

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS PARA LA PAZ¹

Angel Libardo Herreño Hernández

EL P.P: HERRAMIENTA PARA CONSTRUIR PAZ TERRITORIAL

Los presupuestos participativos se han convertido en un tema de creciente interés en Colombia por varias razones: a) porque a pesar de que existe una experiencia acumulada de dos décadas en su realización en ciudades y municipios importantes del país, en la Ley 1757 de 2015, estatutaria de la participación, se incorporó una norma de carácter general que consagra al presupuesto participativo como una obligación para las entidades territoriales; b) porque con tal consagración, el presupuesto participativo se erigió en un derecho ciudadano exigible, contenido básico del derecho fundamental de participación política y control ciudadano del ejercicio del poder (artículo 40 de la Constitución); y c) porque el presupuesto participativo puede ser una herramienta muy valiosa para la reparación de las comunidades víctimas del conflicto armado, o como una política de acción afirmativa para sectores sociales en situación de exclusión o discriminación.

No existe una definición única del proceso de construcción del presupuesto con participación de la ciudadanía. En general se trata de experiencias en las cuales la población de un lugar, define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos.

La experiencia de los presupuestos participativos se ha extendido rápidamente. En Colombia ciudades y municipios importantes han acumulado dos décadas de presupuestos participativos, con alcances y metodologías muy variados; todas sin embargo comparten estos elementos comunes:

- El objetivo de profundizar la democracia participativa o directa.
- Se desarrollan mediante la concertación entre la ciudadanía y la administración.
- Los ciudadanos son actores políticos relevantes en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos públicos.

Esta forma de realizar la presupuestación de los recursos tiene muchas ventajas para los municipios, principalmente en la mejoría de la gestión pública, ya que se tiene mayor acercamiento a las necesidades reales de las personas, se enfoca más acertadamente a la garantía de los derechos, se fortalece la transparencia y se facilita el control social.

¹ Este artículo es una actualización de un capítulo del libro: “Guía para la incidencia ciudadana en las políticas públicas” (2015), escrito por el autor para la Defensoría del Pueblo, Delegada en Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

“En muchas experiencias el presupuesto participativo es un instrumento para invertir en las prioridades sociales y favorecer la justicia social. Los ciudadanos y las ciudadanas dejan de ser simples observadores para convertirse en protagonistas de la gestión pública, es decir, ciudadanos plenos, activos, críticos y exigentes. En esta Región sobre todo, la ciudadanía tiene una mayor opción de acceso a obras y servicios tales como el saneamiento básico, la pavimentación de calles, la mejora del transporte, las vías de acceso o los centros de salud y educación. A través de su participación, los ciudadanos(as) definen sus prioridades, gracias a lo cual pueden mejorar significativamente sus condiciones de vida, en un tiempo relativamente corto. Además, tienen la posibilidad de controlar y fiscalizar la ejecución del presupuesto” (Pineda: 2006).

El presupuesto participativo cobra una relevancia especial hoy en el país por dos circunstancias: 1) porque ha sido elevado a derecho ciudadano con la ley 1757 de 2015, estatutaria de la participación; y 2) porque es una herramienta que puede ayudar a construir procesos de paz territorial y concebirse a sí misma en un medio de reparación para las comunidades víctimas del conflicto armado.

La democracia participativa fue un discurso fundante de la Constitución de 1991. Sin embargo, luego de 25 años la participación es una promesa incumplida. En el Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP firmado en noviembre de 2016, se alcanzó el acuerdo sobre el punto dos relativo a “la participación política: apertura democrática para construir la paz”. Todo el acuerdo busca fortalecer y multiplicar los espacios de participación. Pero la crisis de la participación no se resuelve por muchos espacios de participación, veeduría y de control ciudadano que se creen.

El verdadero problema radica en que la participación ciudadana se encuentra constitucionalmente amarrada. Sigue teniendo un carácter *puramente consultivo*, y sin poder decisivo de los ciudadanos, que por muchos espacios participativos que ocupen² ven que sus opiniones no son tenidas en cuenta ni obligan a nadie. Esto ha extendido un profundo escepticismo ciudadano y frustración política. Para construir una auténtica democracia participativa y deliberativa se requiere desatar ese nudo gordiano de lo meramente consultivo, y legitimar a la ciudadanía como interlocutor legítimo de las autoridades públicas, teniendo en cuenta sus opiniones y propuestas.

La verdad sea dicha, el acuerdo con las FARC aunque incorporó medidas para resolver algunos aspectos del problema agrario, de las restricciones a la participación y de la falta de garantías para la oposición política, así como en materia de reparación integral de las víctimas, siendo muy prometedor lo que pueda lograrse en verdad y justicia a través de la Jurisdicción Especial para la Paz y de sus instituciones conexas, será la implementación de los acuerdos a través de la primera fase normativa (*fast track*) que atravesamos, y luego las etapas de puesta en marcha de políticas públicas congruentes con los acuerdos, y que deben estar respaldadas con presupuestos públicos adecuados, las que dirán hasta dónde la paz política pactada con esa guerrilla se volvió real, duradera y sostenible.

Una de estas políticas públicas que mostrarían la voluntad de las instituciones territoriales para construir la paz territorial, es la del *presupuesto participativo*. Profundizar la democracia local es abrir espacios idóneos para que la ciudadanía pueda intervenir y decidir

² Existen más de veinte espacios y mecanismos de participación que deben estar funcionando en los municipios.

sobre lo público, y dentro de lo público el presupuesto es un bien común que se ha mantenido secuestrado por la burocracia y por las clientelas partidistas. Desmitificar la idea de que el presupuesto es un asunto de técnicos o burócratas, es el primer paso para abrir espacio a la democracia presupuestaria.

El presupuesto participativo además de ser un contenido esencial del derecho fundamental de la participación política y del control ciudadano al ejercicio del poder (artículo 40 CP), es ahora un **DERECHO CIUDADANO** en sí mismo, por haber sido consagrado en la Ley 1757 de 2015. Es por lo tanto un deber de las administraciones posibilitarlo y concertarlo. Caso contrario, es un desacato a una ley estatutaria y una violación a un derecho fundamental, lo que implica para los servidores públicos omisivos una falta disciplinaria grave y sancionable.

1. Institucionalización de los presupuestos participativos en la Ley 1757 de 2015

La Ley 1757 “Estatutaria para la Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática” del 6 de julio de 2015, trae dentro de sus innovaciones la institucionalización de los presupuestos participativos (previa realización de los acuerdos participativos), en estos términos:

“ARTICULO 90. Definición. El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Para ello, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

ARTICULO 91. Objeto. La ley tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales, distritales, municipales y de las localidades, así como la fiscalización de la gestión.

ARTICULO 92. Finalidad. 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, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Así mismo, el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas, en especial de los que tratan el artículo 355 de la Constitución Nacional.

ARTICULO 93. Seguimientos a los acuerdos participativos. Los presupuestos participativos de los gobiernos regionales, departamentales, municipales y de las localidades, reflejan de manera diferenciada e integrada los compromisos y acuerdos realizados a través de las distintas fases del proceso de programación participativa. Para ello, las instancias del presupuesto participativo sustentan los acuerdos y compromisos adquiridos, ante los Consejos Regionales, Municipales y Locales de Planeación, según sea el caso, para su inclusión en el presupuesto institucional.

Parágrafo. Para efectos de cumplimiento de la presente ley, las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, deberán incorporar los acuerdos participativos previos a la discusión de los presupuestos plurianuales.

ARTICULO 100. De los presupuestos participativos. Los gobiernos de los entes territoriales previstos en la Constitución y la ley podrán realizar ejercicios de presupuesto participativo, en los que se defina de manera participativa la orientación de un porcentaje de los ingresos municipales que las autoridades

correspondientes definirán autónomamente, en consonancia con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo.

ARTÍCULO 101, literal e). Los municipios que promuevan la participación ciudadana y ejercicios de presupuestación participativa, obtendrán un puntaje adicional en el análisis de desempeño integral de los municipios, de acuerdo a los parámetros que establezca el Departamento Nacional de Planeación”.

2. Modelos de presupuestos participativos

Son variadas las formas que se han diseñado para los presupuestos participativos y para la asignación de los recursos que se destinan para esta modalidad de decidir y ejecutar los recursos públicos con participación ciudadana. Veamos algunas.

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 realizó desde mediados de la primera década del 2000, una experiencia participativa del presupuesto 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, \$400 millones para cada comuna y \$200 millones para cada corregimiento. La oferta fue establecida específicamente para infraestructura, educación, salud, 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.
Apartadó	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.

Fuente: elaboración propia con base en: Santana: 2009, 278.

De las experiencias implementadas de presupuesto participativo en estas regiones se pueden reconocer los siguientes modelos:

- **Presupuesto Participativo a partir de porcentajes progresivos de los recursos de libre inversión**, que corresponden al 17% de los recursos de Propósito General que llegan a los municipios por el Sistema General de Participaciones. Es el caso de Pasto. Tiene la ventaja de que con voluntad política, una administración local abierta a esta experiencia democrática puede fijar el porcentaje de base sobre dichos recursos para que las comunidades decidan en qué deben ser invertidos.

- **Presupuesto Participativo a partir de porcentajes progresivos de los recursos propios del municipio**, o aquellos que corresponden a los recursos endógenos generados por el municipio a partir de la tributación y los recursos propios, como lo indica la experiencia de Apartadó. Lo mismo, el modelo depende de la voluntad de la administración para separar y destinar porcentajes específicos de los recursos propios para la deliberación y decisión democrática de la inversión pública.
- **Presupuesto Participativo a partir de porcentajes progresivos de los recursos totales del municipio**, es decir, que sobre el presupuesto global del ente territorial se decide un porcentaje del presupuesto decidido participativamente por la ciudadanía, como lo indica el caso de Medellín.

Pueden pensarse otras posibilidades de reservar porciones de recursos públicos que fluyen al presupuesto municipal con propósitos participativos. Hay quienes piensan que los presupuestos participativos se pueden concretar mejor si van como proyectos de inversión, lo que supone contar con el aval de la Secretaria de Hacienda y cumplir los procedimientos ligados con el banco de proyectos del municipio.

Es importante incluir el tema de progresividad de los porcentajes decididos en todos los modelos de presupuesto participativo, con la idea de avanzar en porciones cada vez más significativas de los recursos públicos del presupuesto local para que la ciudadanía determine su asignación.

En la dimensión de la asignación de los recursos efectivamente consagrados para el presupuesto participativo, también se presentan diferentes modalidades que van desde formas muy centralizadas de asignación por parte de las Administraciones, hasta otras que tienen carácter más abierto y decisorio por parte de la ciudadanía.

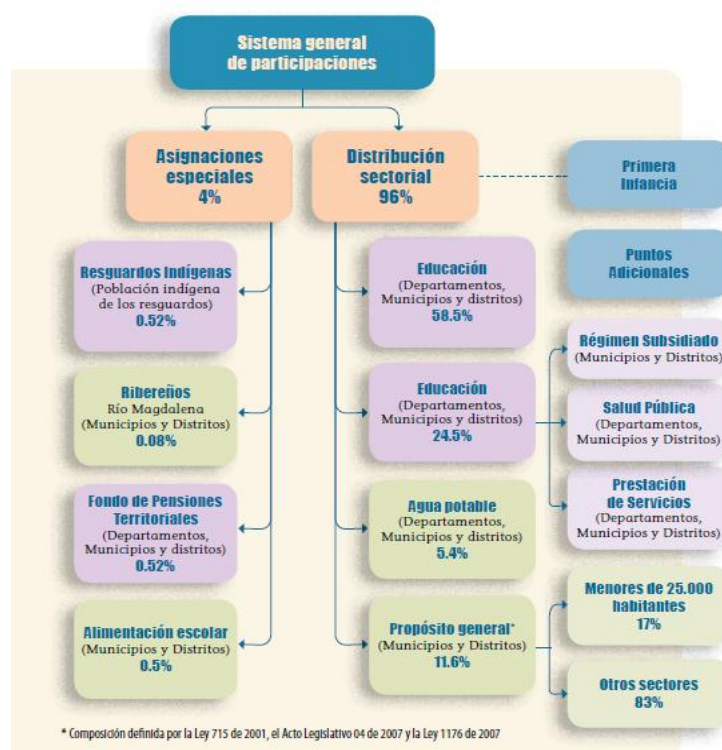
- **Forma centralizada de asignación de los recursos del presupuesto participativo a partir de cuotas fijas y paritarias** que la Administración entrega según criterios territoriales o para determinado número de proyectos que se apoyarán para la vigencia fiscal, dentro de los montos establecidos. Tiene varios problemas: (i) las necesidades no siempre son las mismas en los territorios o según las comunidades; por lo mismo, es hasta cierto sentido artificial y rígido mantener una distribución igualitaria de esos recursos; (ii) y la fragmentación de los recursos, aunque este impacto puede minimizarse priorizando territorios y comunidades por cada vigencia fiscal.
- **Forma centralizada de asignación de los recursos del presupuesto participativo a partir de ofertas o convocatorias públicas para la presentación de proyectos específicos comunitarios sobre topes de recursos establecidos por la Administración.** Es una modalidad centralizada porque la administración para hacer la oferta de recursos participativos estima y fija los topes de recursos que serán destinados para cada proyecto. Puede no llegar a determinar los proyectos que se financiarán, dejando esta decisión a iniciativa de las comunidades, seguramente sobre criterios de selección predefinidos.

- **Forma abierta de asignación de los recursos del presupuesto participativo.** La Administración sobre el porcentaje global de los recursos destinados para el presupuesto participativo, sencillamente invita públicamente a las comunidades y organizaciones sociales a presentar sus proyectos o propuestas para la inversión. Hará seguramente una preselección de las viables, y someterá a algún mecanismo democrático la decisión sobre cuáles de ellas serán financiadas con estos recursos durante la vigencia fiscal.

3. Experiencias nacionales en presupuestos participativos

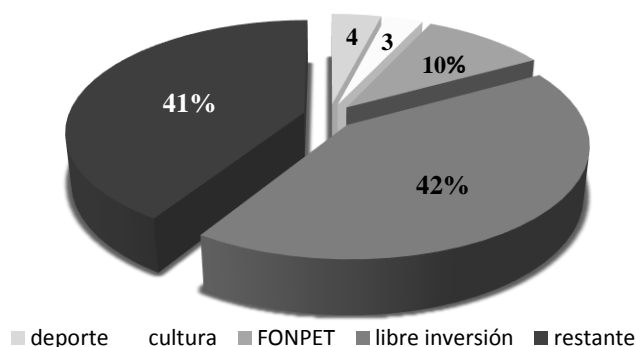
En Colombia, desde hace más de dos décadas se desarrollan experiencias de presupuestos participativos en varias localidades y ciudades (Santana: 2009).

El primer problema que han debido sortear las Administraciones para realizar los presupuestos participativos ha sido dónde encontrar los recursos dentro de un presupuesto que es bastante inflexible, especialmente en los recursos que provienen de la Nación hacia los entes territoriales. Vale la pena recordar nuevamente que el Sistema General de Participaciones se estructura de la siguiente forma:



Fuente: DNP; ESAP; DNI: 2011, 95.

Un rubro de gran interés dentro de la distribución sectorial del SGP para concretar los recursos de experiencias de presupuesto participativo, es en de propósito general. En la gráfica que va a continuación se detalla cómo se distribuye esa partida de propósito general:



Fuente: elaboración propia

Obsérvese que un 17% de los recursos de propósito general (en los municipios menores de 25 mil habitantes) tienen destinación específica, mientras que el 83% son rubros de libre inversión y funcionamiento (42%), y para inversiones restantes (servicio de la deuda -si la hay- y para políticas de beneficio a grupos vulnerables) (41%). Por lo menos, frente a éste 41% denominado “restante”, habría posibilidades que la Administración adopte decisiones sobre algún porcentaje reservado exclusivamente al ejercicio del presupuesto participativo.

Es necesario considerar además que a los *recursos del SGP* se deben adicionar los *recursos propios* del ente territorial. Los recursos propios unos son ingresos tributarios (impuestos pagados por los ciudadanos/as), otros tienen origen no tributario (pago de tasas, multas, contribuciones fiscales) y otros más son recursos de capital (por intereses financieros obtenidos por el municipio, por venta de activos, excedentes de las empresas públicas, etc.).

Siendo así la estructura general del presupuesto de los entes territoriales: recursos del SGP y recursos propios, es dentro de estas dos “bolsas” donde los municipios y departamentos deben buscar los recursos para el presupuesto participativo, que por obra de la Ley 1757 de 2015 ha sido consolidado como un *derecho ciudadano*.

En los modelos de presupuesto participativo implementados desde hace veinte años en Colombia, se encuentran algunos que han utilizado sólo los recursos de libre inversión (y “restantes”), otros han recurrido únicamente a los recursos propios y otros más han utilizado una combinación de ambas “bolsas”, o sea, usan ciertos porcentajes de la partida de libre inversión y la suman con un porcentaje determinado de los recursos propios. Volveremos en breve sobre este punto.

El presupuesto participativo y el PIDESC

Cuando se plantea la pregunta difícil a las Administraciones sobre cuáles serán los recursos del presupuesto que destinarán a las experiencias de presupuestos participativos, siempre encuentran justificaciones para neutralizar las propuestas comunitarias, diciendo que no cuentan con recursos disponibles.

Este tipo de excusas están prohibidas a la luz de las obligaciones que tiene el Estado con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), tratado ratificado mediante la Ley

74 de 1968 y forma parte del bloque de constitucionalidad, por lo que es obligatorio para las autoridades colombianas y exigible por parte de la ciudadanía.

En su artículo 2 párrafo 1 este instrumento internacional impone el compromiso al Estado de destinar: “... hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. En la Observación General No 3. del Comité del PIDESC³ que interpreta la índole de las obligaciones estatales, se establece que no es con cualquier recurso residual, indeterminado o diferido en el tiempo como se cumple el Pacto. Por el contrario, le corresponde al Estado hacer el máximo esfuerzo económico para financiar las políticas que realizan a los DESC. Ni aún en situaciones de crisis le está permitido al Estado adoptar medidas regresivas que atenten contra el cumplimiento al menos de los contenidos esenciales de estos derechos, salvo que cuente con razones suficientemente válidas para esas decisiones (Abramovich: 2002, 92 y ss).

Los presupuestos participativos son un mecanismo coherente con el PIDESC. Las Administraciones deben esforzarse por encontrar los recursos dentro del presupuesto para hacerlos posibles. En el recuadro se plantean algunas pistas.

3.1. Ideas para tener en cuenta e la exigibilidad del Presupuesto participativo

Para hacer viables los presupuestos participativos y encontrar en la estructura del presupuesto municipal los recursos necesarios para este fin, se deben considerar los siguientes *reglas*:

- Los recursos del sistema general de participaciones son de *destinación específica y forzosa ejecución*, por lo mismo existe poca capacidad de manejo sobre ellos por parte de las Administraciones, excepto sobre el porcentaje correspondiente a los recursos de libre inversión dentro de la partida de propósito general.
- Sobre los *recursos endógenos* o propios del ente territorial existe mayor capacidad de maniobra y de *libre destinación* por las Administraciones. Por lo cual de la voluntad política de las autoridades y de la capacidad de persuasión de la sociedad civil depende que se acuerde democráticamente un porcentaje de estos recursos para el presupuesto participativo. Un reto aquí es hacer que ese porcentaje se vaya incrementando durante el tiempo, a partir de las evaluaciones y aprendizajes positivos de la experiencia.
- Dentro de los recursos de ejecución forzosa que llegan a los entes territoriales está la participación de *propósito general*, que corresponde al 11,6% de la distribución sectorial de las participaciones. Aquí se podrían encontrar algunos recursos para los presupuestos participativos.
- De acuerdo con el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007, el artículo 78 de la Ley 715 quedó así:

“Artículo 78. Destino de los recursos de la Participación de Propósito General. Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos

³ U.N. Doc. E/1991/23 (1990)

inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la participación de propósito general.

Del total de los recursos de la participación de propósito general asignada a cada distrito o municipio una vez descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal de que trata el inciso anterior y la asignación correspondiente a los municipios menores de 25.000 habitantes, definida en el inciso 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, cada distrito y municipio destinará el cuatro por ciento (4%) para deporte y recreación, el tres por ciento (3%) para cultura y el diez por ciento (10%) para el Fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales, FONPET.

Los recursos restantes deben ser destinados a inversión, en desarrollo de las competencias asignadas por la ley.

Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se podrán pignorar los recursos de la participación de propósito general.

Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el gobierno nacional para la superación de la pobreza extrema (...)" (IDEA: 2014, 86 y ss).

- *En conclusión: los recursos para los presupuestos participativos pueden encontrarse en dos fuentes: (i) en un porcentaje del 42% de los recursos destinados a libre inversión y funcionamiento de la participación de propósito general, o de otros rubros de esta participación que se puedan orientar potencialmente con fines participativos (del 41% restante que muestra la gráfica anterior); y (ii) en un porcentaje de los recursos propios generados por la entidad territorial.*

4. Veeduría social al presupuesto

La ciudadanía también puede realizar control al manejo del presupuesto municipal por medio de las veedurías ciudadanas. Este control se puede fortalecer a través de la entidades formales encargadas del tema como es el caso de las Contralorías, o recurriendo a la estrategia de las auditorías ciudadanas que son un mecanismo e instrumento de vigilancia social a la gestión administrativa, según lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 1757 de 2015.

5. Cronograma y etapas para la elaboración del presupuesto participativo

En este apartado se realiza una comparación entre el cronograma institucional sobre programación y aprobación del presupuesto en un municipio, y el cronograma que debería seguir la experiencia del presupuesto participativo. El propósito del cuadro es identificar las *convergencias* entre ambas dinámicas para que la ciudadanía y las administraciones las procipien y formalicen.



Fuente: Federación Colombiana de Municipios; GTZ: 2008.

Cuadro comparativo entre el cronograma institucional del presupuesto y las etapas del presupuesto participativo

Fecha límite	Cronograma institucional del presupuesto*	Cronograma del presupuesto participativo (PP)**	
		Etapas	Actividades
Enero de la vigencia presupuestal	“El DNP informa al municipio el valor asignado por el CONPES Social de los recursos del SGP”.	-Conformación del equipo de trabajo del PP y asignación de recursos para el proceso. -Enero-febrero	-La voluntad del alcalde de abrir la participación de la comunidad a la toma de decisiones sobre el presupuesto de inversiones, requiere coordinación y un equipo que desde la administración lidere el proceso. -El equipo del PP puede estar conformado por: los Jefes y funcionarios de Planeación, Hacienda y Gobierno. -Debe realizar un estimativo de los costos del PP (convocatoria, logística, asambleas, capacitación, materiales pedagógicos, etc.).
Primer período de sesiones	“El Concejo realiza ajuste al presupuesto según SGP asignado por el CONPES”		
31 de marzo	“La Secretaria de Hacienda y la Oficina de Planeación elaboran el plan financiero”	-Diseño y preparación conjunta del PP. -Febrero-marzo	-Con las organizaciones comunitarias e instancias de representación del municipio, se diseña y prepara el proceso del PP.
30 de abril	“La Secretaria de Hacienda y la Oficina de Planeación comunican a las dependencias y órganos del municipio la cuota preliminar, parámetros económicos para la elaboración del anteproyecto y envían formularios”	-Convocatoria pública del proceso del PP. -Marzo-abril	-A través de diferentes medios de comunicación se informa a todas las comunidades sobre el sentido y etapas del PP. -Se explicarán las formas en que se tomarán las decisiones y el cronograma definido.
31 de mayo		-Adopción del reglamento del PP. -Mayo	-Entre el equipo de trabajo del PP y los representantes de las comunidades (previamente capacitadas), se establecen las reglas de juego del PP, y se formaliza un documento con las mismas. -El reglamento constará de: (i) las etapas del proceso, (ii) las formas de participación de las comunidades, (iii) la elección de los representantes de las comunidades, (iv) las funciones de los representantes, (v) los instrumentos de diagnóstico de las necesidades, su priorización y criterios para la presentación de los proyectos, (vi) los criterios de elección de los proyectos (equidad, inclusión, eficiencia, sostenibilidad, etc.), (vii) criterios para el seguimiento y evaluación de los resultados de las inversiones realizadas y (viii) el mecanismo para dirimir las diferencias. -Cada año podrá ser ajustado el reglamento según las necesidades y aprendizajes de la experiencia del

			PP. Estos cambios deben ser consultados y aprobados por las comunidades.
30 de junio	“Dependencias y órganos del municipio envían sus anteproyectos a la Secretaría de Hacienda y la Oficina de Planeación”	-Asambleas, plenarias y/o mesas de trabajo deliberatorias. - <i>Mayo-junio</i>	-Se organizarán espacios de discusión por áreas del municipio (rural y urbana), por zonas geográficas o siguiendo la división aceptada. -En estos espacios se hace diagnóstico y decide sobre las necesidades a resolver según los sectores de inversión abiertos por el PP, y siguiendo el reglamento definido. -El diagnóstico se hace con base en información disponible, actualizada y verificable. -En esos espacios se elegirán los representantes de las comunidades que llevarán la voz y voto frente al proceso del PP.
30 de julio	“La Oficina de Planeación elabora el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI–”.	-Jornadas de capacitación. - <i>Junio-septiembre</i>	-Los y las representantes elegidos asistirán a jornadas de capacitación sobre el PP y el reglamento establecido.
A más tardar el 15 de agosto	“La Oficina de Planeación somete el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI- a consideración y aprobación del Confis”.		-Los representantes y sus comunidades elaboran los perfiles de proyectos al PP, según los criterios establecidos: identificarán el número de personas y familias afectadas y que serán beneficiarias, la localización, el tipo de inversiones y cálculos de costos.
A más tardar el 20 de agosto	“El Consejo de Gobierno aprueba el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI–”.		-Estas propuestas de proyectos se someten a un comité o mecanismo democrático de selección del PP.
Del 1 de julio al 31 de agosto	“La Secretaria de Hacienda proyecta ingresos, gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y disposiciones generales”.	-Elección de proyectos con los y las representantes y comunidades. - <i>Julio-agosto</i>	-Seleccionados los proyectos y con base en las inversiones priorizadas por el PP, los representantes con el apoyo técnico del equipo de la Alcaldía formulan los proyectos, que serán inscritos en el Banco de Proyectos del Municipio.
A más tardar el 15 de septiembre	“La Secretaria de Hacienda consolida el proyecto de presupuesto de ingresos, gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión y lo presenta al alcalde”.	-Inclusión de los proyectos del PP en el presupuesto municipal.	-Registrados los proyectos del PP en el Banco de Proyectos, la Alcaldía los incluye en el Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI- y en el presupuesto de la siguiente vigencia.
30 de septiembre	“El alcalde estudia el proyecto y presenta modificaciones, si las hay”.		-En las sesiones del Concejo Municipal se debate y aprueba el presupuesto de la siguiente vigencia, donde deben quedar contempladas las inversiones y asignaciones del PP.
A más tardar el 15 de octubre	“La Secretaria de Hacienda hace los ajustes presentados por el alcalde y consolida el proyecto de Acuerdo y sus anexos”.	-Elaboración y aprobación del presupuesto. - <i>Septiembre-noviembre</i>	-A estas sesiones puede asistir la comunidad o representantes.
Primer día de sesiones del último período del año	“El alcalde presenta al Concejo Municipal el proyecto de presupuesto con sus anexos”.		
Rendición de cuentas de la gestión realizada.		Rendición de cuentas, evaluación y seguimiento al PP	-En el evento público de rendición de cuentas se entregarán los resultados del proceso del PP. Se escucharán inquietudes y críticas. -Se tomarán decisiones sobre evaluación y seguimiento a las inversiones realizadas por el PP.

* Fuente: esta columna es tomada literalmente de: DNP; ESAP. 2011, 116-117

** Fuente: esta columna se elaboró con base en Federación Colombiana de Municipios; GTZ: 2008.

BIBLIOGRAFIA

Herreño, Hernández Angel Libardo. 2015. Guía para la incidencia ciudadana en las políticas públicas. Defensoría del Pueblo. Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Bogotá.

Pineda, Leopoldo. 2006. Conociendo más sobre el presupuesto participativo. Disponible en: <http://www.slideshare.net/leopoldo.pineda/conociendo-ms-sobre-el-presupuesto-participativo>.

TALLER

Tema	LA INCIDENCIA EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO
Objetivo	Identificar oportunidades para que la ciudadanía pueda incidir en la asignación de recursos para el presupuesto participativo como herramienta de construcción de la paz territorial y de políticas públicas basadas en derechos.

ACTIVIDADES PARA LA COMPRENSIÓN

- 1) Según la reflexión adelantada, cómo se puede definir el presupuesto participativo como una herramienta para la construcción de la paz.

ACTIVIDADES PARA LA APLICACIÓN

- 1) ¿Cree que conviene adelantar alguna experiencia de presupuesto participativo en su municipio? ¿Cómo podría lograrse ese cometido?

- 2) Diseñe una estrategia de incidencia en el presupuesto de su municipio para lograr financiar las propuestas que han hecho al plan de desarrollo. Tome como referencia *las ideas para incidir* desarrolladas en la explicación del sistema presupuestal.

- 3) Averigüe con base en el presupuesto 2015 y 2016 de su municipio los siguientes datos y haga los cálculos que le propone la tabla:

<i>PREGUNTA</i>	<i>RESPUESTA EN PESOS</i>	%
¿Cuál fue el monto total del presupuesto de su municipio para el año 2016?		100

Del monto global del presupuesto de 2016: cuánto provino del Sistema General de Participaciones (SGP). -¿Qué porcentaje del presupuesto general representan los recursos del SGP?		
¿A cuánto ascendieron los recursos propios generados por el municipio en el año anterior? ¿Qué porcentaje representan en el presupuesto general de 2016?		
¿Cuál es el monto de la partida de propósito general que aparece en el presupuesto de 2016?		
Si el 42% de la partida de propósito general es para libre inversión y funcionamiento: ¿a cuánto equivale ese 42% en el presupuesto de su municipio?		
¿A cuánto equivalen los gastos de funcionamiento en su municipio para el año 2016?		
Si le resta a la cifra del 42% de la partida de propósito general, los gastos de funcionamiento: ¿cuánto le queda al municipio para libre inversión en otros asuntos?		
Si la partida de propósito general se distribuye así: 4% para deporte y recreación, 3% para cultura, 10% para el FONPET y 42% para libre inversión y funcionamiento. -¿El 41% restante de esa partida de propósito general cómo se distribuye en el presupuesto municipal? ¿En qué se gasta?		
¿Qué porcentaje del <i>rubro de libre inversión</i> puede reservarse para el presupuesto participativo en su municipio en el año 2017? ¿A cuánto equivale en pesos ese porcentaje?		
¿Qué porcentaje del <i>rubro restante de propósito general</i> (41%) puede reservarse para el presupuesto participativo en su municipio en el año 2017? ¿A cuánto equivale en pesos ese porcentaje?		
¿Qué porcentaje del <i>rubro de recursos propios</i> puede reservarse para el presupuesto participativo en su municipio en el año 2017? ¿A cuánto equivale en pesos ese porcentaje?		
¿Cuánto suman las cifras de las tres últimas filas?. Ese es el monto que potencialmente puede ser utilizado por su municipio en el presupuesto participativo para 2017.		