

CUNDINAMARCA LE APUESTA A LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

ZAIDA DANITZA ORTEGA VACA

CODIGO 4401794

DAVID MENDOZA

ASESOR DE INVESTIGACIÓN

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DIRECCION DE POSGRADOS

ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BOGOTA – 2017

## RESÚMEN

En este documento se presenta un panorama histórico de la aplicación y el desarrollo de presupuestos participativos en Latinoamérica y Colombia, revisando las experiencias exitosas en la adopción de este modelo de participación ciudadana. Posteriormente, se realiza una propuesta modelo de aplicación de presupuestos participativos para el Departamento de Cundinamarca, en la cual se analizan la situación y fases en la que se debe implementar los PP durante la vigencia 2017, con la participación e integración de las Juntas de Acción Comunal que juegan un rol Protagónico en los entes territoriales del Departamento.

## Abstract

This document presents a historical overview of the application and development of participatory budgets in Latin America and Colombia, reviewing successful experiences in the adoption of this model of citizen participation. Subsequently, a model proposal for the application of participatory budgets for the Department of Cundinamarca is carried out, which analyzes the situation and phases in which PPs must be implemented during the 2017 period, with the participation and integration of the “Juntas de Acción Comunal” that play a principal role in the territorial entities of the Department.

Palabras clave: Cundinamarca, democracia deliberativa, modelo de participación, participación ciudadana, presupuesto departamental, presupuestos participativos.

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo al plan de desarrollo *“Unidos podemos más” 2016—2020*, una de las propuestas del nuevo liderazgo, en articulación con la ley 1757 de 2015 *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*, la Gobernación de Cundinamarca ha establecido como uno de sus principales deberes e intenciones, el incluir estrategias de participación de los cundinamarqueses para la toma de las decisiones que afecten el desarrollo económico, político y social del Departamento.

La actual Administración cundinamarquesa quiere convertirse en un modelo a seguir en Colombia en cumplimiento de la ley 1712 de 2014 o de la llamada ley de transparencia (*“Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*). Con la puesta en marcha de presupuestos participativos en Cundinamarca se brinda una posibilidad al cumplimiento de dicha ley, ya que mediante esta estrategia se acerca a la ciudadanía brindándole información de primera mano y permitiendo de paso su incidencia en la toma de decisiones que los afectan de forma directa; enfrentando así uno de los mitos que tiene la ciudadanía frente a la destinación de los recursos públicos, que según el imaginario de la población se despilfarran o se quedan en manos de terceros y comisionistas de proyectos. Así se cumple con uno de objetivos de la citada ley y se satisfacen algunas de las necesidades de los cundinamarqueses sin desatender lo administrativo.

Es a través de este mecanismo de participación que la comunidad y las autoridades de territoriales exponen las prioridades en materia de inversión en cada uno de los municipios, con el fin de satisfacer las necesidades más sentidas de la población.

La aplicación de este mecanismo supone grandes retos, tanto para la Administración como para los ciudadanos, por ello se desarrolla por etapas.

Primero se realizará un análisis histórico del surgimiento de los presupuestos participativos a nivel mundial, a qué necesidades respondió y cuál ha sido su evolución.

Luego, se avanzará en una exposición de los casos exitosos de aplicación de presupuestos participativos en Colombia, en la que analizarán las diversas estrategias que se adelantaron para enfrentar los retos que supuso la aplicación de este novedoso mecanismo.

Por último, se estudiará el caso del departamento de Cundinamarca, que actualmente está trabajando en el desarrollo de estrategias propias que permitan la aplicación de los presupuestos participativos, teniendo en cuenta qué objetivos se persigue alcanzar, qué nuevos aprendizajes se pueden obtener y qué retos específicos supone para la Administración esta innovadora tarea, serán las preguntas que guiarán el desarrollo de este último aparte.

## **El Inicio de los Presupuestos Participativos**

El presupuesto participativo es una herramienta que busca crear escenarios propicios para que la ciudadanía haga parte del proceso de toma de decisiones que definen los destinos de los recursos del erario público. Uno de los principales objetivos de la aplicación del presupuesto participativo es modernizar la gestión pública, a través de la participación ciudadana, con el fin satisfacer las necesidades de la población que se verá afectada por la puesta en marcha de las distintas inversiones propuestas.

Las primeras menciones de presupuesto participativos en el mundo, se registran en Latinoamérica y datan del año 1988. Esto convierte a nuestro subcontinente en pionero en la aplicación de herramientas que conlleven a una democracia deliberativa.

El origen del Sistema de Presupuestos Participativos SPP se ubica en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, tras la llegada al poder del partido de los Trabajadores en el año 1988, con el fin de dar cumplimiento a una de las promesas electorales.

De acuerdo con el Grupo de Trabajo y Estudio “Democracia y Socialismo” (2001). El SPP tuvo tres características distintivas; la primera consistió en dar cumplimiento en los lineamientos establecidos, incluyendo la combinación de elementos de democracia representativa con los de participación ciudadana, ahondando en el contrato social del poder, el alcanzar un desarrollo local de carácter sostenible e integrado y el direccionamiento de los recursos económicos del Estado para los satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de la población y mejorar las condiciones de vida de los estratos sociales más bajos.

La segunda característica descrita por Grupo de Trabajo y Estudio “Democracia y Socialismo”, señala el alto grado de movilidad social que Brasil enfrentaba para la época, como resultado de la lucha contra el gobierno militar. Por este motivo, la población del país enfrentaba un momento de efervescencia, generados por los cambios que suponía la transición de un régimen excluyente y jerárquico a esta nueva tendencia que incluía al ciudadano en la toma de importantes y trascendentales decisiones gubernamentales.

La tercera característica que definía a este caso específico de aplicación del SPP fue el avance de la globalización; la apertura de fronteras en materia económica e informativa, también favoreció la aplicación de SPP, pues la bidireccionalidad que empezaba a permear la comunicación.

Otro de los casos pioneros de SPP en América Latina fue Rosario en la provincia de Santa Fe, Argentina en el año 2003, y posteriormente diferentes ciudades del mismo país adoptaron esta herramienta participativa, lo que derivó en la creación de la Red Argentina de Presupuestos Participativos.

De igual manera, Perú implementó presupuestos participativos a través de cabildos abiertos para la toma de decisiones y consultas ciudadanas para incluir propuestas en los presupuestos municipales copiando la iniciativa que tuvo Brasil. Como consecuencia, en el año 2003 se estableció el presupuesto participativo obligatorio para los gobiernos Distritales, Municipales y Regionales con el establecimiento de la ley No. 28056

Este tipo de herramienta se puede implementar en ciudades de menos de 10.000 habitantes como en mega ciudades, en Latinoamérica ha tomado gran importancia la aplicación de presupuestos participativos siendo Brasil el país con el mayor número de

ciudades que tiene implementado el SPP extendiéndose por el resto de países como son Argentina, Paraguay, Chile, Perú, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, entre otros.

Dentro de las ventajas que genera la implementación de presupuestos participativos en una entidad territorial se encuentra la confianza generada entre los ciudadanos y el gobierno. Además, fortalece e incentiva la participación ciudadana dentro de los territorios ya sean municipios, provincias o departamentos, además un mecanismo de control al uso de los recursos públicos y mayor compromiso y responsabilidad a los alcaldes y gobernadores, contribuye al control eficiente del gasto público y genera transparencia en la gestión dentro de la entidad.

### **El Sistema de Presupuestos Participativos, experiencias exitosas en Colombia**

En Colombia el departamento de Risaralda en el periodo constitucional 2001-2003, en cabeza de la Dra. Elsa Gladys Cifuentes, retomó y ajustó el modelo de presupuesto participativo utilizado en la ciudad de Porto Alegre- Brasil, ajustando las diferentes dimensiones de participación y propuestas a este departamento y sus municipios. Esta estrategia dio como resultado una práctica exitosa en las vigencias 2002 y 2003, extendiéndose la implementación de SPP a los demás municipios risaraldenses.

El primer paso que dio el gobierno de Risaralda fue la articulación con los 14 municipios pertenecientes al departamento, fomentando la participación de la ciudadanía dando a conocer la información de la entidad de manera clara.

Inicialmente, la administración risaraldense de la época, socializó la definición y el marco legal del presupuesto público, presupuesto participativo, dando cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política de Colombia con respecto a rendición de cuentas tanto departamental como municipal. El objetivo de estas acciones socializadoras era generar escenarios de participación igualitaria por parte de todos habitantes del departamento.

La segunda etapa se centró en dar a conocer el SPP tanto a los ciudadanos como a los funcionarios públicos, e iniciar con el proceso de identificación de las necesidades más sentidas de la población, luego crear estrategias y acciones para la mitigación de estas y realizar mesas de trabajo conjuntas para recopilar la información de la ciudadanía.

Finalmente, el tercer paso fue liderado por la Secretaria de Planeación del Departamento, entidad que por sus competencias fue la encargada de realizar la consolidación de la información y puesta en marcha del SPP.

Otra experiencia exitosa es en la ciudad de Bogotá en el año 2013 da inicio al ejercicio de la aplicación de SPP para la implementación de 8 pilotos definidos como unidades básicas de participación que contaban con un presupuesto de 12.429 millones y en concordancia con lo establecido con el plan de desarrollo adelantado por las Unidades de Planeación Zonal UPZ y con las demás acciones de participación ciudadana como son cabildos y encuentros ciudadanos, la administración distrital determino tres temas para el desarrollo del presupuesto participativo que fueron: 1. Vías locales, 2. Gobernanza del agua 3. Jóvenes los cuales eran ejes fundamentales del Plan de Desarrollo Bogotá Humana (2012-2015).



De igual manera la implementación de presupuestos participativos se llevó a cabo en la ciudad de Medellín en el año 2007, institucionalizando la planeación local y SPP cuyo acuerdo entre la ciudadanía, se decidió que se asignaría el 5% del total del presupuesto municipal para llevar a cabo el sistema de SPP.

Según el Ministerio del Interior (2016) las principales características que tuvo el SPP en Medellín fueron: 1. Participación ciudadana directa y participativa, 2. La comunidad incide en el 5% del presupuesto anual de inversión del municipio, 3. Los proyectos del resultado del proceso se articularan con el plan de desarrollo municipal, 4. El recurso es asignado por la administración municipal a cada territorio de acuerdo a la población, el índice de calidad de vida y el indicador de participación en las asambleas.

“El modelo de ciudad y de país que estamos forjando requiere de la participación y el compromiso activo de todas las instancias del Estado, de la sociedad y de cada uno de sus ciudadanos. Sólo con esta responsabilidad y con acciones concertadas, se podrá avanzar en unas instituciones democráticas, pacíficas y concertantes, más dignas y sostenibles, humanas y competitivas. Comparto el propósito que convoca al Primer Encuentro de Planeación local y Presupuestos Participativos, ciudadanía activa y gobernanza democrática, el cual sin duda alguna, despierta el interés de todo el país que estamos construyendo y en el podremos socializar y compartir la experiencia de Medellín” (Santana, 2009, p. 41).

Una vez analizadas las experiencias exitosas en Colombia se puede evidenciar que el único departamento que obtuvo una implementación apropiada ha sido Risaralda en el año 2002. Las demás experiencias son en ciudades capitales (Bogotá, Medellín y Pasto).

### **Implementación de presupuestos participativos en Cundinamarca**

El Departamento de Cundinamarca asciende a dos millones ochocientos habitantes, administrativamente se divide en 116 municipios y con la implementación de presupuestos participativos la apuesta es llegar, inicialmente, al 1 % de la población.

Cundinamarca no puede ser ajeno a las prácticas de otros países, por ello, según Min Interior (2016) exponen dos modelos de presupuestos participativos más usados en el mundo, los cuales deben cumplir con cuatro precondiciones antes de la puesta en marcha del SPP; la primera es establecer el presupuesto de inversión o de libre destinación asignado un porcentaje para infraestructura o servicios. La segunda, la decisión política de permitir que la ciudadanía organizada decida sobre estos recursos. La tercera, una ciudadanía dispuesta a participar y por último, reglas de juego claras acordadas sobre cómo llevar a cabo el proceso de presupuestos participativos.

### **Modelo Representativo.**

Este modelo en su primera etapa en tomar la rendición de cuentas realizada por el mandatario sobre la gestión realizada en la vigencia anterior y la información del avance de los proyectos priorizados para la misma vigencia además se presenta el presupuesto aprobado para la vigencia sobre la cual se va afectar para el ejercicio. Posteriormente se organiza la comunidad eligiendo consejeros y suplente para la conformación del consejo del presupuesto participativo, el cual tendrá la responsabilidad de tomar las decisiones y priorizaran los proyectos en beneficio de la comunidad. En este modelo hay dos maneras de seleccionar los proyectos presentados, la primera es por temas ejemplo (vías, salud, transporte, educación etc.) y la segunda es por sector geográfico, esta decisión se toma de acuerdo a un sistema de puntaje basado en tres criterios: población afectada, priorización de la región y la carencia de infraestructura o servicios.

### **Modelo de Voto Directo.**

Este modelo se basa en la participación de la ciudadanía en asambleas donde se identifican las necesidades más sentidas de la población, utilizando en método de lluvia

de ideas, posteriormente se conforma un comité quien evalúa los parámetros y reglas del juego para el funcionamiento, una vez están los proyectos listos, se convoca a la comunidad para la verificación en lugares públicos y de fácil acceso, esto con el fin de que se realice una votación por los proyectos que más les beneficie, esta se hace en por voto secreto o a mano alzada.

### **Etapas Mínimas del Presupuesto Participativo.**

(Ministerio del Interior, 2016-2017)



## ***1. Aprestamiento.***

Para el caso de Cundinamarca, lo primero es definir el presupuesto que se destinara para el ejercicio, y los ejes temáticos que se incluirán para el desarrollo del planteamiento de los presupuestos participativos, con el fin que la administración departamental llegue a lo largo del territorio. El presupuesto para el desarrollo del ejercicio es la destinación del 17% de los recursos de excedentes financieros que para la vigencia 2017, que corresponden a la suma de \$ 25.676.914.261, del total asignado para esta anualidad que es de \$ 151.040.672.127 provenientes de recursos ordinarios, los cuales son de libre destinación. Sin embargo la asignación de dicho porcentaje está sujeta a las normas establecidas en el artículo 11 del Decreto Departamental No. 422 de 2016 que textualmente dice:

“el Departamento y sus entidades descentralizadas, podrán colocar transitoriamente los excedentes de liquidez de tesorería, en depósitos a término, títulos valores, encargos fiduciarios, entidades sujetas a control y vigilancia de la Superintendencia Financiera, dichas inversiones serán debidamente autorizadas por la secretaria de hacienda de acuerdo con el Programa Anual Mensualizado de Caja PAC y las normas legales reglamentarias vigentes.

La secretaria de hacienda, fijara los criterios técnicos para el manejo de los excedentes de liquidez del Tesoro Departamental, acorde con los objetivos de riesgos, monetarios, cambiarios, y de tasa de interés a corto y largo plazo, teniendo en cuenta la seguridad, transparencia, liquidez, rentabilidad y confianza.”

Además, en esta etapa se toma la rendición de cuentas realizada por el Gobernador, mostrando la gestión y avances del plan de desarrollo “unidos podemos más” para la vigencia 2016.

Dentro del plan de desarrollo “Unidos Podemos Más” (2016-2019) uno de los ejes contenidos es Competitividad Sostenible que establece sintonizar a Cundinamarca con las tendencias globales, desde ubicar las buenas prácticas y métodos en todos los sectores hasta entender el rol del departamento frente a una nueva realidad, dinámica, exigente, competitiva y retadora, además, compararse con los mejores a nivel internacional pues hacerlo con los demás departamentos del país genera un efecto placebo que nos mantiene en una zona de confort, donde superar los promedios nacionales nos impide observar, entender y aceptar nuestro retraso frente a otros territorios comparables en Latinoamérica y el mundo. Asimismo, desarrollar actividades económicas y productivas con valor agregado de manera ética y responsable con el medio ambiente aprovechando no solo las oportunidades del mercado interno y las diferencias regionales, sino también elevando nuestra mirada al mercado exterior. Un pilar fundamental para la construcción de ventajas competitivas y aprovechar las ventajas comparativas del Departamento tiene que ver con la infraestructura y los sistemas de transporte y movilidad. En este escenario Cundinamarca pretende intervenir vías terciarias de los diferentes municipios que lo conforman.



Fuente: Elaboración propia Secretaría de Planeación, 2016.

## 2. *Información, Sensibilización y Divulgación.*

Esta etapa consiste en realizar una convocatoria de todos los sectores involucrados en el desarrollo de los proyectos de infraestructura objeto de presupuestos participativos, para el caso de Cundinamarca se trabajara con las Juntas de Acción Comunal quienes están legalmente constituidas y cuentan con personería jurídica expedida por el Ministerio del Interior. Los miembros de estas son quienes estarán convocados en el consejo de presupuestos participativos para dar a conocer las necesidades más sentidas de sus comunidades.

## 3. *Diagnóstico de Necesidades.*

Basándonos en el modelo representativo y una vez realizada la convocatoria, se cita el consejo donde los delegados de cada Junta de Acción Comunal exponen sus necesidades para establecer el sector sus necesidades, dado cumplimiento a los

parámetros exigidos, entre los cuales esta beneficiar a la población adulta mayor, niños y niñas en edad escolar, desplazados o víctimas del conflicto y acceso a las instituciones educativas rurales del territorio cundinamarqués dentro del eje estratégico establecido.

#### **4. *Elaboración de Propuestas.***

Una vez realizado el diagnóstico de necesidades se dan los parámetros de presentación y puntajes de calificación de los proyectos que se deben presentar y las líneas de acción incluidas en el presupuesto participativo: 1. Salones Comunes, 2. Alcantarillas, 3. Placa Huellas, 4. Polideportivos.

#### **5. *Aplicación de Criterios Técnicos, Financieros y Legales a los Proyectos.***

La entidad debe realizar un informe sobre la viabilización técnica, financiera y legal antes de someter los proyectos a votación además de cumplir con todos los parámetros y documentos exigidos en la convocatoria y recibir la calificación final por el cumplimiento. Asimismo, establecer la relación costo beneficio de la puesta en marcha del proyecto.

Se establece la meta, programa, subprograma y proyecto del Plan de Desarrollo para la asignación de recursos, para este caso la meta que se vería impactada con la implementación de los presupuestos participativos es: intervenir el 25% de la infraestructura vial del departamento, garantizando la continua prestación del servicio vial la cual encabeza el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca-

ICCU. Para dar viabilidad y calificación a los proyectos se realizara visita para determinar el estado actual del objeto del proyecto.

#### ***6. Priorización de Proyectos.***

Una vez realizada dada la viabilidad del proyecto se establece cuales obtuvieron mayor calificación y se procede a realizar el convenio para la ejecución la cual se debe realizar con la comunidad aledaña a la zona a intervenir. Con el fin de generar empleo en la zona.

#### ***7. Ejecución.***

Esta es una de las etapas finales del objetivo que tienen los presupuestos participativos, una vez se firman los convenios entre la entidad y las Juntas de Acción Comunal, se inicia la puesta en marcha y realizando seguimiento para la correcta ejecución de los recursos y que se cumpla con el objeto del proyecto.

#### ***8. Seguimiento, Rendición de Cuentas y Evaluación.***

Esta fase otorga credibilidad al desarrollo y objetivo de los proyectos participativos, en esta etapa no solo se evalúa la ejecución del proyecto, sino también valora y se ajusta el reglamento interno de los SPP, con el fin de volver a utilizar esta herramienta.

Actualmente una de las estrategias que encabeza el gobernador Jorge Emilio Rey Ángel, para integrar la ciudadanía en la toma de decisiones del departamento dando cumplimiento a una de las apuestas del plan de desarrollo “Unidos podemos más” en articulación con el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca- ICCU y con el apoyo del Instituto Departamental de Acción Comunal - IDACO, es la integrar las juntas de acción comunal de los municipios del departamento para que presenten



proyectos para el mejoramiento de la infraestructura vial y beneficiar a las comunidades.

El Departamento en la vigencia 2017, destino más de 15 mil millones con la firma de 163 convenios, este proceso de presupuesto participativo se llevó a cabo dando cumplimiento a las etapas antes mencionadas.

### **Conclusiones**

La experiencia en Latinoamérica y Colombia muestra un balance positivo a favor de la transparencia en la inversión de recursos, pues al empoderar a la ciudadanía también se fortalece su carácter auditor en el desarrollo adecuado de las diferentes inversiones.

Asimismo, el concepto de Nuevo Liderazgo, que guía y argumenta el Plan de Desarrollo de Cundinamarca 2016 – 2020, se identifica totalmente con el modelo de presupuesto públicos, pues la participación de la ciudadanía en los asuntos de la administración gubernamental es clave para ambos.

Esta práctica de presupuestos participativos permite fortalecer la confianza de la ciudadanía frente a la administración pública y recobra la credibilidad en sus dignatarios.

La población beneficiada de esta práctica se empodera de los recursos en bienestar de un colectivo.

Con la implementación del modelo de presupuesto participativos se pretende beneficiar cerca del 1% de la población Cundinamarquesa, generando espacios de opinión, deliberación y propuestas por parte de la ciudadanía.

### **Referencias**

Plan de desarrollo “Unidos Podemos Más” 2016-2020. Gobernación de Cundinamarca.

Ley 1757 de 2015. “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

Ley 1712 de 2014. Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Democracia y socialismo (2001). Documento de análisis de la experiencia,  
Presupuesto participativo. Recuperado de:

<http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/ExpPortoAlegre.htm>

Santana Pedro (2009). Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia 12  
Años De Experiencias. Corporación Viva la Ciudadanía.

Ministerio del Interior (2016) Lineamientos sobre presupuestos participativos,  
Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal.

Francés Francisco (2008) Guía Metodológica de los Presupuestos Participativos.  
Preparación.

UN- Hábitat (2004) Que es y cómo se hace el presupuesto participativo. Colección  
de Recursos sobre Gobernanza Urbana.