

# INSTRUCTIVO

# PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS



MININTERIOR



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



# INSTRUCTIVO

# PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

**MINISTERIO DEL INTERIOR**

**Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal**

**Bogotá D.C. 2016-2017**

**JUAN MANUEL SANTOS**  
Presidente de la República

**JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS**  
Ministro del Interior

**CARMEN INÉS VÁSQUEZ CAMACHO**  
Viceministra para la Participación e Igualdad de Derechos.

**ANA MARÍA ALMARIO DRESZER**  
Directora para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal.

**2016-2017**  
**MINISTERIO DEL INTERIOR**  
Sede Bancol: Carrera 8 No. 12b-31  
[Servicioalciudadano@mininterior.gov.co](mailto:Servicioalciudadano@mininterior.gov.co)  
PBX: (57) 12427400 Ext. 2970

# INSTRUCTIVO

## PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

### 2016-2017

El Ministerio del Interior a través de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, presenta el instructivo sobre Presupuestos Participativos, (PP), con la finalidad de brindar información básica a los territorios sobre el proceso democrático de deliberación, toma de decisiones y monitoreo de recursos públicos designados a este proceso. A continuación se establecen algunas pautas y recomendaciones para el buen desarrollo de lo dispuesto por la Ley Estatutaria 1757 de 2015 sobre participación ciudadana.

#### ¿Qué son los PP?

El Presupuesto Participativo es un instrumento de gestión pública mediante el cual la comunidad discute y decide en qué invertir un porcentaje de los recursos o fondos públicos de inversión de libre destinación, formula los proyectos, efectúa seguimiento para su inclusión y aprobación en el presupuesto anual y vigila su ejecución.

El Art. 100 del Estatuto de Participación dice:

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”.

#### Beneficios de los PP

Algunos beneficios de los PP para la ciudadanía serían los siguientes:<sup>1</sup>

- 1) Conoce de dónde provienen los recursos del municipio o departamento y en qué se gastan.
- 2) Conoce y comparte las necesidades de vecinos de barrios y veredas.

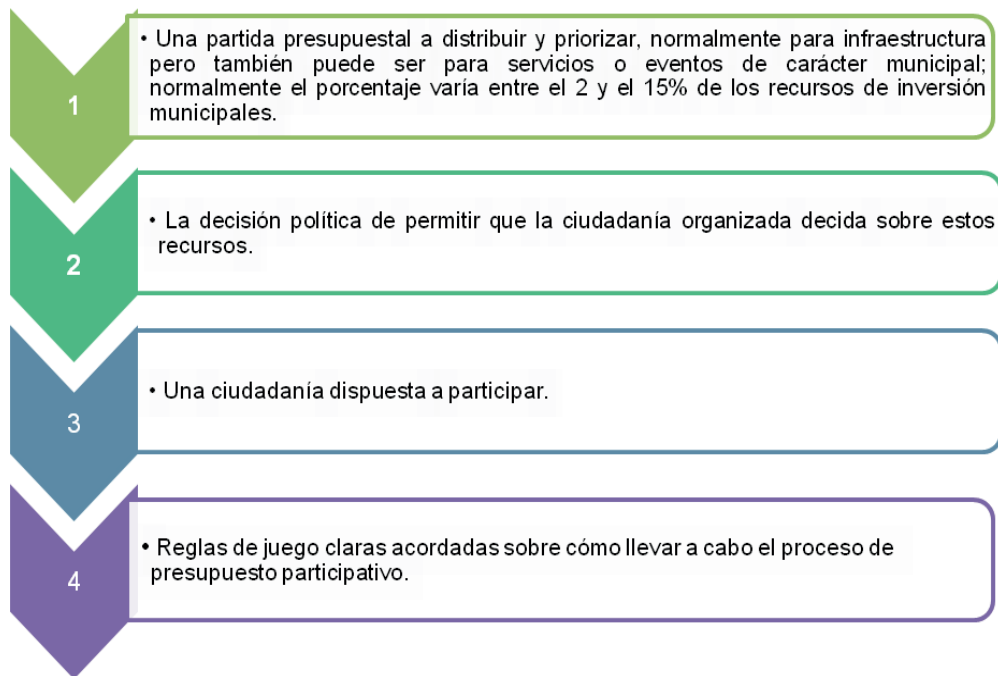
*1 ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre Presupuesto Participativos municipales. Este manual es una contribución del Programa Hábitat a la Campaña Global para la Gobernanza Urbana. USAID, UNDP, GTZ, Colombia 2015.*

- 3) Elige en qué y dónde invertir los recursos públicos según prioridades y los beneficios de la inversión.
- 4) Ejerce control sobre el gasto público garantizando el buen uso de los recursos.

Para la ciudad y los gobiernos también hay beneficios importantes ya que el PP:

- 1) Mejora la transparencia de la gestión pública y la asignación y el control de los recursos públicos.
- 2) Exige más responsabilidad a los funcionarios públicos y dirigentes políticos.
- 3) Posibilita la práctica de la cogestión y la definición de prioridades en el espacio público.
- 4) Genera una mayor confianza entre los habitantes y el gobierno.
- 5) Se fortalece el tejido social y la convivencia pacífica.
- 6) Genera capital político.

### ¿Cuáles son las condiciones que se deben cumplir antes de iniciar un proceso?



### ¿Cuáles son los modelos de presupuestos participativos?

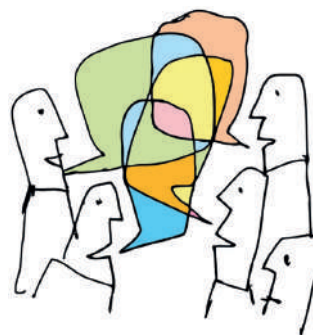
En todos los modelos hay una etapa técnica que se debe cumplir antes de la votación o selección final de los proyectos que contemple la viabilidad técnica, legal y financiera de los proyectos. Igualmente hay una etapa de ejecución, seguimiento y evaluación del proceso. En cuanto a la toma de decisiones, es posible identificar dos grandes modelos: el modelo representativo, y el modelo de voto directo.

## El modelo representativo



Este modelo surgió en Porto Alegre. El proceso comienza con la rendición de cuentas del alcalde sobre lo que se hizo el año anterior y sobre la ejecución de los proyectos que se había priorizado en ese periodo. También se presenta el presupuesto para el siguiente año sobre el que se va a decidir. La ciudadanía organizada en cada uno de los 16 distritos de la ciudad de Porto Alegre elige delegados quienes a su vez eligen a un grupo de consejeros y sus suplentes que con-

formarán el Consejo del Presupuesto Participativo. Este Consejo tomará las decisiones sobre priorización de proyectos. Los consejeros suelen tener participación en entidades de la sociedad civil.



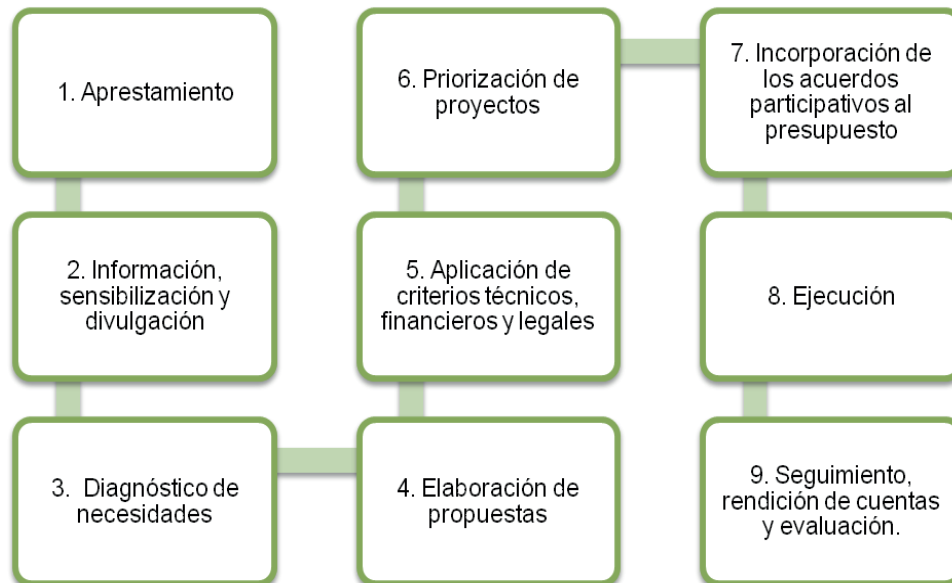
## El modelo de voto directo

Este modelo se utiliza en Estados Unidos y otros países. Corresponde a un Este modelo se utiliza en Estados Unidos y otros países. Corresponde a un proceso más corto donde la ciudadanía participa en asambleas donde primero se identifican las necesidades más sentidas de la población, generalmente a través de lluvia de ideas. A continuación, se conforma un comité que elabora un reglamento interno, o sea unas reglas de juego claras de funcionamiento. Luego grupos de voluntarios se organizan en comités que traducen las demandas de la comunidad en proyectos viables. Una vez que los proyectos están listos, se invita a la comunidad a familiarizarse rápidamente con los diferentes proyectos propuestos a través de ferias o presentaciones en un lugar público (stands en un parque, posters o maquetas en el gimnasio de una escuela, etc.). Los posters deben incluir información básica sobre cada proyecto, como el nombre del mismo, el número de beneficiarios y un presupuesto aproximado. Finalmente, el público vota por sus proyectos favoritos, sea a mano alzada o mediante voto secreto.

**¿Cuáles son las etapas mínimas del presupuesto participativo?**

MODELO	VENTAJA	DESVENTAJA
<b>REPRESENTATIVO</b>	El proceso de representación con delegados es más deliberativo y suelen ser personas más calificadas.	Es más largo, requiere muchas reuniones, y puede generar una brecha entre los representantes y el resto de la comunidad.
<b>DIRECTO</b>	Moviliza a la comunidad y por tanto logra una participación más amplia a la hora de decidir.	La decisión puede ser menos calificada que en el modelo representativo porque muchos votantes no tienen la oportunidad de deliberar y analizar los diferentes proyectos antes de votar.

Se recomiendan 9 etapas:  
**Etapa 1: Aprestamiento**





La primera etapa es de preparación del proceso o alistamiento. La expresa voluntad política de la administración es una premisa indispensable para poder comenzar.

Es necesario que dentro del Plan de Desarrollo quede explícito que se realizará el Presupuesto Participativo y el porcentaje de los recursos de inversión de libre destinación que se destinará para ello.

Las actividades en esta etapa son:

1.1. Identificar el mapa de los actores que están interesados en impulsar y participar en el proceso de PP dentro de la comunidad a nivel corregimental, comunal, local, barriada, según sea el caso y por sectores sociales.

1.2. Conformar el Consejo de PP y otros comités con la participación tanto de funcionarios/as como de ciudadanos/as.

Tanto en el modelo directo como el representativo hay un Consejo de PP. La diferencia es que el directo no se eligen por votación y este no toma las decisiones principales, como la priorización de proyectos es más un comité operativo que decisorio.

Se sugiere que en el consejo de PP estén representantes de las siguientes secretarías: Gobierno, Planeación, Hacienda, Contractual y Participación Ciudadana y delegados por dependencias sobre las cuales vaya direccionada la inversión del presupuesto participativo. Igualmente es pertinente incluir un representante de las Juntas de Acción Comunal y un representante de la respectiva Junta Administradora Local.

Se debe conformar un grupo responsable para lograr una participación activa de la comunidad y de impulsar el proceso. En este punto es pertinente, motivar, incorporar e informar mediante jornadas ilustrativas de PP que sensibilicen posibles líderes que puedan participar desde el inicio en el proceso.

1.3. Definir el monto de los recursos que serán puestos a consideración del PP y el presupuesto de gastos del proceso por parte del equipo de gobierno. Normalmente la partida oscila entre el 2% y el 15% del presupuesto ejecutado, según experiencias nacionales e internacionales. Esta partida debe ser distribuida bajo criterios técnicos y de equidad entre las comunas, corregimientos o localidades que van a participar en el ejercicio del PP.

1.4. Elaborar el reglamento interno y el cronograma por parte del Consejo de PP. El reglamento debe definir qué tipo de propuestas serán sometidas a votación, cómo se deben plantear, qué características deben presentar, y cómo serán tratadas a lo largo de las distintas fases que componen el proceso.

## El reglamento debe contener principios tales como:



- 1) Participación universal: todos los ciudadanos pueden participar.
- 2) Transparencia del presupuesto, tanto de los ingresos como de los egresos.
- 3) Flexibilidad: el proceso debe ser flexible para evaluarse y ajustarse continuamente.
- 4) Objetividad: se debe usar criterios objetivos explícitos para garantizar la credibilidad del proceso.
- 5) Enfoque de género, pluricultural y multiétnico.

### Etapa 2: Información, sensibilización, divulgación

Se debe informar a las comunidades de la comuna, corregimiento, localidad sobre el Presupuesto Participativo de manera amplia y por todos los medios locales.

La convocatoria debe involucrar a dirigentes y responsables políticos, personal técnico de la administración municipal, organizaciones sociales y comunales y población no asociada.

Es recomendable realizar talleres de capacitación sobre las distintas fases del proceso y su importancia para los líderes y comités designados.

### Etapa 3: Diagnóstico de necesidades



Todo proceso de PP debe contemplar una fase para identificar las problemáticas que afectan a la población.

Esto se hace en asambleas de vecinos y vecinas con base en la estructura territorial: el barrio/corregimiento/comuna/localidad.



También se pueden hacer con base en la estructura sectorial o áreas de interés tales como: recreación, salud, vías, vivienda, medio ambiente, tercera edad, etc.

Si se utiliza el modelo representativo, en las asambleas también se eligen los delegados y delegadas o representantes que serán protagonistas de una segunda fase de democracia ya representativa. Los delegados pueden ser elegidos por sufragio o designados por las organizaciones que conforman los grupos de interés y estos, como en el caso de Porto Alegre, eligen a su vez a unos consejeros que harán parte del Consejo del PP que toma las decisiones sobre priorización de proyectos.



#### **Etapa 4: Elaboración de propuestas**

La base de las propuestas se encuentra en el diagnóstico de necesidades. Las propuestas para formar parte del proceso de PP deben cumplir con algunas condiciones:

- 1) Deberán referirse a una inversión nueva, o bien a obras de mantenimiento y reparación de las actuales, o en cualquier caso a las áreas municipales sometidas a debate.
- 2) Su carácter será concreto, determinado y evaluable económicamente.
- 3) Deberá definirse su ubicación y ámbito territorial, y este será de titularidad municipal o al menos de entidad privada con carácter público.



#### **Etapa 5: Aplicación de criterios técnicos, financieros y legales a los proyectos**

El Consejo de PP o la misma Administración, en su defecto, debe hacer informes sobre la viabilidad técnica, legal y financiera de los proyectos

antes de someterlos a votación o priorización. Estos informes se suelen componer de dos partes:

**Viabilidad de la propuesta:** una propuesta es viable cuando cumple con los criterios legales, jurídicos, técnicos y económicos. Verificados estos, se convierten en proyectos de inversión.

**Insumos para la deliberación de viabilidad de las propuestas:** se debe contar con información sobre los Planes de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo respectivo y sus ejes, conocer el estado de las finanzas públicas del municipio en torno a ingresos y especificar los de libre inversión, se debe dar una visión integral sobre los montos de las inversiones para cada territorio donde se hace el ejercicio.



## **Etapa 6: Priorización de proyectos**

Los recursos sometidos a debate no son suficientes para satisfacer todas las demandas ciudadanas planteadas en el proceso y es necesario priorizar, consultando con la ciudadanía, cuáles proyectos son más urgentes y deben ser aprobados y cuáles pueden esperar.

- 1 • Que el proyecto atienda a Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI.
- 2 • Que tenga aplicación para toda la ciudad o en sectores deprimidos.
- 3 • Que atienda a criterios medioambientales.
- 4 • El número de personas que se verán beneficiadas por la propuesta.
- 5 • La implicación de varios colectivos en la propuesta.
- 6 • Que atienda a colectivos con necesidades especiales.
- 7 • Que no existan ya inversiones previas o similares
- 8 • Que favorezca la participación de la ciudadanía.

La definición de criterios puede ser muy sencilla o compleja y a cada uno se le otorga un puntaje para poder votar y evaluar cada proyecto. Algunos criterios serían los siguientes:



**Etapas 7: Incorporación de los Acuerdos Participativos al presupuesto por parte de los Concejos y Asambleas**

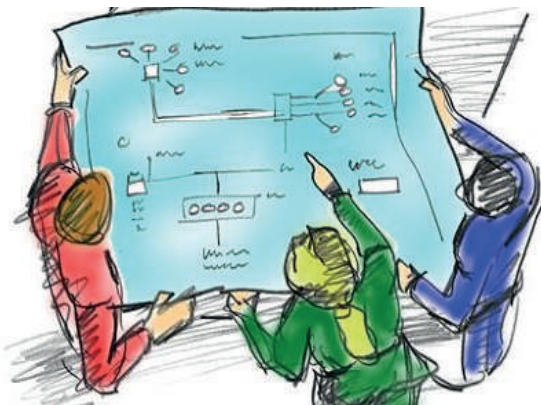
Una vez priorizados los recursos y hecha la matriz presupuestaria, las instancias de los Presupuestos Participativos deberán sustentar los acuerdos y compromisos adquiridos ante los Consejos Territoriales de Planeación respectivos; las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales, incorporarán los

Acuerdos Participativos al presupuesto antes de la discusión de los presupuestos plurianuales (Ley 1757 de 2015).  
Se sugiere que el proyecto de acuerdo sea general, pues no se trata de reglamentarlo.

La experiencia irá diciendo cuál es la mejor forma de hacer los Presupuestos Participativos en cada caso.

Los tres momentos en el Concejo Municipal:

1. El Concejo aprueba la inclusión en el Plan de Desarrollo Municipal de un porcentaje del presupuesto de libre inversión para los PP.
2. El Concejo puede aprobar un acuerdo que ordene realizar el proceso de presupuesto participativo, lo cual no implica la reglamentación del proceso en todos sus detalles.
3. Las Asambleas, los Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales incorporan al presupuesto el "Acuerdo Participativo" con todos los proyectos aprobados por la comunidad en el proceso de PP.



### Etapa 8: Ejecución

En la etapa de ejecución inician todos los procedimientos de contratación con las entidades privadas, públicas o sin ánimo de lucro. Un segundo ciclo comienza el año siguiente con la ejecución de los proyectos y su seguimiento. El proceso no termina con la selección de proyectos, la correcta ejecución es muy importante; pues si no se ejecutan las propuestas, viene el desencanto y frustración de los participantes. Es importante anotar que entidades sin ánimo de lucro,<sup>2</sup> como las Juntas de Acción Comunal, pueden ejecutar proyectos a través de convenios.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> [http://recursos.ccb.org.co/ccb/flipbook/2014/abc\\_esales/#/1/zoomed](http://recursos.ccb.org.co/ccb/flipbook/2014/abc_esales/#/1/zoomed).

<sup>3</sup> El Art 39 de la Ley 1551 de 2012 estipula que: "Los Municipios podrán celebrar convenios con los organismos de acción comunal, organizaciones civiles y asociaciones para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 3° del artículo 6° de la presente ley." Este dice: Parágrafo 3°. Convenios Solidarios. "Entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades".



## Etapa 9: Seguimiento, rendición de cuentas y evaluación



El seguimiento de los acuerdos alcanzados es una de las fases que otorga credibilidad al proceso, y además contribuye a la fiscalización por parte de la ciudadanía, las Veedurías Ciudadanas y los entes de control. Una vez concluido el ciclo, también se evalúa y se ajusta el reglamento interno del PP. El control ejercido por la sociedad civil durante todo el proceso debe contar con los insumos que ya tienen las instituciones que ejercen esta función en materia disciplinaria penal y política. El nuevo ciclo empieza con la rendición de cuentas sobre lo hecho en la vigencia anterior.

**Importante:** tener en cuenta la Ley Estatutaria 1757 de 2015 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, Título VII De la Coordinación y Promoción de la Participación Ciudadana, Capítulo III de los acuerdos participativos. Artículos: 90 (definición), 91 (objeto), 92 (finalidad), 93 (seguimiento a los acuerdos participativos) y 100 (orientación y participación).

El Título IV de la Ley Estatutaria trata sobre la Rendición de Cuentas y el Título V sobre el Control Social a lo Público. Ambos ejercicios acompañan el proceso de PP y son indispensables.



MININTERIOR



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN