investigadores y académicos. Los resultados de esta encuesta en el año 2007, ubicaron a Colombia 20 puestos (ITP 38%) por debajo del índice obtenido en el año 2005 (ITP 58%), descenso explicado entre otros aspectos por escasa participación ciudadana, la dificultad de acceso a la información y la persistente corrupción.

Estos resultados, y la experiencia propia de algunas regiones denotan la necesidad de fortalecer procesos de transparencia y de construir una cultura de ética en el manejo de los recursos públicos que llene de contenidos a la legislación e instituciones alrededor de dichos procesos. Lo anterior exige no sólo fortalecer las contralorías internas, sino que la participación ciudadana se constituya en pieza clave para cumplir con dichos propósitos. La comisión concluyó que para tal efecto se requiere de voluntad política para promover y habilitar dicha participación en los asuntos públicos, así como de una ciudadanía activa que apropie los espacios.

Sin embargo, y pese a los avances de algunas regiones del país frente a la participación de la comunidad, tal como fue ejemplificado para el municipio de Pasto, donde se ha venido fortaleciendo la corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno local, aumentado la efectividad de los recursos, algunas experiencias locales evidencian que en el país aún persisten barreras derivadas de la corrupción de algunos órganos de control, de despilfarros de los recursos públicos, de la no voluntad política para propiciar espacios reales de veeduría y control social a las finanzas públicas e incluso de prácticas de rechazo a esta participación.

Por lo anterior, se ha propuesto la creación de un espacio ciudadano que garantice que la voz de la gente sea escuchada en relación al presupuesto nacional. El Congreso, debe ser más cercano a la ciudadanía, y debe realizar más rendiciones de cuentas en los cuales se vincule a la sociedad civil y la academia en estas discusiones.

b. La evolución y manejo de las finanzas públicas denota el modelo de desarrollo y de sociedad que se configura a través de las inversiones y gastos que las administraciones tanto del orden nacional como municipal priorizan.



Sobre este aspecto fueron varios los aportes para la discusión de la experiencia de la Red de planes zonales de Medellín en los procesos de presupuestación participativa. La Red es un espacio conformado por ciudadanos, actores y sujetos políticos y organizaciones sociales; al que confluyen las apuestas políticas y sociales de 16 comunas y 5 corregimientos, y a través de ella se promueven y difunden los principios y prácticas de la planeación local del desarrollo en la ciudad y se trabaja desde la perspectiva del derecho al desarrollo, este último entendido desde los postulados del desarrollo humano. En este sentido, desde la experiencia de la Red, en Medellín se ha avanzado en la construcción del desarrollo, entendido como un derecho, en la medida que los criterios de distribución del presupuesto participativo así como las inversiones realizadas han sido equitativas toda vez que han venido favoreciendo a la ciudad en su conjunto pero dando prioridad en las inversiones a zonas marginales como la comuna uno. De igual forma, Comunas con mayores niveles de calidad de vida y disponibilidad de recursos han realizado proyectos para otras comunas más deprimidas, tal y como lo hizo la comuna 11 en Medellín, la cual se ubica en el estrato medio alto y realizó proyectos para otra comuna con mayor pobreza y necesidades.

Siguiendo esta línea que establece una relación entre finanzas del presupuesto participativo, planeación local y desarrollo, se hicieron explícitas las experiencias de Bogotá, Caldas, Barrancabermeja, Pasto y Apartadó. Las dos primeras con énfasis en planeación participativa. En Bogotá, con una larga trayectoria en la construcción participativa de los planes de desarrollo local de las 20 localidades, con metodologías autónomas construidas por los consejos de planeación, en las cuales algunas localidades posicionaron el enfoque de desarrollo humano y poblacional, empleando metodologías de fácil comprensión por los ciudadanos como el marco lógico. En el año 2007, se adelantó un proceso de presupuesto participativo sobre el eje social de los planes de desarrollo local y para el 2008 se adelantaron en varias localidades unos primeros ejercicios de cara al presupuesto participativo realizando la formulación de proyectos en el banco de proyectos los cuales debían guardar coherencia y dar continuidad a las metas planteadas en los planes de desarrollo ya construidos participativamente. Por último para los siguientes años de



COMPARTIENDO EXPERIENCIAS:

*deliberación sobre la planeación local y
la presupuestación Participativa*

la vigencia del actual plan de desarrollo de Bogotá se deberán hacer 20 presupuestos participativos, uno por localidad al año.

Por su parte en Caldas, el plan de desarrollo se elaboró con la participación de los ciudadanos, quienes no sólo construyeron el plan, sino que consecuente con sus apuestas de sociedad lograron priorizar 5 grandes proyectos por subregión, ligados a formación agropecuaria e infraestructura vial, entre otros. En esta misma línea de argumentación, líderes de Barrancabermeja y Pasto, resaltaron que en sus respectivas ciudades la distribución de los recursos del presupuesto participativo y los proyectos de inversión priorizados responden a solucionar las necesidades más sentidas de la población.

Por último, dentro de la deliberación se evidenciaron los principales aprendizajes de cada experiencia y de ellos surgieron en la mesa los retos que en adelante enfrentan los procesos de presupuestos participativos, para que las inversiones realizadas construyan desarrollo para las comunidades y para los municipios en su conjunto.

Estos Aprendizajes y retos se resumen a continuación:

La elaboración participativa de los planes de desarrollo, la priorización de las inversiones, así como los criterios para asignar recursos a ser priorizados por la comunidad deberían partir por cuestionar y discutir sobre el modelo de desarrollo, el modelo de ciudad, establecer diferencias entre lo rural y lo urbano y establecer la trascendencia de lo local a lo municipal.

Para que la priorización de proyectos y sus respectivas inversiones respondan a la construcción del desarrollo, es importante entender y desarrollar procesos de presupuestación participativa ligados a procesos de planeación participativa que den cuerpo y continuidad a las apuestas de los planes de desarrollo. En este sentido, por ejemplo en Medellín no hay articulación en los procesos de Planeación local participativa y presupuesto participativo, su énfasis esta en presupuesto participativo y uno de sus principales retos es vincular ambos procesos. Algunas experiencias recientes como la de Barrancabermeja y Apartado, han logrado desarrollar ambos procesos.



Un aprendizaje de estos procesos ha sido que, pese a la apertura de diversos espacios para la participación, ésta es muy débil, en buena medida explicada por el desconocimiento por parte de la ciudadanía de los temas públicos y aunque se ha entendido que no se requiere ser un experto técnico para poder ejercer el derecho a la participación, si debe haber comprensión sobre los temas y aspectos relacionados con la política y las finanzas públicas. En este sentido, aunque experiencias como la de Medellín, han mostrado que hay cada vez, mayores procesos que construyen conocimiento con la comunidad sobre las finanzas públicas, para otras experiencias se constituye en reto adelantar procesos de información y formación a la comunidad sobre aspectos determinantes de la gestión pública, para que participe y pueda decidir con miras a construir desarrollo para su comunidad. Esto significa, entre otras, dar a conocer a la comunidad las fuentes de los recursos, las necesidades, si la comunidad conoce y apoya la gestión, la comunidad misma se da cuenta de la complejidad de solucionar todos los problemas y entenderá que deben existir criterios para la priorización de los recursos.

Derivado de la exposición de cada una de las experiencias, se concluyó que a pesar de realizar deliberaciones sobre la ciudad compartida, no existe una visión global del desarrollo; es decir cada territorio (comuna, corregimiento, localidad) piensa distinto el desarrollo de su respectiva ciudad. Y aunque se entiende que dadas las diferencias económicas, ambientales, sociales, políticas e incluso culturales al interior de cada territorio (urbano vs rural, corregimiento vs comuna etc) no se puede aplicar un modelo homogéneo, es deseable partir por consensos mínimos construidos colectivamente sobre el modelo de ciudad que se quiere construir.

2. Finanzas públicas y presupuesto participativo: aunque no existe una fórmula única para crear criterios de asignación de recursos para ser priorizados por la Comunidad, deben haber consensos mínimos sobre la primacía de criterios de equidad

Como es propio de las experiencias de presupuesto participativo, cada ciudad tiene criterios diferentes a la hora de asignar los recursos destinados a ser priorizados por la comunidad. (cuadro N 1.)

Cuadro N1
Resumen



Criterios de asignación de recursos

Experiencia	Recursos y criterios de distribución
Pasto	Los recursos destinados corresponden a los de "libre inversión" y el valor correspondiente varía de año a año acorde con los proyectos priorizados por cada cabildo, siendo el criterio los techos por proyecto y comuna establecidos por la administración. En promedio anualmente los recursos destinados a Cabildos corresponden al 22% de los recursos de libre inversión, para 2009 se espera sea de 30%.
Medellín	La ciudad decidirá sobre el 5% del total de los recursos del Municipio de Medellín
Barrancabermeja	Responde a sumas fijas por comuna y corregimiento. Para la vigencia 2008, se destinaron \$4.000 millones. De los cuales \$400 millones para cada comuna y \$200 millones para cada corregimiento. La oferta fue establecida específicamente para Infraestructura, educación, salud y ambiente, y deporte y cultura. Para la vigencia 2009 el valor destinado correspondió a \$10.000 millones. \$1.000 millones por comuna y \$500 millones por corregimiento. Para esta vigencia no hubo oferta establecida, y por el contrario se contemplaron cada uno de los 13 componentes del plan de desarrollo.
Apartado	Los recursos destinados correspondieron al 15% de los recursos propios para priorizar proyectos del plan de desarrollo, que se ejecutarían en el primer año. Estos recursos se distribuyeron con sumas fijas, es decir 50 millones para cada comuna y corregimiento. Para la vigencia siguiente se espera que sean 100 millones.

De esta manera, la proporción de los recursos que se somete a priorización con la comunidad corresponde a los recursos de inversión y varía en cada experiencia y depende en lo fundamental de la voluntad política y de la movilización de la ciudadanía. La comisión llegó al consenso que estos recursos deberían corresponder a los recursos propios del municipio y en todo caso, pese a las



COMPARTIENDO EXPERIENCIAS:

*deliberación sobre la planeación local y
la presupuestación Participativa*

excepciones, aún siguen siendo bajos aquellos destinados para el presupuesto participativo.

En algunos casos la parte asignada para el Presupuesto Participativo corresponde a una oferta definida previamente por las administraciones, es decir asignar el presupuesto para uno o varios sectores establecidos; tal es el caso de Barrancabermeja que en su primera etapa definió 5 sectores específicamente o en el caso de Bogotá cuya experiencia de presupuesto participativo ha sido en el sector educativo. Surgió la pregunta de la pertinencia o no de establecer ofertas definidas para la asignación y priorización de los recursos, y aunque no hubo unanimidad frente a la respuesta, para algunas experiencias delimitar la oferta de recursos desestimula la participación dado que es la comunidad quien debe decidir que aspectos de la problemática del municipio son los que deben resolverse prioritariamente; no obstante para otros, esta práctica es necesaria cuando por primera vez se hace presupuesto participativo en un municipio.

Así mismo, la distribución puede ser también definida con sumas fijas por territorios (comunas, corregimientos, localidades) como los casos de Barrancabermeja y Apartado que establecieron montos fijos por comuna y corregimiento o puede derivar de indicadores como pobreza, como se hace en Medellín.

En otros casos, sobre todo en aquellos en los cuales la presupuestación participativa da continuidad a la planeación participativa, las priorizaciones deben dar continuidad a las metas del plan de desarrollo; tal es el caso de Apartado y Barrancabermeja en su segunda fase.

Frente a esta diversidad, la comisión deliberó alrededor de la pertinencia de contar con criterios de equidad para la distribución de los recursos. Medellín por ejemplo, ha avanzado frente a este tema y cuenta con un buen sistema de información que les ha permitido distribuir bajo criterios ligados a Índices de Desarrollo Humano, así como la evolución de las inversiones del año anterior. No obstante para otros municipios que no cuentan con sistemas de información por territorios y las medidas aproximadas están ligadas a los indicadores de calidad de vida, los cuales no dan cuenta real de los problemas de la comunidad; para tal efecto, se propuso que un reto



que asumen las administraciones es realizar diagnósticos de ciudad por territorios (comunas , corregimientos, localidades, etc) que den cuenta de la realidad social y económica, para lo cual resultan útiles los índices de desarrollo humano, las encuestas de percepción y la cartografía social.

Un segundo aspecto que centró la deliberación se relacionó con la ejecución de los proyectos priorizados, dándose tres situaciones principalmente sobre las finanzas del municipio. La primera tiene que ver con los problemas que surgieron en la ejecución de los proyectos por la no viabilidad de los mismos, la segunda con los sobrecostos dado que una vez establecidos los techos por proyecto como el caso de Pasto, o las sumas fijas como el caso de Apartado, en algunos casos la ejecución de lo priorizado sobrepasó los techos establecidos. Y la tercera, tiene que ver con la pertinencia o no de incluir a los delegados del presupuesto participativo como ejecutores de las obras priorizadas.

Al respecto, tanto los casos de Medellín, Pasto y Barrancabermeja, tienen como parte del presupuesto participativo que las Juntas de Acción Comunal, JAC, Juntas Administradoras Locales, JAL y algunas organizaciones sociales pueden ser ejecutoras en unos casos de los proyectos o aportantes de mano de obra por ejemplo, en otras ha tenido impactos diferenciados en cada ciudad. Mientras para Pasto, esto ha resultado beneficioso para afianzar una cultura de corresponsabilidad, en Medellín una parte considera que esto socava la cultura política de la participación, toda vez que se hace sobre el interés de obtener un proyecto y no de construir desarrollo para la comunidad. Sobre este punto no hubo una conclusión generalizada y se constituye en un tema que debe continuar debatiéndose.

Algunas reflexiones sobre la participación

Pese a que esta comisión abordó un tema específico, la deliberación fue derivando en un análisis de la situación de la participación ciudadana en los procesos de planeación y presupuestación. De tal manera que se evidenciaron algunas fortalezas y avances pero también algunas debilidades que se constituyen en retos para el futuro.



En primera instancia se reconoce que algunos municipios han profundizando procesos de planeación participativa como Bogotá y de presupuestación participativa como Medellín y Pasto, los cuales año tras año han venido perfeccionando. Generando por un lado, un mayor empoderamiento en las comunidades, cualificando y fortaleciendo liderazgos, creando nuevos liderazgos e incorporando cada vez mayores grupos poblacionales como desplazados y jóvenes y por el otro se ha venido generando una mayor institucionalidad alrededor de estos procesos que garantiza su continuidad, como es el caso del acuerdo municipal 43 de 2007, en Medellín que crea y establece las normas para el funcionamiento del Sistema de Planeación.

Sin embargo, algunas debilidades presentes llaman la atención sobre los retos que se deben asumir. Estas se relacionan con:

La no participación de la comunidad en los escenarios abiertos para ello, en razón a una baja cultura política que hace que los ciudadanos sopesen sus tiempos de familia, trabajo o estudio frente a la posibilidad de participar en escenarios que no les significan ningún ingreso, no es fácil que las personas participen cuando tienen otras necesidades más prioritarias. Por lo anterior, es necesario concertar los espacios y tiempos con la ciudadanía para no generar desgastes e incentivarlos a participar. De igual forma, las administraciones deben realizar procesos de acompañamiento, formación y asesoría a las comunidades.

La falta de voluntad política para generar espacios de participación, se citó el ejemplo de San Pablo, Sur de Bolívar donde a pesar de la iniciativa de la comunidad que logró convocar a la población para discutir el presupuesto, se hicieron mesas de trabajo y la comunidad elaboró un documento propuesta, dicho documento no fue considerado por las autoridades locales.

El monopolio de los liderazgos, sobretodo de las JAL y JAC, quienes aún presentan resistencias para establecer propuestas colectivas con el resto de la comunidad.

Conclusiones y recomendaciones



COMPARTIENDO EXPERIENCIAS:

*deliberación sobre la planeación local y
la presupuestación Participativa*

La deliberación sobre las finanzas del presupuesto participativo arrojó las siguientes conclusiones:

Las finanzas públicas nacionales en general y las relacionadas con los presupuestos participativos en el nivel municipal, trascienden lo técnico y por el contrario se constituyen en un asunto político toda vez que su manejo y evolución denotan la cultura política del país y prefiguran el modelo de desarrollo y de sociedad que se persigue.

La elaboración participativa de los planes de desarrollo, la priorización de las inversiones, así como los criterios para asignar recursos a ser priorizados por la comunidad deberían partir por cuestionar y discutir sobre el modelo de desarrollo, el modelo de ciudad, establecer diferencias entre lo rural y lo urbano y establecer la trascendencia de lo local a lo municipal.

De esta manera, la proporción de los recursos que se somete a priorización con la comunidad corresponde a los recursos de inversión y varía en cada experiencia y depende en lo fundamental de la voluntad política y de la movilización de la ciudadanía. En este sentido, para la comisión fue un consenso que estos recursos deberían corresponder a los recursos propios del municipio y en todo caso, pese a las excepciones, aún siguen siendo bajos los recursos destinados para el presupuesto participativo.

El tema de las finanzas del presupuesto participativo no termina con la asignación y priorización de proyectos, también es parte fundamental de ello la ejecución de las obras priorizadas y su incidencia sobre las finanzas del presupuesto participativo. De igual forma, es importante profundizar el debate sobre la pertinencia de incorporar a las organizaciones sociales como ejecutoras de los proyectos priorizados y su incidencia sobre la creación de una cultura de la participación.

No todos los municipios cuentan con información idónea, que refleje la realidad social y económica de sus territorios, lo cual dificulta establecer criterios de asignación y distribución de recursos que atiendan a los principios de equidad.



COMPARTIENDO EXPERIENCIAS:

*deliberación sobre la planeación local y
la presupuestación Participativa*

Por último, se reconoce que algunos municipios han profundizado procesos de planeación participativa y presupuestación participativa. Generando por un lado, un mayor empoderamiento en las comunidades, cualificando y fortaleciendo liderazgos, creando nuevos liderazgos e incorporando a cada vez mayores grupos poblacionales como desplazados y jóvenes. Y por el otro se ha venido generando una mayor institucionalidad alrededor de estos procesos que garantiza su continuidad. No obstante aún persisten algunas debilidades relacionadas con una baja cultura de participación, la insuficiente formación e información para cualificar la participación y la ausencia de voluntad política para habilitar dichos espacios.

Recomendaciones y propuestas

Se ha propuesto la creación de un espacio ciudadano que garantice que la voz de la gente sea escuchada en relación al presupuesto nacional. El Congreso, debe ser más cercano a la ciudadanía, y debe realizar más rendiciones de cuentas en los cuales se vincule a la sociedad civil y la academia en estas discusiones.

Para que la priorización de proyectos y sus respectivas inversiones respondan a la construcción del desarrollo, es importante entender y desarrollar procesos de presupuestación participativa ligados a procesos de planeación participativa que den cuerpo y continuidad a las apuestas de los planes de desarrollo.

Los municipios deben fortalecer los sistemas de información social y económica para sus territorios, con el fin de establecer criterios con base en indicadores que reflejen la realidad del territorio.

Exigir que se produzca información por las entidades, de fácil comprensión y que sea difundida a los ciudadanos. Por ejemplo, las páginas web de cada Alcaldía deberían tener la información actualizada. De igual forma, cada administración que adelanta procesos de presupuesto participativo debe diseñar documentos que den cuenta del proceso, pero que también informen sobre las finanzas del municipio y todo aquello que sea necesario para participar con criterio. Estos documentos deben ser de fácil comprensión para los lectores.



COMPARTIENDO EXPERIENCIAS:

*deliberación sobre la planeación local y
la presupuestación Participativa*

Establecer en el currículo escolar, un área que desde temprana edad enseñe a los niños sobre lo público y en particular el cuidado y ética en el manejo de los recursos públicos.

Los ciudadanos participantes de los procesos de presupuestación participativa consideran realizar un llamado a las Administraciones municipales para que se incrementen los recursos que se destinan a presupuesto participativo con el fin de mejora las condiciones de vida de la población vulnerable. En este sentido, surgió la propuesta de fortalecer la participación desde los COPACOS.

Se debe avanzar en los procesos de Veeduría y Control social a las finanzas de la nación y del municipio.

Por último, ante la restricción de los recursos se propone buscar financiación en otros sectores, como la nación, a nivel internacional, el sector privado, para lo cual se proponen alianzas.