

MODULO 5

**PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:
PROPONIENDO Y CONTROLANDO. UNA
FORMA DE PARTICIPACION QUE
REDUNDE EN EL DESARROLLO DE LA
REGION**

PROYECTO:

**“FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES
PERTENECIENTES A LA ASOCIACION DE
PROYECTOS COMUNITARIOS. A.P.C.”**



**POPAYAN
2005**

CONTENIDO:

1. Introducción

2. Justificación

3. Objetivos

3.1. Objetivo General

3.2. Objetivos Específicos

4. Metodología

5. Impactos

6. Plan de Trabajo

6.1. El presupuesto en la vida local

6.2. Marco general del presupuesto municipal

6.3. Presupuestos participativos

6.4. Ejercicio Práctico

La experiencia de presupuestos participativos en Porto Alegre

7. Bibliografía

Proyecto: Fortalecimiento de las Organizaciones pertenecientes a la
Asociación de Proyectos Comunitarios. A.P.C.

Realización y Diseño: Asociación de Proyectos Comunitarios

Investigación y Textos: Fundación FEDAR. Ricardo Cobo y Juan Martín Rosero

Popayán, 2005.

MODULO 5: PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS. PROPONIENDO Y CONTROLANDO

1. INTRODUCCION

La participación ciudadana y comunitaria es la columna vertebral del proceso de capacitación que ofrece la APC a los líderes de sus afiliadas, ello no es gratuito pues cada día cobra más valor como factor de fortalecimiento de las comunidades, de esto no es ajena la posibilidad que se viene abriendo camino en el país y a nivel latinoamericano en el sentido de permitir que las comunidades intervengan en una forma más activa en los procesos de gobierno locales en el análisis y diagnóstico de su situación y la determinación de las prioridades para la elaboración de sus presupuestos.

No se pretende que con esta fórmula se intervenga en una forma permanente y en todas las fases del presupuesto pues este tiene unos condicionantes de tipo legal que limitan la total intervención de la comunidad a demás que tampoco se pretende que la comunidad entre a suplir el papel de los funcionarios en las tareas propias de sus cargos, pero si les permite además de la elaboración del diagnóstico y el reconocimiento de la situación de las finanzas públicas y de las prioridades a que se tienen que avocar, realizar una tarea de veeduría en el cumplimiento de muchas de las promesas de los elegidos y del cumplimiento de lo establecido en la ley, es decir los presupuestos participativos no se detienen a permitir la intervención de la comunidad en unos de sus apartes de la elaboración, sino que también permiten el control ciuda-

dano en la elaboración y ejecución. Y es bajo estos supuestos anteriores que la APC supone realizar un proceso de concientización sobre los presupuestos participativos para como se dice al inicio, fortalecer a las organizaciones y hacer viable la democracia participativa.

El desarrollo económico y social de las entidades territoriales depende, en gran medida, de las decisiones que se tomen en materia de gasto público. Por ello la

Constitución de 1991 estableció que los presupuestos anuales deben reflejar las prioridades del gasto público plasmadas en el plan de desarrollo. Esta no es una tarea fácil, por cuanto requiere de un proceso coordinado de planeación a lo largo de todo el proceso presupuestal.

Se hará una descripción de lo que constituye el marco general del presupuesto, los principios que lo rigen, su cobertura y conformación.

Dentro del desarrollo de la participación comunitaria a nivel global y la tendencia de darle vida a la democracia participativa. Se ha venido proponiendo la permisión de las autoridades locales para que en un proceso participativo democrático sean las comunidades las que de acuerdo al conocimiento cercano que tienen de los problemas que los aquejan sean ellos los que realicen un diagnóstico y ayuden al proceso de priorización en las inversiones, para salirle al paso y buscar soluciones.

El taller irá dirigido a líderes sociales pertenecientes a las organizaciones que forman parte de la **APC**, conocedores de su entorno y su problemática quienes no todos tienen un conocimiento de cómo se hace un presupuesto en su municipio y que en general carecen de elementos pedagógicos

2- JUSTIFICACION:

La falta de participación ciudadana obedece a las falencias en el proceso de formación de los colombianos respecto de su papel frente al estado. Y así el estado haya ideado toda combinación de herramientas de participación son aplicables solo en la medida de que los ciudadanos se apropien de ellas y comiencen hacerlas efectivas, por ello en la medida en que las comunidades conozcan el funcionamiento del estado y el alcance de la participación para la toma de decisiones por parte de los administradores se le sale al camino a la corrupción y se van realizando pininos en la búsqueda del desarrollo de la región.

Es papel de todas las organizaciones que dentro de sus objetivos se encuentra la búsqueda del bienestar de sus asociados, promover y fomentar de manera practica el desarrollo de las formulas de participación ciudadana y comunitaria, para que la participación deje de ser una aspiración y se convierta en una practica de cambio. Es el objetivo del plan de capacitación de la APC, que busca, en este modulo "sembrar en la conciencia de los participantes que los sistemas de participación están allí como parte de la nueva forma de democracia pero que ellos sin la acción ciudadana son inocuos"

3. OBJETIVOS

3.1. OBJETIVO GENERAL:

Lograr que los participantes obtengan al final del modulo reafirmar los conceptos sobre participación ciudadana y comunitaria ya definidos anteriormente y claros conceptos que es un presupuesto municipal, su importancia y como se realiza y lo más importante cual es el nivel de participación en las decisiones, lograr altos niveles de motivación a intervenir para contribuir en el cambio cultural ante el desarrollo de su región. Conocer los mecanismos de participación que a todo nivel existen para la formulación de un presupuesto que existen no sólo en nuestra Constitución si no que hay otros productos de las luchas comunitarias que están siendo reconocidas por los estados y los gobiernos locales.

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

Hacer conocer los principios y las normas presupuestales

Poner de presente la posibilidad de participación en la elaboración del presupuesto local.

Crear un espacio de reflexión y análisis sobre la situación de participación en el desarrollo local y proponer las estrategias de legitimación de esta herramienta al interior de sus municipios y hacer una vez mas efectiva la democracia participativa que esta en la constitución.

A través de todas las actividades del presente proyecto, lograr un cambio de actitud en los participantes, elevando



sus niveles de autoestima y reconocimiento de si mismos y del otro, para que asuman su papel como personas útiles y como sujetos de derechos y deberes.

Hacer reconocer las capacidades de participación y habilidades en el manejo de herramientas de participación de la comunidad.

Entregar en forma practica ejercicios fáciles de replicar para que en sus comunidades reproduzcan lo aprendido

Lograr esclarecer las relaciones establecidas a nivel interinstitucional entre Entidades del Gobierno, Administraciones locales y Organizaciones Comunitarias en torno a la gobernabilidad.

Estudiar el fenómeno de la participación en la elaboración de los presupuestos, conocer cuales son las rutas que se dan para la elaboración de un presupuesto con la participación de la comunidad, de diagnosticar y valorar las prioridades de inversión de manera ajena a la política y de cara al verdadero interés de la comunidad

4. METODOLOGIA

Para el desarrollo del tema se dividirá el taller en cuatro secciones de dos segmentos cada una

La parte introductoria gozara de un metodología de asimilación del tema con la cotidianidad de los participantes, usando un ejercicio consiente en el manejo de el dinero domestico, las implicaciones de los gastos con los ingresos, con la intención de

aproximarlos a la importancia de realizar u presupuesto para saber cuanto se podrá gastar. Dotando a la población de elementos esenciales para la conceptualización de que es participación, que es el presupuesto y dotar de herramientas metodológicas sencillas para la reproducción de lo aprendido

Análisis del ejercicio debate y conclusiones

Luego de que los participantes hayan logrado realizar el ejercicio se abrirá un espacio en el cual expresen sus apreciaciones sobre la experiencia

5. IMPACTOS

Los líderes de la APC al final de este taller habrán conocido que en la elaboración del presupuesto de su municipio tienen la posibilidad de incidir en algo para que los caminos del desarrollo de nuestro País se conviertan en una fascinante aventura donde el ideal de igualdad, participación y responsabilidad ciudadana, no se proclamen solamente como derechos exclusivos de una clase privilegiada,

Respecto de consideraciones políticas la implementación de este sistema permite reducir significativamente las viejas prácticas clientelísticas, incentivar la participación de la sociedad en las cuestiones de gobierno, capacitar a la ciudadanía acerca de nuevas formas de participación democrática, formar a los delegados de los miembros de la comunidad sobre las técnicas presupuestarias, y por último mejorar sensiblemente los mecanismos de control social sobre los gobiernos.



6. PLAN DE TRABAJO

6.1. EL PRESUPUESTO EN LA VIDA LOCAL

Es el municipio, la organización jurídico-política que enmarca el comportamiento de una sociedad en un territorio determinado, el mismo que puede brindarle al ser humano la posibilidad de vivir dignamente. Algunos teóricos de la vida municipal señalan que el municipio es algo intrínseco al ser humano (iusnaturalismo), es decir, que cuando el hombre vio la necesidad de organizarse en grupo, la primera forma que tomó fue la que hoy puede entenderse como municipio: un jefe de la comunidad (alcalde), un concejo y un "fiscal", que puede asimilarse a lo que es hoy el personero. En el municipio, el individuo se siente portador de deberes y derechos con la sociedad y con el Estado, lo mismo que es en lo local donde las comunidades perciben de la organización estatal en cuanto a la prestación de servicios, garantías civiles y políticas, posibilidades de surgimiento y de autorrealización, etc. Es también en el municipio donde la comunidad siente la ausencia de un Estado que supuestamente tiene razón de ser en la medida que regule el comportamiento social y propugne por el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades.

Tocqueville decía que si no hay democracia en el municipio, tampoco podrá hablarse de democracias en la Nación. En efecto, en su obra clásica sobre la democracia en América, al examinar la forma de Gobierno fundada en el principio de la soberanía popular y su presencia en el nuevo mundo, sus ventajas, dificultades y peligros, enfatiza que no por azar comienza por el estudio de la

Comuna, antes de entrar al Condado y concluir finalmente, con el del Estado y la Unión. Son éstos los núcleos en que se encontraba la vida política y administrativa que él compara con los centros nerviosos del cuerpo humano, en lo que parece anunciar la teoría organicista, destacando entre ellos a la Comuna como la verdadera fuerza de los pueblos libres.

Hoy buena parte de los municipios colombianos pasan momentáneamente por una situación de crisis de sus finanzas, pero tienen la posibilidad de liderar la organización comunitaria para adelantar expediciones por la raíz de los problemas que le subyacen a la guerra, para encontrarles las soluciones y para dar paso procesos de reconciliación.

6.2. MARCO GENERAL DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL.

Los principios presupuestales

El Estatuto Orgánico de Presupuesto, define los principios a los cuales debe sujetarse la actividad presupuestal, en relación con la formulación, elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto.

Si bien estos principios constituyen los ideales hacia los cuales debe orientarse una buena gestión presupuestal, algunos autores han sostenido que su aplicación en la práctica es apenas parcial. Sin embargo, en virtud de la consagración constitucional del sistema presupuestal, su no aplicación puede afectar la validez del proceso presupuestal.

Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional que "...los principios consagrados en el estatuto Orgánico de Presupuesto son pre-

cedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto, en este caso del acuerdo de presupuesto municipal.

Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización y la inembargabilidad. A continuación comentaremos cada uno de estos principios junto con el principio de la unidad presupuestal y el del equilibrio presupuestal, que, aunque no están mencionados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, revisten gran importancia en el estudio de la materia. Los principios de coherencia macroeconómica y autorregulación presupuestal no serán analizados aquí, ya que su aplicación es exclusiva del nivel nacional.

Se propone una visión muy general de la composición del presupuesto cada una de sus fases, haciendo énfasis en la importancia de cada una de ellas

Conformación del presupuesto municipal

La Constitución de 1991 y el Estatuto Orgánico de Presupuesto, introdujeron por primera vez un concepto más amplio que el de presupuesto. En efecto, se habla ahora del sistema presupuestal, el cual está constituido por el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto Anual del Municipio.

Esta innovación tiene como propósito armonizar el sistema presupuestal buscando la

conjunción de todos los actores e instrumentos que actúan y se utilizan en la preparación, ejecución y seguimiento del presupuesto garantizando así la aplicación del principio de planeación.

Por esta razón, deben incorporarse en el presupuesto los objetivos, metas, programas y subprogramas, proyectos de inversión y gasto público previstos en el Plan de Desarrollo y que los mismos sean coherentes con el Plan Financiero y el Plan Anual de Inversiones, los cuales son el resultado del proceso de planeación.

Actores del sistema presupuestal municipal

Sin perjuicio de lo que las normas locales de presupuesto establezcan, son actores del sistema presupuestal municipal el Alcalde, el Concejo Municipal y los Secretarios de Hacienda y de Planeación municipales.

6.3. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Los procesos participativos permiten que la comunidad tenga claridad de cuántos son los recursos disponibles para priorizar, proyectar y ejecutar.

De ese conocimiento se desprenden otras variables que enriquecen la comprensión y apropiación de las políticas públicas por parte de la ciudadanía.

En el proceso de presupuestación no se contempla ningún nivel de participación ciudadana. Quienes deciden fundamentalmente, son el Alcalde y el Concejo, como actores políticos, además del papel decisivo que juegan las instancias de planeación.

El Concejo tiene dentro de sus funciones "dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación, artículo 32, numeral 10, Ley 136.

El Alcalde debe "presentar oportunamente los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, y de obras públicas, que deberá estar coordinando con los planes departamentales y nacionales", artículo 91 de la misma ley, y presentar el proyecto sobre el presupuesto anual de rentas y gastos.

La participación en la elaboración presupuestal debe basarse en una mirada integral del presupuesto, para lo cual debe existir una calificación adecuada de los delegados elegidos por la comunidad. Si bien el objetivo es la parte de gastos de inversión y en particular el POAI, en un proceso gradual la participación debe aspirar a revisar todos los aspectos del presupuesto, sus rentas, su deuda, para pensar en avanzar hacia una gestión integral del Municipio.



La idea es que el proceso debe presentar resultados palpables en el corto plazo, ya que un inicio inadecuado y desligado del contexto municipal genera pérdidas de confianza con alto costo político-administrativo para el futuro.

Se recomienda inicialmente una actualización diagnóstica del municipio, una mirada técnico política de su Plan de Desarrollo y de la situación financiera, para pensar en la dimensión del proceso que se quiere y se puede realizar. Para ello se recomienda construir un equipo mixto entre funcionarios y líderes sociales y políticos que llamamos grupo de afinidades y trabajo. De allí debe surgir los montos de los gastos inversión con que se cuenta y una idea general de los principales problemas del municipio, que indiquen hacia que sectores es mejor volcar el proceso o si se considera posible realizarlo en todos los ejes del Plan de Desarrollo.

¿Por dónde entrarle al Presupuesto?

Pasos fundamentales para la realización del presupuesto con participación de la comunidad

La presupuestación participativa en Colombia debería consistir en la elaboración participativa del Plan Operativo Anual de Inversiones. En esta actividad se requiere la participación organizada, reflexiva y deliberante tanto de las Secretarías y demás dependencias municipales, como de las organizaciones sociales y líderes comunitarios.

Se determina generar el proceso participativo inicialmente en torno al primero, cen-

trándolo en los Gastos de Inversión. Se procede entonces a desarrollar un proceso participativo paralelo pero articulado, con la construcción del POAI que realiza la administración.

En este quehacer lo fundamental es ir realizando los siguientes pasos:

Identificación en el Banco de Proyectos, aquellos en ejecución y los que han sido elaborados pero no se han ejecutado aún.

Selección de programas, subprogramas y proyectos nuevos en correspondencia con el Plan de Desarrollo Municipal, los Planes Sectoriales y los Planes Zonales de Desarrollo. Consiste en identificar los proyectos que de acuerdo al interés de la comunidad solucionan problemas o proporcionan satisfactores, en el plazo de la vigencia fiscal anual.

Priorización de proyectos a nivel territorial, sectorial y distrital, según pertinencia social y viabilidad política. Entendiéndolo como una decisión política orientada por el criterio de efectividad social.

Diseño operativo de los proyectos, definición de metas y determinación de su viabilidad técnica.

Estimación de costos, identificación de fuentes de financiación y determinación de viabilidad financiera.

Determinación de posibilidades de realizar convenios con organizaciones comunitarias para la participación en la ejecución de los proyectos.

Aprobación y establecimiento de mecanis-

mos participativos de seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestal. Estos pueden realizarse por las Veedurías Ciudadanas integradas desde el inicio al proceso participativo, o por un mecanismo autónomo creado en el propio desarrollo de la metodología.

Presentación del Plan Operativo Anual de Inversiones al Consejo de Gobierno y posteriormente al Concejo Municipal para sancionar el acuerdo de aprobación

6.4. EJERCICIO PRACTICO

Ejercicio de participación en la elaboración de un presupuesto

Ejercicio de práctica de realización de un presupuesto municipal previamente establecido para que los participantes realicen un trabajo en varios grupos encaminado para que ellos propongan desde el mecanismo de organización para la participación, como toda la ruta de elaboración, teniendo en cuenta que realizaran un proceso de diagnóstico de las necesidades y priorización de las inversiones teniendo en cuenta las limitantes financieras del ejercicio, el ejercicio desarrolla en el ambiente proselitista de elecciones municipales, por lo que se permitirá que los participantes no reduzcan su propuesta a la simple elaboración de su presupuesto, si no que en un ambiente de ese tipo se generen otro tipo de propuestas democráticas.

LA EXPERIENCIA DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN PORTO ALEGRE

Cuando se habla de Presupuesto Participativo es inevitable relacionarlo con la Ciudad que vio nacer y consolidarse a este mecanismo de participación:
Porto Alegre - Brasil.

El proceso del Presupuesto Participativo no fue en Porto Alegre fruto de una sanción legislativa sino que a instancias del partido gobernante fueron los ciudadanos participantes de manera autónoma los que diseñaron su reglamentación y realizan, año a año los ajustes necesarios para ir mejorándolo.

Respecto a la cuestión legal lo único que se encuentra reglamentado por el Consejo de Ayuntamiento está en el párrafo primero del artículo N° 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"*.

El proceso del Presupuesto Participativo comienza con una serie de reuniones preparatorias a la par que los delegados de las organizaciones comunitarias y los funcionarios del Gobierno se ponen de acuerdo sobre los temas a tratar en las dos reuniones principales llamadas "rondas" a realizarse en cada región y respecto a las reuniones temáticas que contienen un temario más específico.

En la primera ronda los funcionarios del municipio presentan un informe detallado de la ejecución del plan de inversiones del año anterior, el grado de avance del plan de inversiones del año en curso y el nivel esperado de recursos a destinarse para inversiones del municipio en el año próximo. Al mismo tiempo, los ciudadanos definen las prioridades de cada región y de cada temática y eligen a sus representantes.

Después de la primer ronda se realizan una serie de reuniones antes de la realización de la segunda ronda donde los representantes de los ciudadanos deciden sobre las prioridades generales elaboradas en las reuniones temáticas y definen la lista jerarquizada dentro de cada prioridad. Conocido el monto de recursos disponibles para invertir el año próximo, comienza una ronda de

negociación y logro de acuerdos en materia de prioridades y demandas. Si no se alcanzan acuerdos, en la segunda ronda se realiza una votación para decidir sobre los puntos en disputa.

En la segunda ronda se elige a los representantes de las regiones y de las plenarias temáticas en el Consejo Municipal del Plan del Gobierno y del Presupuesto (CM-PGM). También se deciden las prioridades de inversión y se forma el Foro de Delegados Regionales y de Delegados por cuestiones temáticas (FD-RT) que se encarga de garantizar la circulación de información entre los delegados y las regiones, hacer el seguimiento de los proyectos en ejecución, recibir nuevas demandas y transmitirlos al CM-PGM.

Finalizadas las reuniones temáticas y de las regiones y constituidos el FD-RT y el CM-PGP, se comienza a elaborar el borrador final del presupuesto. Primero las Secretarías y demás organismos del Poder Ejecutivo discuten en las reuniones del CM-PGM las obras a realizar, su costo económico y su viabilidad técnica. Con esta información los delegados discuten con los ciudadanos al tiempo que el Poder Ejecutivo elabora una propuesta de presupuesto.

La elaboración del Plan de Inversiones se realiza basándose en tres criterios: la falta de servicios o infraestructura, la población de la región y las prioridades regionales. Ponderando estos criterios y discutiéndolo con la población se elabora el plan de inversiones a llevar a cabo en cada región, a propuesta de las organizaciones temáticas y del Gobierno Municipal. Luego se envía al CM-PGM para su aprobación.

El último paso consiste en que, una vez aprobado el Presupuesto por el CM-PGM, el Poder Ejecutivo debe enviar la propuesta a los Concejales del Ayuntamiento (Consejo Deliberante). Estos deben discutir las cifras del presupuesto y las eventuales modificaciones con el Poder Ejecutivo, planteándose un nuevo proceso de negociación en el que comúnmente se respeta la estructura global que fue elaborada sobre la base de la participación ciudadana.

7. BIBLIOGRAFIA

Escuela Superior de Administración Pública. PARTICIPACION COMUNITARIA. Alfredo Manrique Reyes. Bogotá, Marzo de 2.002.

-La participación como fundamento imprescindible para el fortalecimiento y construcción permanente de un Estado Social de Derecho.