

Presupuesto Participativo en Armenia, Cartago, Manizales y Pereira, 2014: disputa de ciudadanos y gobierno local

Participation of citizens in the Budget of Armenia, Cartago, Manizales and Pereira, 2014: citizens' dispute with the local government

JUAN CARLOS YEPES OCAMPO

Licenciado en Ciencias Sociales, Magister en Educación., Ph D. en Estudios Políticos. Profesor investigador Junior del Departamento de Jurídicas de la Universidad de Caldas.

Miembro de Grupo de investigación CUE (Currículo, Universidad y Empresa).

Email: jucaye02@yahoo.com

juancarlos.yepes@ucaldas.edu.co

Universidad de Caldas. Sede Principal Calle 65 N° 26 – 10 Manizales-Colombia

ALEJANDRO GUZMÁN RENDÓN

Abogado, Magister en Derecho, Profesor investigador del Departamento de Jurídicas de la Universidad de Caldas. Miembro del Grupo de Investigación "Estudios Jurídicos y Socio Jurídicos" de la Universidad de Caldas.

Email: alejandroguzman@ucaldas.edu.co

JIMENA CARDONA CUERVO

Abogada, Magister en Derecho Público. Profesora investigadora Universidad Cooperativa de Colombia Seccional Cartago.

Miembro del Grupo de investigación Abogados Solidarios.

Email: jimena.cardona@campusucc.edu.co

jiacu@gmail.com

Para citar este artículo:

Yepes Ocampo, J; Guzmán Rendón A y Cardona Cuervo, J (2017). Presupuesto Participativo en Armenia, Cartago, Manizales y Pereira, 2014: disputa de ciudadanos y gobierno local *Justicia Juris*, 13 (1), 63 - 76

Recibido: Noviembre 5 de 2016

Aceptado: Febrero 16 de 2017

DOI: <http://dx.doi.org/10.15665/rj.v13i1.1522>

RESUMEN

Gracias a la Constitución Política de 1991, a la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012 y la Ley 1757 de 2015, los ciudadanos, en especial los integrantes de las Juntas de Acción Comunal (JAC) y Juntas Administradoras Locales (JAL), tienen la posibilidad de acompañar los procesos del ejecutivo local en aras de la toma de decisiones sobre el plan de presupuesto anual, enmarcados en el mecanismo de participación democrática deliberativa denominado Presupuesto Participativo. Debido a que los avances son dispares en cada municipio dependiendo de las razones políticas, económicas, sociales y culturales, el presente artículo tiene como objeto reflexionar sobre las oportunidades y limitaciones que tuvieron la formulación, planeación, aprobación e implementación del Presupuesto Participativo en los municipios de Manizales (Caldas), Cartago (Valle del Cauca), Pereira (Risaralda) y Armenia (Quindío), con el fin de comparar el proceso deliberativo y de toma de decisiones y, de esta manera, profundizar aún más en la garantía del derecho-principio constitucional de participación política local.

Palabras Clave: Democracia participativa, Presupuesto Participativo, Juntas Administradoras Locales, democracia deliberativa.

ABSTRACT

Due to the Political Constitution of 1991, the Law 136 of 1994, Law 1551 of 2012 and the Law 1757 of 2015, citizens, especially the members of the communal action boards (JAC) and Local Administrative Boards (JAL), have the possibility of accompanying the process of the local executive for the sake of making decisions about the annual budget plan, framed in the mechanism of democratic participation deliberative called Participatory Budget. Because progress is mixed in each municipality depending on the political, economic, social and cultural reasons, this article aims to reflect on the opportunities and constraints that had the formulation, planning, approval and implementation of the participatory budget in municipalities as Manizales (Caldas), Cartago (Valle del Cauca), Pereira (Risaraldas) y Armenia (Quindio). To compare the deliberative process and decision-making and thus further deepen the guarantee of the right principle constitutional local political participation.

Key Words: Participatory democracy, participatory budget, local administrative boards, deliberative democracy

Introducción

Como un aporte académico a la constitucionalización de las prácticas políticas y sociales a nivel municipal, el grupo de trabajo proyectó una investigación cuya inquietud fue la participación comunitaria en el proceso de planeación, formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto local. Para el grupo de investigadores, el discurso de la participación queda vacío si no se materializa, especialmente, en la asignación presupuestaria de los planes y proyectos que afecta a los ciudadanos en su cotidianidad.

Gracias al trabajo de campo realizado en una investigación anterior (Gallego & Guzmán, 2013), en el estado del arte recolectado y el contacto con los grupos de interés, se pudo establecer claramente que el objeto de estudio “Presupuesto participativo” era trascendental para develar tensiones sobre el cumplimiento del mandato constitucional de participación y el logro de la gobernanza local.

El fenómeno jurídico y político de estudio se problematizó con la pregunta por el cómo se implementó el presupuesto municipal, especialmente en lo relacionado con el presupuesto participativo para el año 2014; además, con dicha pregunta se buscó obtener un alcance comparativo entre los municipios de Manizales (Caldas), Cartago (Valle del Cauca), Pereira (Risaralda) y Armenia (Quindío), ciudades del Eje Cafetero colombiano, para lo cual se contó con investigadores de la Universidad Cooperativa de Colombia Seccional Cartago, Universidad de Caldas y Fundación Universitaria del Área Andina, ésta última institución, por asuntos de contratación, se retiró finalizando la investigación. Cabe aclarar que la investigación contó con el apoyo del Nodo Eje Cafetero de Investigación Jurídica y Socio Jurídica de la Red de Grupos y Centros de Investigación Jurídica y Socio Jurídica.

Con base en lo anterior, el objetivo del proyecto de investigación que se formuló fue: “Analizar la forma en que se dio la implementación del presupuesto en las ciudades de Manizales, Cartago y Ar-

menia en el año 2014, en el marco de la Ley 1551 de 2012 en lo referente al Presupuesto Participativo”.

Para el momento de análisis de la información de campo, se encontraba en trámite de debates y aprobaciones la ley 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” sobre mecanismos de participación popular. Para realizar el informe final se consideró pertinente esperar la aprobación de dicha norma y, por tanto, el contenido del trabajo que se presenta incluye discernimientos sobre dicho cuerpo normativo.

La presente investigación es importante en la medida que permite a los líderes comunitarios y ciudadanos de las principales ciudades del Eje Cafetero colombiano evidenciar cuál es el alcance de la participación real que tienen en el presupuesto local. Precisamente, la falta de estudios e interés sobre este tema es una de las causas de la dispersión en los debates entre líderes comunitarios, movilizadores sociales y la administración municipal. Así mismo, la falta de información al respecto oculta la importancia del asunto, evita la presión social hacia los Concejos Municipales para que tomen partido en el asunto y legitima la exclusión de los principales actores comunitarios en los procesos económicos locales.

Se implementó una metodología descriptiva-comparativa. A partir de la operacionalización de las variables, se elaboró un cuadro de cotejo y contraste. La información documental y los relatos de los actores sociales, institucionales y académicos que fueron utilizados como apoyo a los procedimientos normativos y los supuestos de la investigación, se sistematizaron y analizaron a través de fichas técnicas.

Es relevante anotar que esta investigación no solo tuvo la intencionalidad de elaborar un producto académico, sino que con la plataforma de la investigación y las posibilidades del grupo investigador, se intentó crear conectores entre líderes comunitarios y sociales para reflexionar en torno a este mecanismo de participación. De los encuentros realizados, vale la pena mencionar que se derivó el desarrollo de dos foros.

En la Universidad de Caldas, Sede Palogrande, se llevó a cabo el Primer Foro sobre Presupuesto Participativo el 18 de septiembre de 2014; éste buscaba comenzar un diálogo entre académicos y líderes comunitarios, así como explorar los diferentes procesos participativos del presupuesto municipal.

En la Universidad Cooperativa, Campus Cartago, se realizó el Segundo Foro sobre Presupuesto

Participativo el día 20 de mayo de 2016, con la intencionalidad no solamente de divulgar los hallazgos de la investigación, sino además posibilitar un diálogo más cercano entre los líderes cartagüesños, puesto que, según las evidencias, era la ciudad más rezagada en la implementación de este mecanismo de participación ciudadana. Para el efecto se contó con la presencia de un líder comunitario que dio cuenta del proceso participativo en la ciudad de Armenia, así como otro líder comunitario que presentó la experiencia del proceso participativo llevado a cabo en Manizales, generando grandes inquietudes sobre este mecanismo de participación política en la región.

El resultado de la presente investigación es un aporte e invitación para que los investigadores Socio Jurídicos se animen a indagar sobre otras experiencias y profundizar en el diseño de metodologías democráticas participativas para que los derechos se conviertan posteriormente en herramientas de poder comunitario.

Debate Jurídico Político

El Contexto histórico en el que surge el Presupuesto Participativo (PP) coincide justamente con la crisis del principio de representación. El modelo representativo se desarrolló desde el siglo XVII con autoridades tan reconocidas como J. Locke, J. Madison, E. Sieyès, Tocqueville, hasta el siglo XX con los destacados aportes de G. Sartori, J. Schumpeter, R. Dahl, D. Held, entre otros.

El modelo democrático representativo conlleva a la existencia de las siguientes instituciones políticas: 1. Partidos y movimientos políticos; 2. Soberanía nacional; 3. Garantía de derechos en cuanto: a. Formular las preferencias; b. Manifestar preferencias; c. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias; 4. Órganos electorales que hagan imparciales las jornadas electorales; 5. Plataforma constitucional y legal que contenga carta de derechos, mecanismos y procedimientos para la defensa de los derechos electorales; 6. Inexistencia de mecanismos de participación democrática distintos a la elección de representantes por parte de los ciudadanos (Dahl, 1989).

El buen funcionamiento de las instituciones anteriores promueve una verdadera y sólida democracia. No obstante, en la segunda mitad del siglo XX los críticos de la democracia evidenciaron que los Estados, incluso los más desarrollados y supuestamente más demócratas, estaban lejos de poder garantizar dichas instituciones políticas. Fue así como nacieron dos modelos democráticos alterna-

tivos, uno en los años 60 que promovía la democracia participativa decisionista o directa, a través de la incorporación de mecanismos de participación directa como el plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria del mandato, entre otras. El segundo modelo, denominado democracia deliberativa, se elaboró a principios de los años 80 por los críticos de la democracia representativa y decisionista, y se caracterizó por establecer mecanismos de participación orientados al debate y a la argumentación pública con el fin de buscar la mejor decisión (Martí, 2006); (Fearon, 1998); (Fishkin, 1995).

En Colombia esta discusión no fue lejana. La democracia elitista fundada en el principio de representación y la soberanía nacional, primó a lo largo del siglo XIX y XX. El esquema democrático sugería las siguientes escalas: 1. Ciudadanos; 2. Movimientos sociales; 3. Partidos políticos y; 4. Representantes. Estos últimos se encargaban de las diferentes funciones públicas, es decir, toma de decisiones en las ramas del poder público, así como de realizar la oposición y control político al poder ejecutivo.

La Constitución Nacional de Colombia de 1886, formulada con la figura vertical de la soberanía nacional y el principio de representación, comenzó su larga trayectoria de descrédito y descontextualización una vez se consolidó la política del Frente Nacional en 1957. Dos élites políticas se dividieron el derecho de tomar las decisiones de Estado y gobierno, fundamentándose la visión de que el político experimentado y con capacidad burocrática era quien podía llegar a decidir sobre situaciones esenciales para la ciudadanía como la economía, la política, la cultura, y los derechos (Durán, 1994).

Los opositores a este estilo de hacer política reaccionaron desde distintos ámbitos como el académico, el guerrillero, los movimientos sociales y sobre todo el estudiantil. La meta al final de la década de 1980 era desmontar la Constitución de 1886 y modernizar el Estado, los derechos y sus garantías. Surge así la Constitución política de Colombia de 1991 rompiendo con una forma vertical y excluyente de hacer política (Sáchica & Vidal, 1991); (Dávila, 2002).

No obstante, para el año de 1991 la democracia participativa, desde el punto de vista práctico y teórico, todavía era un modelo constitucional reciente y con poco desarrollo; precisamente, en las subsiguientes dos décadas se consolidaron hallazgos teóricos y de acción participativa sobre diferentes facetas, instrumentos, mecanismos, escenarios de ensayo y error; en general, se realizaron grandes esfuerzos con el fin de emancipar al ciudadano del yugo de su gobernante.

Sin embargo, a pesar de que la Constitución trata la participación democrática como valor, principio y derecho fundamental, en un principio careció de claridad conceptual y mucho más de capacidad práctica para generar mecanismos de participación alternos, particularmente, en lo que concernió a la participación ciudadana en el presupuesto local, regional y nacional. En ese sentido, sin lugar a dudas Colombia prefirió una Constitución participativa semidirecta o decisionista, que una Constitución participativa deliberativa.

Con base en lo anterior, desde el punto de vista constitucional, la participación ya no tiene lugar si no es desde la instrumentalización que la base social pueda hacer a los postulados generales y ambiguos de la participación constitucional, adoptándolos localmente o en cuestiones concretas para hacer real y efectivo el uso del principio de soberanía popular.

En el proceso internacional de resignificación democrática, especialmente en el brasileño, surgió como mecanismo de participación ciudadana el Presupuesto Participativo (PP). Sus antecedentes se remontan a la ciudad de Porto Alegre, en donde el escenario político que generó la Constitución brasileña de 1988 y el ascenso al poder del Partido de los Trabajadores (PT) (De Sousa Santos, 2005), permitió formular una forma de gestión pública del presupuesto de la ciudad en la que se le daba gran importancia a la ciudadanía en cuanto a asistencia, información, debate y toma de decisiones, elementos esenciales para un proceso democrático deliberativo. Durante todo este tiempo, el presupuesto participativo ha tenido grandes resultados en Porto Alegre, se ha expandido la experiencia a otras ciudades brasileñas y del mundo, y es reconocido por la comunidad política, académica e incluso internacional desde la ONU.

El presupuesto participativo es una innovación en la gestión gubernamental local aplicada en diversas ciudades del mundo. Es un mecanismo producto de las nuevas tendencias deliberativas y participativas de la democracia en la que se reivindica el poder popular, la capacidad de debate y toma de decisiones por parte de los ciudadanos. Los gobiernos ven legitimadas sus inversiones con la concurrencia de la ciudadanía en todo el proceso presupuestal, bien de manera escalonada o sectorial.

Una definición sencilla de Presupuesto Participativo (PP) la ofrece UN-Habitat PNUD (2004) de la siguiente manera: presupuesto participativo es “un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos” (p. 20).

Partiendo de esta perspectiva y teniendo en cuenta el positivo precedente de Porto Alegre, ciudades de toda Latinoamérica se animaron a realizar su propio proceso participativo. Experiencias como las españolas, argentinas y chilenas están documentadas en artículos científicos que permiten analizar sus procedimientos y conquistas.

La Constitución Política de Colombia de 1991 no lo instituyó expresamente como un mecanismo de participación ciudadana, dejando al arbitrio del gobernante (representante popularmente elegido) la vinculación real, efectiva y directa del ciudadano en la planeación y formulación del presupuesto local que le afecta directamente.

En Colombia, especialmente tras la puesta en vigencia de la Constitución de 1991, se han implementado experiencias de Presupuesto Participativo en ciudades como Medellín que, para el año 2006, contaba con el 5% del presupuesto municipal (OPPCM, 2011) y en Bogotá donde, en el presupuesto 2011 – 2012 la Secretaría de Educación del Distrito destinó en Presupuesto Participativo 15% de sus rubros de inversión (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

Indudablemente, la puja entre el principio de representación (personas con *statu quo*) y principio de participación (los históricamente excluidos del poder), se convierte en un escenario de lucha para las decisiones que adoptan las tres ramas del poder público. El presupuesto participativo es una de ellas (Velásquez & González, 2012).

A partir de la Constitución de 1991, Colombia institucionalmente ha estado rezagada en lo referente a la participación local en la directriz deliberativa del presupuesto. En 1994, por medio de la ley 134, se legisló lo concerniente a los mecanismos de participación ciudadana sin hacer referencia al presupuesto participativo. De igual forma en 1994, por medio de la ley 136, se desarrolló todo lo atinente a la organización y establecimiento de las funciones de la descentralización territorial, pero tampoco se habló de presupuesto participativo. Hubo un pequeño avance respecto a la participación ciudadana en el presupuesto, a través de los representantes en las Juntas Administradoras Locales (JAL) en cuanto a la planeación del presupuesto anual del municipio, ello se hizo por medio de la Consulta Previa que debía llevar a cabo la Alcaldía Municipal según lo estipulado en el artículo 131 Parágrafo 1: “para los efectos presupuestales que se desprenden de las atribuciones previstas en el presente artículo, los alcaldes consultarán las diferentes Juntas Administradoras Locales, previamente a la elaboración y presentación de los planes de inversión y presupuesto anual”.

Por su parte, en la segunda mitad de los años 90 entró en vigencia el decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto” con el cual se reglamentaron las disposiciones y procedimientos para generar el presupuesto anual de la nación. No obstante, según el artículo 109 de dicho estatuto, se determinó que los presupuestos anuales de las entidades territoriales debían seguir este decreto mientras se expedía su propio estatuto orgánico que, en todo caso, estaría supeditado a las disposiciones del decreto 111 de 1996.

En dicha norma nacional no se menciona el principio de participación. De hecho, en el artículo 12 se enuncian los 9 principios del proceso de planeación, pero no se alude a la participación. Los procedimientos que se deben realizar en cada etapa para la expedición del presupuesto anual no le abren al ciudadano el espacio para ejercer la participación, pues todo el proceso está debatido y decidido con representantes y técnicos. Este decreto resulta ser muy esclarecedor, pues advierte de una tendencia elitista y técnica en la planeación y formulación del presupuesto anual; esta directriz fue replicada por disposición normativa a las demás entidades descentralizadas territorialmente. Los mandatos de esos cuerpos normativos evidentemente se contraponen a la participación política del artículo 2 de la Constitución Política: “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (CP, 1991).

Debido a las presiones de los movimientos sociales y a las evaluaciones que se han realizado sobre la descentralización territorial en más de dos décadas de vigencia de la Constitución Política de 1991, surge la ley 1551 de 2012, que reforma aspectos sustanciales de la ley 136 de 1994. Uno de estos avances es la mención expresa que hace al presupuesto participativo, otorgándole al Concejo Municipal la potestad de constituir en el municipio este mecanismo de participación, estipulando que la corporación político-administrativa podrá implementarlo, con el fin de asignar a las comunidades un porcentaje del presupuesto, cuya inversión se efectúa de acuerdo con la deliberación comunitaria.

La ley 1551 de 2012 faculta a esta corporación para expedir no sólo el presupuesto anual, en consonancia con el Plan de desarrollo, sino que también permite incorporar los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal.

Con el fin de garantizar el perfeccionamiento del presupuesto participativo, la citada norma deter-

mina que al gobierno municipal le corresponde disponer de los recursos necesarios para que los proyectos comunales sean desarrollados, en el marco del plan de inversiones. De igual manera, esta ley adiciona el numeral 14 al artículo 131 de la ley 136 de 1994, que habla sobre las funciones de las Juntas Administradoras Locales, asignándoles la tarea de diseñar un pequeño plan de inversiones acorde al presupuesto estipulado y con aplicación a nivel comunal o corregimental.

Lo anterior permite observar que la ley 1551 de 2012 deja el presupuesto participativo solamente planteado para que los movimientos sociales, partidos políticos y, en especial, las Juntas Administradoras Locales y las Juntas de Acción Comunal, puedan hacer exigible el proceso y disponer de la partida presupuestal que permita a la propia ciudadanía deliberar y decidir en qué invertir dicho presupuesto.

En el marco de la superproducción legislativa en Colombia y la presión de movimientos sociales y políticos, en el año 2015 entró en vigencia la ley 1757 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática", en la que se trata de nuevo el presupuesto participativo. En el artículo 93 estipula que las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distrital y Juntas Administradoras Locales deberán incorporar los acuerdos participativos. Luego en el Artículo 100 expresa:

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.

De esta manera, se intentó incentivar aún más la implementación del presupuesto participativo en el territorio nacional, así por ejemplo, el Departamento de Planeación Nacional es el encargado de proponer la metodología y estipular diversos incentivos y rubros para profundizar en la implementación.

En la actualidad, se reconocen ciudades como Bogotá, Medellín, Envigado, Pasto, entre otras, con prácticas de presupuesto participativo, producto del trabajo de líderes comunitarios y la aquiescencia y colaboración de los mandatarios locales. Así mismo, se resalta que en los lugares en los que se careció de movimientos sociales con amplio reconoci-

miento y en donde la voluntad del mandatario local fue adversa, la participación ciudadana en la planeación, formulación, aprobación, implementación y evaluación del presupuesto local no fue posible.

Resultados

Manizales, Caldas

Manizales se subdivide en 7 corregimientos (zona rural) y 11 comunas (zona urbana). Cada uno de estos corregimientos tiene una Junta Administradora Local compuesta por 7 ediles, elegidos por votación popular (Registraduría Nacional del Estado Civil, Registraduría Nacional de Estado Civil, 2014). Para el año 2014, de los 126 ediles posibles se encontraban activos 112 de ellos.

Según el Acuerdo municipal 189 de mayo de 1996 "por medio del cual se establecen las normas orgánicas del presupuesto del municipio de Manizales", los 3 componentes del presupuesto municipal son: 1. El Plan Financiero; 2. Plan Operativo Anual de Inversiones; 3. El Acuerdo Municipal sobre Presupuesto General Anual. Los procedimientos para lograr cada uno de estos componentes excluye tácitamente a los ciudadanos, tecnicando y burocratizando la toma de decisiones económicas del municipio.

Puede evidenciarse que no existe participación de los ciudadanos, puesto que el Acuerdo municipal 189 de 1996 fue acomodado según la tendencia elitista del manejo económico del Decreto 111 de 1996 expedido por el Gobierno Nacional. Por esta razón, en el capítulo II "de los principios del sistema presupuestal" no se menciona la participación; además, los ciudadanos no tienen espacio para hacer parte de la planeación, formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto municipal si no es por medio de sus representantes.

No obstante vale la pena señalar que, desde 1990, mediante el Acuerdo municipal 059 en Manizales se reglamentaron las Juntas Administradoras Locales JAL, otorgándoles un presupuesto denominado Partidas Globales, cuyo objetivo estaba orientado a que cada JAL debatiera y decidiera de manera autónoma sobre dichos recursos con el fin de invertirlos en necesidades básicas insatisfechas. La cifra del 2014 fue de \$42.000.000 (cuarenta y dos millones de pesos) para cada JAL.

El rubro de Partidas Globales no puede entenderse como presupuesto participativo por las siguientes razones:

1. Tiene destinación específica para necesidades básicas insatisfechas NBI.

2. Es un presupuesto que no proviene de un proceso de deliberación y por tanto, del consenso entre gobernantes y gobernados.
3. Fue un dinero otorgado por el Concejo Municipal de Manizales para fortalecer a las JAL y no es de un valor significativo.
4. Las partidas Globales las discuten y aprueban las Juntas Administradoras Locales y quedan formalizadas a través de resolución, sin vinculación de ningún otro actor comunitario, contrariando el espíritu de lo estipulado en la Ley 1551 de 2012 y ley 1757 de 2015.

Como se ha podido evidenciar, el nuevo siglo comenzó sin espacios ciudadanos formales para participar del manejo presupuestario del municipio. Algunos mandatarios locales, por voluntad propia, en especial el gobierno local 2006 – 2008 realizó encuentros participativos sin obligatoriedad jurídica. Fue por esta razón que los líderes comunitarios emprendieron una campaña para la formalización del presupuesto participativo en forma de Acuerdo municipal, sin tener resultados positivos hasta el periodo 2011. En el gobierno 2012 – 2015 se revivieron los ánimos de formalizar el presupuesto participativo, especialmente gracias a la entrada en vigencia de la ley 1551 de 2012 que generó esperanzas en el desarrollo de la democracia local, pero no se logró consenso entre administración municipal y líderes comunitarios. Así lo manifestó un edil entrevistado:

Lo que quería la administración municipal el año entrante era meternos los dedos a la boca a los ediles diciendo que esos 42 millones de pesos ya no se iban a llamar más Partidas Globales sino Presupuesto Participativo, y con eso la administración se lavaba las manos y listo, simplemente le cambiamos a las partidas globales el nombre por presupuesto participativo y quedamos full.

La Alcaldía de Manizales contó para el año 2014 con un presupuesto aprobado por el Concejo Municipal -en el año 2013– cercano a los quinientos un mil novecientos millones de pesos (\$501.900.000.000) de los cuales alrededor de trescientos mil millones doscientos noventa y ocho millones de pesos \$300.298.000.000 estaban destinados a inversión (Alcaldía de Manizales, 2014). En el hipotético caso de asignar el 10% del presupuesto de inversiones al presupuesto participativo en 18 comunas y corregimientos que tiene el municipio, obtendrían la suma de treinta mil veintinueve millones ochocientos mil pesos \$30.029.800.000, y si esto se lo dividen equitativamente entre ellas, a cada comuna o corregimiento le correspondería la suma de mil seis cientos

sesenta y ocho millones trescientos veintidós mil doscientos veintidós \$1.668.322.222. La racionalidad de este gasto se debe a que es una cifra global que incluye recursos propios y lo proveniente del sistema de participación y otros recursos en convenio (Acuerdo 0834, 2013).

El Presupuesto Participativo en ese escenario no es un problema de poca monta. La participación vislumbrada en la Constitución Política de 1991 por fin podría ser realidad parcialmente, si los ciudadanos de una comuna o corregimiento de Manizales pudiesen priorizar y decidir la inversión de mil seis cientos sesenta y ocho millones trescientos veintidós mil doscientos veintidós pesos \$1.668.322.222. Sin embargo, el panorama no es nada alentador: excepto el rubro de Partidas Globales, en la actualidad, el Alcalde y sus Secretarios de despacho y los 19 Concejales de Manizales deciden el total de los recursos de la ciudad de Manizales.

En respuesta a un derecho de petición, la Secretaría de Desarrollo Social manifestó que la participación ciudadana en el presupuesto se daba a través del programa *Gobierno en la Calle*, cuyo propósito era que a través de encuentros comunitarios entre Alcalde, Secretarios de despacho y comunidad, se pudiera priorizar la destinación de los recursos en común acuerdo (Alcaldía de Manizales, SDS 1563-15, 2015). No obstante, dicho proceso no puede considerarse como presupuesto participativo, pues la comunidad en ningún momento tuvo la posibilidad de planear y formular, en conjunto con la Alcaldía, el presupuesto del municipio antes de ser aprobado por el Concejo Municipal. Además, dicha política es de total liberalidad del gobernante y no tiene ninguna vinculación jurídica que permita hacer control en la metodología y resultados por parte de la comunidad; en otras palabras, aunque *Gobierno en la Calle* es una loable iniciativa de gobierno, la destinación de los recursos estuvo predefinida de manera permanente por el control y la voluntad del gobernante.

El Presupuesto Participativo se ha convertido en un espacio de negociación entre la Alcaldía de Manizales y los ediles de las Juntas Administradoras Locales y Juntas de Acción Comunal. Como cualquier gobierno representativo, la administración municipal no está dispuesta a ceder en sus prerrogativas otorgadas por la tradición constitucional. Los miembros de las Juntas Administradoras Locales y Juntas de Acción Comunal, conocedores de los cambios de la ley 1551 de 2012 y 1757 de 2015, están intentando presionar para hacer valer sus nuevos derechos.

Cartago, Valle del Cauca

Según el Acuerdo 023 de 2013, “por medio del cual se ajusta el plan de ordenamiento territorial del municipio de Cartago, Valle”, la división político administrativa del municipio se efectúa en siete comunas, cada una con ediles electos, seis corregimientos y una zona especial urbana; estas últimas sin conformación de Juntas Administradoras Locales (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2014). La administración municipal no tiene conocimiento exacto sobre la verdadera conformación de las juntas administradoras locales. En el Acuerdo 005 de 2012 “por medio del cual se aprueba y adopta el plan de desarrollo 2012-2015, Cartago moderna, competitiva e influyente”, se indica que el municipio cuenta con cuarenta y tres ediles; no obstante, la Secretaría de gobierno, convivencia ciudadana y desarrollo social suministró un listado de ediles con identificación y contacto, donde se observó una información diferente, cuya distribución de dignatarios, indicaba la existencia de 47 ediles divididos por comunas de la siguiente manera: comuna especial Zaragoza: 7, comuna 1: 7; comuna 2: 4; comuna 3: 7; comuna 4: 7; comuna 5: 6; comuna 5: 5; comuna 7: 4.

En el plan de desarrollo municipal de Cartago Valle, para el periodo 2012-2015, está cimentado en los pilares de la participación y desarrollo comunitario, específicamente cuando consagra como uno de sus objetivos “Promover la participación, la acción social y la ejecución de políticas públicas que contribuyan al desarrollo humano sostenible” (Plan de desarrollo Cartago 2012 - 2015, p.36), que incluyen procesos de capacitación comunitaria en temas democráticos para hacerla más idónea a la hora de participar en las decisiones del gobierno local. Sin embargo, no se observa la existencia del “presupuesto participativo” como un mecanismo para fomentar la participación de los coasociados y el impulso de sus proyectos con la aprobación de inversiones por comunas, para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes.

El acuerdo 019 de 2008 “por medio del cual se expide el régimen orgánico de presupuesto para el municipio de Cartago y sus entidades descentralizadas”, fue la norma encargada de regular la elaboración del presupuesto del municipio, es de naturaleza eminentemente técnica y se dedica a establecer la forma de realizar el presupuesto municipal, donde no hay espacio para la participación ciudadana tal como lo establece la Constitución Política de Colombia, que consagra al Estado como participativo y pluralista.

En el presupuesto municipal del año 2014, establecido en el Acuerdo 016 del 06 de diciembre de

2013 “por medio del cual se aprueba y se expide el presupuesto general de rentas, recursos de capital y gastos del municipio de Cartago, Valle del Cauca, para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2014”, no se observó la participación como un eje central del plan de inversiones y sólo aparece enunciado el tema participativo en uno de los principios que orientan el presupuesto, sin embargo, en ninguna partida se refleja dicho postulado.

La administración municipal no tiene conocimiento sobre el presupuesto participativo y su objetivo de abrir espacios a la comunidad por medio de las Juntas administradoras locales, para que fijen el destino de una porción del presupuesto municipal, en búsqueda de satisfacer su interés general dentro de la comuna. La dependencia encargada del desarrollo comunitario informó que el presupuesto participativo se formula desde el diseño del Plan de desarrollo, sin hacer alusión a las etapas desarrolladas para garantizar la intervención activa de la comunidad.

Por medio de derecho de petición de interés general, se le indagó a la entidad territorial sobre las gestiones efectuadas tendientes a la materialización del presupuesto participativo para el año 2014, obteniendo como respuesta lo siguiente:

“La participación de la comunidad en la elaboración del presupuesto anual del municipio se hace a través de la formulación del plan de desarrollo para el cuatrienio, metas que mediante mesas de trabajo con la comunidad, académicos, entes descentralizados, comunidades religiosas, pasan las propuestas que se les dará cumplimiento anualmente, mediante proyectos según el presupuesto general asignado para esa vigencia”.

Al indagar en una muestra de los ediles, se pudo constatar que la gran mayoría no tiene conocimientos sobre el mecanismo de Presupuesto Participativo. Además, se constató con estos actores comunitarios que al gobierno local no le interesa implementar el presupuesto participativo, hecho corroborado por el testimonio de un edil activo:

“Estamos en el 2014 y no se ha llamado a la comunidad para la construcción del presupuesto participativo del 2015. Cuando requiere el gobierno una cosa apresurada como para completar algo, rapidito llega para aprobar, ahí no hay otra situación, es servir de muñeco”.

Pereira, Risaralda

Según el Acuerdo municipal 028 de 2015, que determina el “Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira para la vigencia 2015 al 2027”, el territorio de Pereira se divide en el suelo urbano, que se encuentra compuesto por comunas y el suelo urbano de centros poblados (Altagracia, Arabia, Caimalito, Condina, El Manzano, Estación Villegas, La Bella, La Florida, Puerto Caldas, Tribunales Corcega), que anteriormente se denominaban corregimientos (Ferrocarril, Olímpica, San Joaquín, Cuba, Del Café, El Oso, Perla del Otún, Consota, El Rocío, El Poblado, El Jardín, San Nicolás, Centro, Río Otún, Boston, Universidad, Villavicencio, Oriente y Villasantana).

Cuentan con la carta de navegación para un cuatrienio que se conoce con el nombre de Plan de desarrollo “Por una Pereira Mejor”, establecido en el Acuerdo 20 de 2012 por el Concejo Municipal de Pereira, que se construyó con la participación de la sociedad mediante el diálogo donde la comunidad manifestó sus necesidades a la administración y tuvo la oportunidad para hacer una crítica al sistema de gobierno, lo que permitió discutir -desde el plano de la realidad- el diseño más adecuado para la proyección del desarrollo del municipio de Pereira.

La administración le apostó a la configuración de espacios multiculturales para garantizar la participación de todos en el diseño de un plan de desarrollo que marcara la ruta de la entidad, dispuso iniciar conversaciones formales con la sociedad y compilar, a través de diversos medios, las inquietudes y aportes para el bienestar comunal. De esta manera, se avinieron más de seis mil personas que quisieron dejar su voz en el proceso, remitiendo cartas, correos electrónicos o simplemente haciendo sus comentarios en medio de las reuniones previas a la consolidación del Plan de desarrollo. Con estas actividades, el gobierno pudo observar que se requiere de mayor interés comunal a la hora de participar en los asuntos municipales, así como también se notó un marcado desconocimiento sobre los procesos de adopción de propuestas, las cuales no sólo deben enmarcarse en la directriz del Plan de desarrollo nacional sino que requieren de estudios de factibilidad y análisis profundos para no afectar el equilibrio presupuestal y lograr la mayor satisfacción de la población.

Para llevar al plano de la realidad el principio de la participación, el municipio formuló la implementación de un subprograma de participación ciudadana y democrática con el fin de apoyar a las organizaciones cívicas y comunales a la hora de desarrollar sus actividades y propósitos de bienestar común. En primera medida se previó la capacita-

ción de líderes comunales en el gerenciamiento de los grupos vecinales y en la formulación y gestión de proyectos para fortalecer sus actividades ante la administración y facilitar la obtención de los medios necesarios para lograr sus objetivos de satisfacer los requerimientos de la comunidad.

Si bien el municipio no expresa mecanismos concretos para que las organizaciones comunales puedan administrarse y detentar espacios apropiados para gestionar sus actividades, sí hace alusión a la imperiosa necesidad de que cuenten con los recursos económicos suficientes para disponer de una estructura participativa fuerte, empezando por los espacios de trabajo. Para ello se creó un Fondo especial que pretende invertir recursos y hacer de la comunidad verdaderos actores deliberativos. “Subprograma Fondo De Inversiones Comunitarias Busca fortalecer las organizaciones comunitarias a través del Fondo de Inversiones comunitarias (Acuerdo Municipal 020, 2002), cuya finalidad es la de satisfacer las necesidades básicas de la población pereirana”. (Acuerdo 20, 2012, p.232)

Acogiendo la voz comunitaria, que desde la construcción del plan de desarrollo se hizo escuchar y propendiendo por una efectiva democracia participativa, se incluyó en la carta de navegación de la entidad territorial el diseño y ejecución de presupuestos participativos, que permitan acercar el gobierno a la población a través de fórmulas concretas que faciliten la deliberación de los actores sociales en aquello que les resulta esencial para la vida comunitaria, dejando de lado simples remedos de discusión donde las personas son convidados a procesos de participación en calidad de simples espectadores y están lejos de fungir como líderes activos con poder de construcción de ciudadanía.

El mandatario de turno, con el eslogan de “buen gobierno” pretende modificar sustancialmente el presupuesto participativo para hacerlo más amigable y atractivo a la comunidad, donde las fuerzas vivas estén interesadas en los procesos gubernamentales y se sientan parte de las decisiones trascendentales de su ciudad.

Lo cual solo es posible cuando el Estado promueve de manera legítima el ejercicio de la ciudadanía generando espacios para la participación social de manera incluyente, que les permite a los habitantes ser protagonistas de primer orden en construcción de su propio desarrollo. (Acuerdo 20, 2012, p.11)

El proyecto de la entidad territorial se trazó en un programa de inversiones adecuado que pretendió guardar consonancia con el marco filosófico que se

estableció para el periodo entre el 2011 a 2014, cuya construcción depende de una norma marco que rige la materia. Es así como en el estatuto orgánico de presupuesto dispuesto a través del acuerdo 08 de 2014, se fijan los parámetros para diseñar el presupuesto municipal de cada vigencia fiscal, estableciendo la forma en que debe ser consagrado y ejecutado para darle cabal cumplimiento a los lineamientos del plan de desarrollo municipal, dando prioridad al gasto público social.

El municipio ha creado un banco de proyectos, donde se consignan las propuestas que son viables y tienen como finalidad el cumplimiento de los programas y subprogramas creados en el plan de desarrollo. No obstante, la iniciativa comunitaria en la formulación de proyectos no se encuentra estipulada en el estatuto orgánico, el cual tampoco contempla el presupuesto participativo como una herramienta para consolidar espacios de deliberación ciudadana.

En el presupuesto municipal del año 2014, dispuesto en el Acuerdo 030 del 11 de diciembre de 2013, se planificó la inversión en desarrollo comunitario, participación ciudadana y democrática, comunicación al ciudadano, innovación para el desarrollo social, centro del pensamiento para el desarrollo, programas ejecutados por la Secretaría de planeación, Secretaría de desarrollo social y político, donde esta última administra el fondo de inversiones comunitarias.

No existe una partida financiera destinada a satisfacer el presupuesto participativo enunciado en el plan de desarrollo, ni la discriminación del contenido de cada uno de los programas orientados a la comunidad. Es probable que desde el fondo de inversiones comunitarias se asignen los recursos para poner en marcha los proyectos comunitarios que salgan seleccionados para su ejecución en la respectiva vigencia fiscal, pero el Acuerdo de presupuesto no contiene dicha afirmación.

En la búsqueda de una herramienta que permita construir ciudadanía, entendida como el sentido de pertenencia de la comunidad a su entorno, donde cada actor se sienta parte de su barrio y tenga voz y poder de decisión en cuanto al rumbo del desarrollo de su sector, nace la idea de la participación democrática, por medio de propuestas que reflejen el cubrimiento de las necesidades de las comunas y corregimientos. Para crear identidad local, se hace imperioso dotar a la comunidad de recursos económicos y humanos, que le permitan cogestionar la entidad territorial e incrementar la capacidad de iniciativa, impulso y ejecución de las ideas de cada sector.

Mediante el decreto 689 de 2013 “por el cual se estructura y reglamenta provisionalmente el presupuesto participativo en el municipio de Pereira” -a iniciativa de la Secretaría de planeación, a la que compete la coordinación comunitaria- el Alcalde de Pereira diseñó el programa de presupuesto participativo, mediante el cual dispondrá de un recurso económico para que cada comuna y corregimiento decidan invertirlo a través de la formulación y discusión de proyectos que guarden consonancia con el Plan de desarrollo municipal y que respondan a determinadas líneas de inversión¹.

El precitado decreto establece una metodología general para desarrollar el presupuesto participativo, dando inicio a la consolidación de un equipo especial encargado de asesorar a las comunidades en la planificación y formulación de los proyectos, para que respondan a las necesidades principales del sector.

El rumbo del presupuesto participativo no está sólo en manos de los actores sociales. Es la comunidad y el municipio los que deciden juntos como realizar inversiones, mediante la financiación de proyectos que surgen de la iniciativa comunitaria. Según el precitado decreto, la sociedad tiene gran participación en la inversión de sus recursos, sin embargo, no se señala un porcentaje de los recursos de libre destinación del municipio, como el de inversión comunitaria, lo que crea un panorama de incertidumbre para las JAL, que no saben con exactitud sobre la cifra de dinero del que pueden disponer para planificar proyectos que puedan ser cubiertos con sus recursos, o mejor dicho, con los recursos del presupuesto participativo.

Cuando se le petitionó al municipio de Pereira sobre la implementación de este mecanismo de participación ciudadana, no proporcionaron respuestas concretas, limitándose a anexar el presupuesto para la vigencia del año 2014. En el derecho de petición presentado se anexaron las siguientes inquietudes:

1. ¿Cuáles fueron los espacios e intervenciones ciudadanas para la formulación, planeación, y elaboración del proyecto de presupuesto anual del año 2014, antes de ser presentado al Concejo Municipal y diferentes de las intervenciones institucionales reglamentarias como la participación del Concejo Municipal de Política Fiscal?

¹ Decreto 689 de 2013, Artículo 3, numeral 3: Construcción, adecuación o mantenimiento de escenarios deportivos, escuelas, casetas comunales, infraestructura de primera infancia, puestos de salud y otros equipamientos colectivos de interés comunitario, mejoramiento de vivienda, entre otras obras de infraestructura.

2. Descripción detallada de los recursos de libre inversión del presupuesto anual 2014, puesto que en el acuerdo municipal no se encuentra detallado este monto. Debe aclararse que el presupuesto participativo solo puede desarrollarse sobre montos de libre inversión y de ahí la necesidad de establecer detalladamente estos rubros.

3. Desde la Alcaldía ¿cuáles han sido los esfuerzos por desarrollar el mecanismo de participación ciudadana denominado “Presupuesto Participativo”?

Parte de la respuesta del municipio ante las preguntas planteadas fue:

“Se tiene un comité administrativo y además se realizan debates en el concejo municipal a puertas abiertas donde la comunidad puede participar y solicitar respetuosamente cualquier explicación sobre los temas de discusión.

Los proyectos desarrollados referentes al presupuesto participativo son los siguientes: Concejo territorial de planeación y apoyo a las juntas de acción comunal y juntas administradoras locales”.

Una vez observada la institucionalización de este mecanismo de participación, que se afianzó con una norma gestionada desde el ejecutivo municipal, se estudió el impacto de presupuesto participativo en la comunidad, indagando directamente a los ediles activos, quienes presentaron un panorama contrario a lo consagrado por la entidad territorial, al informar que tienen conocimiento sobre el presupuesto participativo porque algo han escuchado de la comunidad y demás miembros de las JAL, pero que no conocen la forma de implementarlo ni sus beneficios. Refieren con unanimidad que no les fue permitido presentar proyectos para ejecutar un porcentaje del presupuesto en cada una de sus comunas y simplemente el Alcalde del momento llegaba con la propuesta aprobada y la desarrollaban.

Ninguno de los 103 ediles contactados tenía conocimiento sobre el Decreto 689 de 2013 que diseñó un modelo para implementar el presupuesto participativo y, en definitiva, no habían observado aplicar dicha formalidad.

Comúnmente los recursos del presupuesto participativo son confundidos con el fondo de inversiones comunitarias, que no tienen como finalidad ejecutar proyectos de inversión sino satisfacer necesidades de la comunidad, propiamente de las JAL, traduciéndose en la dotación de sus instalaciones de funcionamiento, que en últimas se invierte en televisores y comedores para las casetas comunales o para el lugar donde se reúne la JAL.

Armenia, Quindío

El municipio se adecuó al Decreto 111 de 1996 por medio del Acuerdo Municipal 032 de 1996 “Por medio del cual se expidió el estatuto orgánico del Presupuesto del Municipio de Armenia y sus entidades Descentralizadas”; de esta manera, en el proceso de planeación, formulación, aprobación, ejecución y seguimiento del presupuesto del municipio no hubo injerencia directa de los ciudadanos en la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991.

En 1999, se presenta un terremoto devastador para la ciudad. Como respuesta resiliente de la comunidad, se organizan de mejor manera tanto Juntas Administradoras Locales como Juntas de Acción Local, e inician un mancomunado esfuerzo para transformar la manera de planear el presupuesto de la ciudad. Con apoyo de los mandatarios locales y las principales fuerzas sociales y políticas surgió el Acuerdo Municipal 001 de 2011 “Por medio del cual se establece el mecanismo de planeación comunitaria del municipio de Armenia, y se dictan otras disposiciones”.

El acuerdo 001 de 2011 es hito en la región Eje Cafetero desde el punto de vista orgánico, pues adecúa recursos físicos, humanos y procesos institucionales al servicio de la participación ciudadana en el presupuesto municipal de la ciudad de Armenia, situación que hasta la fecha no había ocurrido en ninguna otra ciudad de la región. Puede decirse que en el 2011 Armenia fue la primera ciudad del Eje Cafetero formalmente adecuada para adelantar un proceso de presupuesto participativo.

En total son 5 zonas veredales y 10 comunas urbanas. Para lograr el trabajo articulado con cada Junta de Acción Comunal se creó el Comité de Desarrollo Local Participativo de Armenia CODELPA. Lo interesante de este órgano es que tiene un Comité Directivo compuesto por 13 miembros de los cuales 6 son representantes JAC y, entre ellos, por lo menos dos de la zona rural, solamente tres directamente relacionados con la Alcaldía de Armenia y los otros integrantes son un representante de la academia, uno de los gremios, uno del Consejo Territorial de Planeación y otro del Consejo de Desarrollo Rural. Además de la Junta Directiva, el CODELPA tiene un Comité Técnico/Operativo que está compuesto por 34 representantes, de los cuales 11 son miembros de las Juntas Administradoras Locales y otros 11 miembros de las Juntas de Acción Comunal, logrando así los representantes comunitarios el 64% de la toma de decisiones. Los otros 12 representantes son 7 integrantes de la Alcaldía de Armenia, un representante de Empresas Públicas de Armenia, un representante de la Universidad del Quindío, un representante de

los gremios, un representante del Consejo Territorial y un representante del Consejo de Desarrollo Rural. Administrativamente el apoyo y asesoría brindada a las JAC y JAL es desempeñado por la Unidad de Apoyo de Desarrollo Participativo de la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía.

La planificación comienza con el Plan de Desarrollo Municipal y los Planes de Desarrollo Comunales. De las líneas de intervención estratégicas de los planes de desarrollo se genera todo el entramado de ruta en el que intervienen CODELPA, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, las Juntas Administradoras Locales, Juntas de Acción Comunal, entre otros actores para el debate de priorización y decisión de la inversión. La ejecución y seguimiento se encuentra a cargo de la Alcaldía y los representantes comunitarios de cada área de intervención. Puede ahondarse más en el artículo 25 y siguientes del Acuerdo Municipal 001 de 2011.

Así, se evidencia entonces que el gobierno municipal de Armenia cede a los líderes comunitarios el poder de la toma de decisiones, para generar un genuino proceso deliberativo en las etapas de planeación, formulación, aprobación, ejecución y seguimiento del presupuesto participativo de la ciudad de Armenia.

A pesar de la existencia de institucionalidad presente en el proceso de presupuesto participativo, los recursos reales tienen una limitante bastante importante. El proceso implica mínimo el 5% de los recursos propios del municipio. Como se trata solamente de los recursos propios, el dinero del presupuesto participativo en relación con el Presupuesto General del Municipio es irrisorio: mientras el 100% del Presupuesto General del Municipio de Armenia en el año 2014 fue de Doscientos noventa y dos mil millones aproximadamente (\$292.188.192.901) el techo presupuestal del Presupuesto participativo fue de 749 millones de pesos aproximadamente (\$749.700.000) apenas el 0.25%. Estos recursos deben repartirse en 5 comunas y 10 veredas, generando una inviabilidad en la planificación, formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de aspectos de gran alcance o proyección comunitaria.

No obstante lo anterior, es el proceso más adelantado y progresista que tiene el Eje Cafetero colombiano, advirtiendo además que esto ha sido gracias al apoyo de los mandatarios locales. Sin duda este proceso se tiene pensado a largo plazo y por tanto ya se prevén ajustes a lo largo de la ruta.

CUADRO DE COMPARACIÓN 1

| | Manizales | Pereira | Armenia | Cartago |
|-------------------------------------|--|--|---|--|
| Norma Nacional | Decreto 111 de 1996, ley 136 de 1994, ley 1551 de 2012, ley 1757 de 2015 | Decreto 111 de 1996, ley 136 de 1994, ley 1551 de 2012, ley 1757 de 2015 | Decreto 111 de 1996, ley 136 de 1994, ley 1551 de 2012, ley 1757 de 2015 | Decreto 111 de 1996, ley 136 de 1994, ley 1551 de 2012, ley 1757 de 2015 |
| Norma Local | Acuerdo Municipal 059 de 1990 y Acuerdo Municipal 189 de 1996 | Decreto 689 de 2013 "Por el cual se estructura y reglamenta provisionalmente el presupuesto participativo en el municipio de Pereira". | Acuerdo Municipal 001 de 2011 | Acuerdo Municipal 019 de 2008 |
| Planeación Participativa | No | Sí. Mediante un acto administrativo, el municipio determinará las comunas y corregimientos a participar. | Sí, pero para el 5% de recursos propios municipio | No |
| Formulación Participativa | No | Sí. Siete días después de la selección de las comunas y/o corregimientos, los presidentes de las Juntas de Acción Comunal y los ediles diseñarán por lo menos 4 proyectos y los registrarán en la Secretaría de Planeación para que analice la viabilidad técnica, legal y presupuestal. | Sí, pero para el 5% de recursos propios del municipio | No |
| Aprobación participativa | No | Sí. Después de una votación se aprueba mediante decreto el proyecto ganador. | Sí, pero para el 5% de recursos propios del municipio | No |
| Ejecución participativa | No | Sí. La Secretaría de Planeación por medio del banco de programas y proyectos formulará el proyecto ganador y destinará los recursos para su ejecución, que podrá desarrollarse en la misma vigencia donde fue elegido o en una posterior. | Sí, pero para el 5% de recursos propios del municipio | No |
| Control Participativo | No | Sí. En el certamen donde se elige el proyecto, se vota también por los veedores del Presupuesto Participativo. | Sí, pero para el 5% de recursos propios del municipio | No |
| Monto del Presupuesto Participativo | Ninguno | Ninguno | 5% de recursos propios del municipio. No es suficiente porque debería ser por lo menos el 5% del presupuesto general del municipio. | Ninguno |

CUADRO DE COMPARACIÓN 2

| | MUY PARTICIPATIVA | POCO PARTICIPATIVA | SIN PARTICIPACIÓN |
|---------------------------|-------------------|--|--------------------|
| Norma Nacional | | Armenia, Pereira, Manizales y Cartago | |
| Norma Local | Armenia | Pereira | Manizales, Cartago |
| Planeación Participativa | Armenia | Pereira | Manizales, Cartago |
| Formulación Participativa | Armenia | Pereira | Manizales, Cartago |
| Aprobación participativa | Armenia | Pereira | Manizales, Cartago |
| Ejecución participativa | Armenia | Pereira | Manizales, Cartago |
| Control Participativo | Armenia | Pereira | Manizales, Cartago |

Conclusiones

- El presupuesto participativo es un mecanismo que tiene una naturaleza ambigua en sus posibilidades de aplicación, puesto que no hay una sola y única metodología, tanto en lo teórico como en las prácticas locales. En los casos revisados, esta situación genera consecuencias adversas para los ciudadanos, toda vez que en los documentos y normas los integrantes de corporaciones públicas y mandatarios exponen sus iniciativas justificándolas en la participación democrática, pero en la práctica, se asiste a un diseño y ejecución del modelo representativo y tecnócrata de la democracia.

- Desde el aspecto institucional, partiendo del decreto 111 de 1996 y los acuerdos municipales que diseñan el rumbo de los presupuestos municipales de Cartago y Manizales, no se observa la participación ciudadana como principio y proceso y, por tanto, se vulnera el derecho – principio constitucional de participación política de los ciudadanos. Se recomienda adecuar los acuerdos orgánicos de presupuesto de estas ciudades conforme a la ley 1551 de 2012 y 1757 de 2015.

- La ciudad de Cartago está muy alejada de poder concretar procesos de democratización del presupuesto. Es evidente la falta de organización, interés y conocimiento de sus ediles, se registra un rol elitista y clientelista en el gobierno municipal y se detecta desprotección de la ciudadanía tanto por cuestiones de seguridad como de eficacia de órganos judiciales y de control.

- El proceso de presupuesto participativo de Pereira se encuentra en desarrollo. El de Armenia es el más avanzado de la Región Eje Cafetero. No obstante, a los dos todavía les falta comprometer recursos significativos para que la ciudadanía se pueda planificar a mediano y largo plazo en diferentes dimensiones y áreas de intervención.

- Es importante, para la eficacia del principio de derecho constitucional de participación política en el proceso formal y material de presupuesto municipal, que se evidencie participación abierta y suficiente de los ciudadanos en las etapas de planea-

ción, formulación, aprobación, ejecución y control con recursos significativos del municipio.

- El procedimiento participativo del presupuesto anual municipal apenas comienza. La información hasta ahora recolectada obedece a las discusiones previas y antecedentes de lo que fue el Presupuesto Participativo 2014 – 2015. Le corresponderá a Planeación Nacional generar metodologías vinculantes jurídicamente conforme a la ley 1757 de 2015, que involucren recursos significativos y planeación comunitaria plurianual. Sin esto, se continuará en el discurso o teorización sobre participación ciudadana sin materialización real.

- Queda abierta la posibilidad de emprender nuevas iniciativas de investigación aplicada, a partir de programas o líneas de indagación que ausculten aristas no abordadas en el presente trabajo, específicamente en lo relacionado con aspectos metodológicos del presupuesto participativo para Colombia y las garantías de acceso a la participación de la comunidad para acceder en igualdad de condiciones a la información previa, el debate y la toma de decisión en el presupuesto participativo.

Referencias

- Alcaldía de Pereira, Risaralda. (5 de noviembre de 2013). Por el cual se estructura y reglamenta provisionalmente el presupuesto participativo en el municipio de Pereira. [Decreto 689 de 2013].
- Alcaldía de Manizales, Caldas. (18 de diciembre de 2013). Por el cual se establece el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Manizales para vigencia fiscal 2014. [Acuerdo 0834 de 2013].
- Alcaldía de Manizales, Caldas. (10 de noviembre de 2015). Respuesta a derecho de petición. [SDS 1563-15].
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Planeación y Presupuesto Participativo 2011 - 2012 Memorias. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Concejo Municipal de Cartago, Valle. (27 de diciembre de 2007). Por medio del cual se ajusta el plan de ordenamiento territorial del municipio de Cartago Valle. [Acuerdo 023 de 2007].
- Concejo Municipal de Cartago, Valle. (6 de noviembre de 2008). Por medio del cual se expide el régimen orgánico de presupuesto para el municipio de Cartago y sus entidades des-

centralizadas. [Acuerdo 019 de 2008]. Recuperado de: <http://www.cartago.gov.co/SITIOCARTAGO/Portal/Docs/ACUERDO%20No%20019%20ESTATUTO%20ORGANICO%20DE%20PRESUPUESTO.pdf>.

Concejo Municipal de Cartago, Valle. (30 de mayo de 2012). Por medio del cual se aprueba y adopta el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Cartago moderna, competitiva e incluyente” y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 005 de 2012]. Recuperado de: http://salud.univalle.edu.co/pdf/procesos_de_interes/planes_desarrollo/7_plan_de_desarrollo_cartago_2012_2015.pdf

Concejo Municipal de Cartago, Valle. (6 de diciembre de 2013). Por medio del cual se aprueba y se expide el presupuesto general de rentas, recursos de capital y gastos del municipio de Cartago, valle del cauca, para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2014. [Acuerdo 016 de 2013]. Recuperado de: <http://www.cartago.gov.co/SITIOCARTAGO/Portal/Docs/ACUERDO%20No.%20016-2013-APRUEBA%20PRESUPUESTO%20PARA%202014.pdf>

Concejo Municipal de Manizales. (1990). (21 de marzo de 1990). se reglamentaron las Juntas Administradoras Locales JAL. [Acuerdo Municipal 059 de 1990].

Concejo Municipal de Manizales. (28 de Mayo de 1996). Por medio del cual se establecen las normas orgánicas del presupuesto del municipio de Manizales. [Acuerdo Municipal 189 de 1996].

Concejo Municipal de Pereira, Risaralda. (12 de junio de 2012). Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Por una Pereira Mejor”. [Acuerdo 20 de 2012]. Recuperado de: http://exus-cdn-level-2.exusmultimediasa.netdna-cdn.com/es/dominios/pereira.gov.co/upload/69/informes/plan_desarrollo/plan_desarrollo_2012_2015.pdf

Concejo Municipal de Pereira, Risaralda. (11 de diciembre de 2013). Por medio del cual se expide el presupuesto general de rentas y recursos de capital y apropiaciones para gastos del municipio de Pereira, para la vigencia comprendida entre el 1° de enero al 31 de diciembre del año 2014. [Acuerdo 030 de 2013]. Recuperado de: <http://www.concejopereira.gov.co/es/idocumentos/ver/1947/>

Concejo Municipal de Pereira, Risaralda. (12 de mayo de 2014). Por medio del cual se expide el régimen orgánico de presupuesto para el municipio de Pereira Risaralda y sus entidades descentralizadas. [Acuerdo 08 de 2014]. Recuperado de: <http://www.concejopereira.gov.co/es/idocumentos/ver/1971/>

Concejo Municipal de Pereira, Risaralda. (16 de septiembre de 2015). Por medio del cual se expide el Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira para la vigencia 2015 al 2027. [Acuerdo 028 de 2015]. Recuperado de: <http://www.concejopereira.gov.co/es/idocumentos/ver/2039/>

Congreso de Colombia. (2 de junio de 1994). Artículo 131 [Parágrafo 1]. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. [Ley 136 de 1994]. DO: 41.377.

Congreso de Colombia. (6 de julio de 2012). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. [Ley 1551 de 2012]. DO: 48.483.

Congreso de Colombia. (6 de julio de 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. [Ley 1757 de 2015]. DO: 49.565.

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 2. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Dahl, R. (1989). *La Poliarquía: participación y oposición*. Madrid, España: Tecnos.

Dávila L., A. (2002). *Democracia Pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes, CESO, Departamento de Ciencia Política: Alfaomega Colombiana.

De Sousa Santos, B. (2005). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Bogotá: ILSA.

Durán, J. (1994). *La nueva Constitución y la participación*. En V. I. S.O.S., & J. Duran (Ed.), *Colombia una democracia en Construcción*. Bogotá D.C.

Fearon, J. (1998). *La deliberación como discusión*. En J. Elster, *La democracia deliberativa* (págs. 65 - 93). Madrid: Gedisa.

Fishkin, J. (1995). *Democracia y Deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Barcelona: Ariel.

Gallego Marín, C. A., Guzmán Rendón, A. (2013). Participación ciudadana en las consultas previas ante las JAL según la ley 136 de 1994 y las Consultas Previas Pluriétnicas según el convenio 169 de 1989 de la OIT. *Revista Ambiente Jurídico*, XX (16), 162-178.

Martí, J. (2006). *La República Deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid, España: Marcial Pons.

OPPCM, O. d. (2011). *10° informe de Presupuesto Participativo*. Medellín: EAFIT, Universidad de Medellín.

Presidencia de la República de Colombia. (18 de enero de 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. [Decreto 111 de 1996]. DO: 42.692.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2014). *Registraduría Nacional del Estado Civil*. Recuperado de: <http://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/resultados>

Sánchez, L. C., & Vidal P, J. (1991). *La Constituyente de 1991. Compilación y análisis histórico y jurídico de sus antecedentes y primeras decisiones Tomo I*. Bogotá D.C.: Cámara de Comercio de Bogotá.

UN - HABITAT PNUD. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto participativo?* Quito: PNUD UN - HABITAT. Recuperado de: mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3523&alt=1

Velásquez C., F., & Gonzalez R., E. (2012). *La Planeación Participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia*. Bogotá D.C.: Foro Nacional por Colombia. Recuperado de: http://www.viva.org.co/documentos/cat_view/4-red-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo