

Condiciones habilitantes para los presupuestos participativos en Bogotá: una perspectiva nacional e internacional*

David F. Castro**

Lina V. Guavita***

Sergio D. Martín****


Universidad Sergio Arboleda, Colombia


<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.77200>


Resumen

El objetivo del presente artículo es determinar las condiciones necesarias para el ejercicio del presupuesto participativo en Bogotá. Con base en lo anterior se hace un análisis del marco normativo de la participación ciudadana en Colombia, con el fin de establecer las condiciones ya desarrolladas para la ejecución del presupuesto participativo. Posteriormente, se desarrolla un diagnóstico de los principales programas de participación a nivel nacional e internacional utilizando la “escalera de la participación” de Arnstein con la intención de

***Artículo recibido:** 11 de enero de 2019 / **Aceptado:** 18 de julio de 2019 / **Modificado:** 13 de agosto de 2019. El presente artículo es un producto de investigación del proyecto “Participación ciudadana incidente”, el cual no contó con financiación.

**Ingeniero Industrial y Profesional en Finanzas de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Profesor de la Universidad Sergio Arboleda de las Escuelas de Ingeniería y Comunicación Social. Correo electrónico: engineer9025@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-7580-5466>

***Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Profesora de la Universidad Sergio Arboleda de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales. Correo electrónico: l_vanessaguavita@hotmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-1157-2050>

****Estudiante de Economía de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Correo electrónico: sergio.martin@correo.usa.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-5010-396X>

Cómo citar

Castro, D. F., Guavita, L. V. & Martín, S. D. (2019). Condiciones habilitantes para los presupuestos participativos en Bogotá: una perspectiva nacional e internacional. FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 16, 151-176. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.77200>

resaltar las fallas en la promoción de la participación y en el desarrollo de los presupuestos participativos. Finalmente, se propone un proceso participativo que sintetiza las condiciones habilitantes enunciadas y los aprendizajes de los casos nacionales e internacionales.

Palabras clave: derechos civiles y políticos; participación social; pobreza; capital social y políticas públicas; Colombia.

Enabling Conditions for Participatory Budgets in Bogota: A National and International Perspective

Abstract

The objective of this paper is to determine the enabling conditions for exercising participatory budgets in Bogotá. An analysis of the citizen participation regulatory framework in Colombia is introduced in order to understand the existent conditions for the execution of democratic budgets. After, a diagnostic of the main national and international citizen participation programs is completed using Arnstein's "participatory ladder", highlighting the failures in promoting citizen participation and in the development of participatory budgets. Finally, the last chapter presents a proposal to synthesize conditions that will enable the development of citizen budgets as well as the lessons learnt from international and national cases.

Keywords: civil and political rights; social participation; poverty; social capital and public policies; Colombia.

Introducción

Los espacios de participación ciudadana generados en el marco de un Estado Social de Derecho permiten no solo el cumplimiento de sus fines, sino el fortalecimiento de la confianza entre la ciudadanía. Este fortalecimiento parte del reconocimiento de las principales necesidades del territorio a través de un diálogo continuo, brindándole a la comunidad la posibilidad de articular sus intereses para incidir en la política pública. Esta premisa llevaría a pensar que la participación ciudadana debe ser una actividad recurrente en el proceso de toma de decisiones gubernamentales. En el contexto nacional a pesar de que ya se ha abierto la ventana para la formulación de presupuestos participativos, aún sigue siendo bajo su nivel de implementación y, peor aún, no se tiene claro el nivel real de participación de los ciudadanos, así como su nivel de influencia en las etapas de diseño, planeación y ejecución del gasto público.

A continuación, en el primer capítulo se aborda el marco jurídico que posibilita la facultad de estructurar iniciativas desde la ciudadanía con el objeto de analizar en qué medida dicho marco contribuye a la planeación participativa y por ende a los presupuestos participativos.

La Constitución Política de Colombia de 1991

La planeación participativa “pretende conferir a la ciudadanía organizada la posibilidad de definir los proyectos de desarrollo local que ha de ejecutar la administración municipal” (Velázquez & González, 2003, p. 281). Samuel Huntington (1994) denominó la tercera ola de la democracia en América Latina a aquella transición hacia la democratización que vivió la región a finales del siglo XX, luego de regímenes dictatoriales establecidos en la mayor parte del continente. Colombia para la segunda mitad de este siglo estuvo sin la suficiente intervención ciudadana en el sistema político. Este hecho motivó el proceso de consolidación de la Constitución Política de 1991 donde se introdujeron elementos de la planeación participativa en sinergia con los propios de la democracia representativa (Marcedo, 2011, p. 139). La Constitución Política de 1991 incluyó en su título IV, capítulo I, las formas de participación democrática incorporando los mecanismos de participación ciudadana. De esta generación de introducción de mecanismos devienen los presupuestos participativos, ya que como se verá más adelante, los cabildos abiertos, consolidados para el país en la ciudad de Pasto (Nariño, Colombia), muestran un caso representativo de la evolución de estos cabildos a través de la materialización de los presupuestos participativos a nivel territorial.

El presupuesto de la Nación y el gasto social

La Constitución Política, en el artículo 347 sobre los gastos de Estado y su respectiva materialización en el decreto 111 de 1996 con relación al componente llamado gasto social del presupuesto de la nación contempla las necesidades básicas insatisfechas de la población en un contexto local¹ (Constitución Política de Colombia, 1991). El Presupuesto Participativo tiene relación con el presupuesto de la nación, pues su común denominador es la priorización de necesidades y recursos para la estructuración de presupuestos. En este sentido, la Constitución en su artículo 340 habilitó la participación ciudadana mediante la creación Concejo Nacional de Planeación donde concurren representantes gubernamentales y ciudadanos. Es pertinente aclarar que

1. Tales como: “...salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población” (Ministerio de Hacienda, 2019).

el mencionado Concejo tiene un carácter consultivo con relación a las decisiones entre el nivel local —gobiernos y alcaldías— y el nivel nacional —Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda—.

Finalmente, durante el período gubernamental 2010-2018 de Juan Manuel Santos se desarrolló el Portal de Transparencia Económica del Estado Colombiano, el cual tiene por objetivo explicar de manera didáctica el gasto público a la ciudadanía, implementado en el plan de desarrollo del cuatrienio presidencial.

Participación ciudadana en los planes de desarrollo

La Ley 388 de 1997 en relación con la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, en su artículo 4, determina que la participación democrática es un ejercicio que debe estar presente en todas las actividades de las administraciones municipales y distritales, en la que se consideren “los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. [...] tendrá como objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores [...]” (Ley 388 de 1997, artículo 4).

Lineamientos a nivel nacional y Distrital en relación al presupuesto participativo

La ley estatutaria 1757 de 2015 define los requisitos para el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana. De igual forma se concretan las formas por las cuales la ciudadanía participa mediante las figuras del cabildo abierto, la revocatoria del mandato, el referendo y la rendición de cuentas del nivel ejecutivo entre otros mecanismos. En virtud de lo anterior, la presente Ley crea un Concejo Nacional de la Participación Ciudadana el cual tiene un carácter consultivo pues su función es asesorar al Presidente de la República en temas relacionados con la democracia participativa. Sin embargo, es importante destacar la facultad que le otorga la Ley a las entidades del orden regional, municipal, local y Distrital para la realización de presupuestos participativos con recursos provenientes de los ingresos del Departamento, municipio o Distrito.

Guardando coherencia con el espíritu de la Ley 1757, el Ministerio del Interior (2016) desarrolló unos lineamientos específicos para la realización de los presupuestos participativos. Sin embargo, el mencionado documento no define los criterios socioeconómicos, ambientales o presupuestales para la identificación de proyectos de presupuesto participativo, ni tampoco delimita las condiciones que garantizan una participación ciudadana efectiva; es decir donde los ciudadanos puedan priorizar e intervenir proyectos acordes con un diagnóstico territorial.

Lineamientos del Orden Distrital para Bogotá, Colombia

Los Decretos 448 de 2007 y 503 de 2011 crean el Sistema Distrital y la Política Distrital de Participación Ciudadana respectivamente. El sistema de Participación ciudadana establece como autoridad para la democracia participativa a la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Por otro lado, determina las principales instancias en la cuales interactúa la ciudadanía y las distintas secretarías que conforman el Distrito para la promoción de la participación. De manera complementaria, la Política Distrital de Participación ciudadana fija los objetivos por los cuales deber regirse la participación ciudadana y establece la obligación de garantizar su financiación mediante los recursos del Plan de Desarrollo Distrital y su inclusión en los planes operativos anuales de inversión.

En cuatro periodos de gobierno (desde Samuel Moreno hasta Peñaloza) lo propuesto tanto en el Decreto 448, como en el Decreto 503, ha estado marcado por una discontinuidad en las iniciativas que pretenden implementar lo estructurado a nivel normativo. Un ejemplo claro de dicha discontinuidad puede verse reflejada en la Resolución 280 de 2010, donde se estableció en los Presupuestos Participativos, un instrumento para la elaboración del presupuesto de inversión de los Colegios Distritales. Aunque para Velázquez, F. & González, E. (2012) dicha experiencia fue significativa en términos de participación ciudadana y asignación de recursos, en el posterior Gobierno Peñaloza (2016-2020), el presupuesto participativo ni siquiera figuró dentro de la propuesta de participación ciudadana implementada mediante el modelo “Uno más Uno = Todos, Una más Unas = Todas”. En contraste con la visión de la Resolución 280, el gobierno Peñaloza consideró pertinente una participación ciudadana enfocada a desarrollar obras de embellecimiento urbanístico.

Condiciones necesarias de los presupuestos participativos

El marco legal presentado ofrece un panorama que permite entender el grado de implementación de los presupuestos participativos en el marco de la promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, los presupuestos participativos requieren unas condiciones especiales; es decir condiciones no reflejadas en las normas existentes o cuyo cumplimiento no es obligatorio. Se presentan entonces, a continuación, las condiciones habilitantes de los presupuestos participativos mediante lo expuesto por Aguirre (2014) y la ley 1757 de 2015: “recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlas en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios”.

Voluntad política del representante a nivel local

El sistema político colombiano es dependiente del nivel ejecutivo para promover la participación ciudadana aun cuando la voluntad política debería estar fundamentada en la participación según la Ley 136 de 1994, en su artículo 3 y modificadas por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012: “promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”. Para el caso de Bogotá la participación ciudadana depende en gran medida del alcalde, debido a que el artículo 12 del Decreto 448 de 2007 nombra a la Secretaría de Gobierno como ente rector de la participación ciudadana, lo que coloca la participación ciudadana de antemano en un ambiente de desigualdad de poder en relación con el régimen unitario del Distrito. La anterior tesis la respalda Velásquez (2003) al anotar esta situación en Bogotá en su capítulo denominado “fractura entre participación ciudadana y representación política”, en la cual destaca que el principal problema con los diferentes escenarios de participación es la priorización de proyectos, generando tensiones y desconfianza en los participantes de dichos escenarios. Por lo tanto, se requiere garantizar en primera instancia una independencia en la promoción de la participación ciudadana, de tal forma que esta no dependa de los cambios políticos del corto plazo y permita abordar fenómenos estructurales como la creación de espacios de confianza con la ciudadanía, desarrollo de propuestas alineadas con las necesidades socioeconómicas y fortalecimiento de las competencias ciudadanas para el desarrollo de presupuestos participativos.

El capital social como eje articulador de la ciudadanía y los presupuestos participativos

El capital social es entendido como el proceso de generación de vínculos entre los individuos en aras de conseguir un bienestar común mediante la conformación de organizaciones lucrativas, organizaciones civiles (ONG) y vínculos informales generados mediante la confianza entre dichos individuos. El anterior concepto tuvo un importante aporte por parte de Putnam (2001) en su obra denominada: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. El autor expone como el incremento del ingreso *per cápita* excedió en una reducción del sentido comunitario de los Estados Unidos entre el período 1950-1980. En consecuencia, los ciudadanos se convirtieron en habitantes enajenados —por las labores productivas— de los escenarios de afianzamiento de la confianza con la comunidad circundante como vecinos y amigos. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de manera formal el capital social es definido como: “Redes con normas, valores y saberes compartidos que facilitan la cooperación dentro o entre grupos” (OCDE, 2014, p. 103). En este sentido, los presupuestos participativos al ser un fenómeno propio de la participación no sólo se enfocan en la existencia de

una presentación de demandas por parte de la ciudadanía y su consecuente financiación, sino en la promoción de aquellos vínculos asociativos donde se generen organizaciones ciudadanas capaces² y dispuestas a participar activamente del proceso participativo.

La Encuesta Multipropósito para Bogotá en 2017 muestra que el capital social en Bogotá sufre la falta de asociación entre ciudadanos con el ánimo de incidir en política. Lo anterior tiene su fundamento en la variable denominada: “Distribución de la participación en personas de 10 años o más en organizaciones sociales para el período 2014-2017”. Se muestra que el 87 % de la población no participa en ningún tipo de organización social y el 57 % de las organizaciones sociales son organizaciones religiosas, mientras que el 19 % son organizaciones que promueven el deporte (DANE & Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p. 236).

La pobreza como factor incidente del capital social y la participación ciudadana

La pobreza es un condicionante de la participación en términos generales, priva al individuo de hacer parte del proceso de formación del capital social en la medida que niega el acceso de ciertos recursos necesarios para el ejercicio de la ciudadanía y por ende limita su capacidad de integrarse a la comunidad. Tales recursos son de diversa índole y van desde la credibilidad en las personas, la pertenencia a organizaciones y la capacidad económica de adquisición (Townsend, 1979). De manera complementaria, el trabajo de Ferragina, Tomlinson y Walker (2013) midió cuantitativamente³ la participación como un fenómeno explicado por tres variables significativas a nivel estadístico: privación —cobertura de las necesidades básicas—, participación social y confianza. La primera variable —privación— está compuesta por el aspecto financiero de los hogares —ingresos, ahorros y deudas—, el alojamiento y calidad de vivienda. De manera agregada dicho aspecto económico tiene una correlación o influencia lo suficientemente significativa (0.98) con la privación y está a su vez de 0.54 con la variable principal: la participación (ver tabla 1); corroborando la tesis sobre la incidencia positiva del aspecto económico sobre la participación.

John Sudarsky (2001) calculó el capital social y para Bogotá, encontró que el indicador de capital social era de -0.54, el cual es bajo con respecto a otros departamentos como Amazonas, Chocó, Cesar y Bolívar, con un puntaje de 1.57, 1.33 y 1.26 respectivamente. Este indicador fue calculado operando variables como activismo político,

2. Dentro del Decreto 448 de 2007 reconoce la necesidad de formar ciudadanos y organizaciones capaces de participar dentro de los espacios diseñados por la administración Distrital para el logro de la incidencia ciudadana.

3. El trabajo toma como fuente de información la encuesta *Understanding Society* aplicada en Reino Unido en 2009 a 40 000 hogares; datos procesados mediante las técnicas de modelamiento estructural de ecuaciones.

confianza en medios, solidaridad y habilidades políticas, donde al operar el puntaje de estos valores se obtiene el del “K-social”, término que hace referencia al capital social. En consecuencia, Bogotá cuenta a nivel histórico con niveles regulares o inferiores de estas variables, así se rescata la necesidad de impulsar el capital social dentro de la promoción de la participación ciudadana.

Tabla 1. Variables influyentes en la participación: factor, sub-factor y aspecto

Factor	Subfactor		Correlación del subfactor con el aspecto que afecta la participación	Aspecto medido que afecta la participación	Correlación del aspecto medido que afecta la participación
Situación Financiera	Situación Financiera: ahorros, financiamiento y cuentas por pagar	Correlación (0-1) con el aspecto Privación	0.98	Privación material	0.54
Situación Material	Situación por tenencia de activos: computador, DVD, lavadora, secadora		0.43		
Situación Vivenda	Vivienda: muebles, calidad de los materiales		0.95		
Situación Recreacional	Fines de semana Amigos		0.91		
Sentido de vecindad	Sentido pertenencia Número de amigos Soporte emocional Comodidad Similitud de gustos Fluencia de la comunicación	Correlación (0-1) con el aspecto participación social	0.36	Pertenencia con el vecindario	0.55
Religión	Tipo de religión, importancia e iglesia		0.4		
Interés Político	Partido político, interés		0.48		
Confianza	En general	Correlación (0-1) con el aspecto confianza	0.47	Confianza	0.36
	Hacia los extraños		0.86		
	En situaciones de riesgo		0.52		

Fuente: elaboración propia con base en Ferragina, Tomlinson y Walker (2013, p. 10).

Funcionarios públicos competentes

Funcionarios que generen confianza en la comunidad debido a su capacidad de gestión y técnica para soportar los procesos de participación en dos vías: fungiendo como orientadores del diálogo y como catalizadores de proyectores comunitarios viables jurídica, económica y socialmente. Según la encuesta de percepción ciudadana de

Bogotá Cómo Vamos (2017), la ciudadanía considera que las instituciones que más están realizando acciones por mejorar su calidad de vida son la Alcaldía (28 %), la Policía (22 %) y las Juntas de Acción Comunal (JAL) (18 %), mientras que en último lugar se encuentran Gobierno Nacional (9 %), Gobernación (6 %) y Concejo (5 %) (2017, p. 91). En cuanto a la percepción de corrupción, el 51 % de la ciudadanía considera que esta ha aumentado durante el último año, el 14 % afirma que ha disminuido, mientras que el 35 % afirma que esta sigue igual (Bogotá Cómo Vamos, 2017, p. 96). Además, encontraron que el 84 % de la población encuestada percibe como desfavorable el gobierno del actual alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa. Lo anterior muestra un panorama desfavorable en relación a la imagen de las instituciones públicas y en particular muestra la debilidad de la Alcaldía para promover la participación ciudadana pues la desconfianza de los ciudadanos es un obstáculo para la construcción de propuestas y el logro de acuerdos.

El tamaño adecuado de las comunidades y el rol de las organizaciones sociales

El teorema de la imposibilidad de Arrow afirma que el tamaño de una colectividad afecta su capacidad de llegar a consensos y sobretodo de “diseñar un sistema de votación –o un procedimiento de elección– que permita generalizar las preferencias de los individuos hacia una “preferencia social de toda la comunidad” (Mora, 2013, p. 109). Es necesario entonces los presupuestos participativos con un enfoque territorial, tal y como lo advierte la Organización de Estados Americanos (OEA, 1974) donde “el criterio básico utilizado para determinar una región es que constituya una unidad geográfica y socioeconómica que pueda producir un crecimiento auto sostenido y no de dependencia exclusiva al núcleo central”. Lo anterior se traduce en organizaciones sociales activas que pueden definir las necesidades de la comunidad en los procesos que afectan el territorio, ya que en definitiva son estas organizaciones y su grado de formalidad las que pueden llegar a contribuir a la organización de la ciudadanía con base en el conocimiento sobre el ámbito local, articulando consensos entre líderes sociales, reconociendo y convocando las diversas colectividades que habitan en el territorio –organizaciones sociales religiosas, deportivas o musicales– a participar e incidir en la organización de los recursos públicos.

La congruencia de objetivo de los proyectos y los condicionantes del capital social

Según el Banco Mundial (BIRF-AIF) mediante su plataforma de LAC Equity Lab: Plataforma de Análisis de Pobreza y Desigualdad para Colombia y en general para América Latina, el ingreso laboral y otras fuentes de ingreso –remesas, e ingreso proveniente del trabajo

informal— fueron el principal mecanismo para disminuir la pobreza⁴ durante el período 2012-2017. El ingreso laboral jugó un papel central por encima de otras fuentes de ingreso no laboral (Banco Mundial, 2016). En consecuencia, los proyectos de presupuesto participativo deben enfocarse hacia la lucha contra la pobreza mediante proyectos locales que articulen a los actores del territorio en función de la construcción de las propuestas comunitarias. Tales proyectos deben permitir el desarrollo de las habilidades pertinentes en el marco de la cuarta revolución industrial cuyo uso no solamente favorezca la empleabilidad de los miembros que las adquieren, sino en aras de multiplicar los beneficios del desarrollo humano a nivel territorial. En el capítulo 4 se muestra como recurrente el uso de herramientas digitales para la promoción de la participación ciudadana en ciudades como Nueva York, Bogotá o Edmonton; por lo tanto, resulta esencial la alfabetización digital de la ciudadanía en el marco de la participación ciudadana.

Una plataforma para la articulación local

La descentralización política en procesos democráticos se debe pensar no sólo como una delegación de funciones, sino también en la búsqueda de procesos participativos en los distintos entes locales, como por ejemplo las Alcaldías de cada una de las localidades de Bogotá, donde cuenten con la definición de la forma en la cual se articulan el nivel distrital y local de la participación y se genere una sinergia con la población en busca de lograr una mejor participación. El enfoque territorial de los presupuestos participativos hace que sus respectivos objetivos a nivel local no sean uniformes y por lo tanto la presencia de las entidades públicas varíe conforme las competencias que soportan de manera técnica el objetivo de los proyectos que sustentan el presupuesto participativo. Con base en lo anterior, se debe considerar una plataforma donde se articule la presencia de las entidades públicas y se ponga al servicio del ciudadano participante el conocimiento de los servidores públicos, a fin de contar con proyectos de presupuesto participativo viable, legal y sostenible.

El proceso participativo y el presupuesto ciudadano

Una vez abordadas las condiciones habilitantes de los presupuestos participativos, es importante establecer un referente para sintetizar las condiciones necesarias de los presupuestos participativos mencionadas en el capítulo 3. Tal síntesis consiste en una serie

4. Mediante el indicador denominado: mecanismos de los cambios en la pobreza, crecimiento y distribución del ingreso del hogar Pobreza \$4 al día (2005 PPP).

de escenarios de implementación de los procesos participativos donde se muestran la madurez de las instituciones políticas y de la ciudadanía para el desarrollo de políticas públicas donde se articulan las expectativas por parte de los ciudadanos y la adecuada administración de los recursos. Lo anterior subordina los presupuestos participativos a los procesos de evolución de la participación ciudadana, cuestión por la cual resulta conveniente evidenciar las etapas evolutivas de la participación para luego señalar el momento propicio para la destinación de los recursos y el consecuente ejercicio del presupuesto participativo. Lo anterior se logra mediante “la escalera de la participación” de Arnstein (1969) la cual permite medir la calidad de los procesos participativos.

Manipulación y terapia

Definidas como una distorsión de la participación ciudadana donde no existe el objetivo genuino de permitir la incidencia de los ciudadanos en las políticas públicas, sino bajo el pretexto de educarlos para la participación. Se mantiene el poder en instituciones del establecimiento. Arnstein (1969) define estos escalones como la imposición de ideales políticos con el objetivo de “curar” a los ciudadanos por su incapacidad sobre cómo participar.

Informativo

Es el escenario en el cual la ciudadanía conoce de las actuaciones de la administración pública. Sin embargo, el autor advierte sobre dos fenómenos que distorsionan la información como mecanismo de inclusión de los ciudadanos: comunicación en una sola vía donde no existe una deliberación entre lo comunicado por el establecimiento, sino la entrega de un mensaje y, por otro lado, el manejo inadecuado del lenguaje, donde lo informado por el establecimiento tiene tal complejidad técnica que la comunidad no logra tener entendimiento sobre lo informado.

Consultivo

Se informa a los ciudadanos sobre la toma de decisiones y se les inquiere sobre su opinión. El autor advierte que la principal debilidad del presente escenario pueda ser la inexistencia del compromiso genuino en tener en cuenta las opiniones de los ciudadanos. Por lo tanto, se puede confundir promoción de la participación ciudadana con la mera confluencia de la comunidad a una reunión sin que ello implique una verdadera incidencia de las opiniones de los ciudadanos sobre la toma de decisiones.

Aplacamiento

El autor advierte que este es el primer escenario real de participación de los ciudadanos y consta de la inclusión de unos representantes ciudadanos a los órganos que toman las decisiones en el ámbito de lo público, en calidad de asesores. Los factores claves para asegurar la incidencia de la ciudadanía en este escenario son: la existencia de un equilibrio en dichos órganos o instancias de decisión entre representantes de la ciudadanía y representantes del poder político; la calidad de la asistencia técnica que permita la elaboración de propuestas por parte de los ciudadanos que requiere un manejo de conceptos técnicos tales como hacienda pública o derecho administrativo, entre otros, por lo tanto, la asistencia técnica independiente de los intereses del establecimiento constituye una herramienta para lograr una participación ciudadana efectiva en la incidencia; la capacidad de las comunidades de organizarse en torno a un mismo fin común para la demanda del cumplimiento de sus peticiones.

Asociación

Existe una mayor distribución del poder entre ciudadanos y autoridades; tal distribución redundaría en la decisión de compartir la participación en todas las instancias y organismos decisorios. El autor señala que el presente escenario resulta más efectivo con comunidades de base organizadas. Adicionalmente es sobre este escenario donde se empieza a mostrar la importancia en la asignación de los recursos a las comunidades como un factor catalizador para una participación ciudadana efectiva:

[...] Cuando el grupo de ciudadanos tiene los recursos financieros para pagar a sus líderes honorarios razonables por sus esfuerzos que consumen mucho tiempo; y cuando el grupo tiene los recursos para contratar (y despedir) a sus propios técnicos, abogados y organizadores comunitarios. Con estos ingredientes, los ciudadanos tienen cierta influencia de negociación genuina sobre el resultado del plan (siempre y cuando ambas partes consideren útil mantener la asociación). (Arnstein, 1969, p. 9)

Delegación del poder

El presente escenario tiene la particularidad que, en el proceso de deliberación entre autoridades y ciudadanos, el resultado puede favorecer los intereses de la ciudadanía sobre los intereses de las autoridades. Existen dos casos de delegación del poder: el primero le permite a la comunidad contar con la autonomía sobre los recursos, mientras que el segundo dota a la comunidad de la facultad adicional de definir la autonomía administrativa para ejecutar aquello que se propone; lo anterior tiene como antecedente importante en Estados Unidos el descrito a continuación:

[...]En New Haven, los residentes del vecindario de Hill han creado una corporación a la que se le ha delegado el poder de preparar todo el plan de Ciudades Modelo. La ciudad, que recibió una subvención de planificación de \$ 117,000 del HUD (Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano), ha subcontratado \$ 110,000 de la corporación del vecindario para contratar a su propio personal de planificación y consultores ... (Arnstein, 1969, p. 11)

Control ciudadano

Es el último escenario de participación ciudadana donde los ciudadanos tienen autonomía sobre un determinado programa o institución. En este aspecto el autor señala como escasos los eventos en los cuales los ciudadanos están dotados de plena autonomía. Sin embargo, aquellos casos que enmarca datan sobre comunidades al mando de instituciones educativas, proyectos de renovación urbana y empresas creadas con fondos públicos para la contratación de personal de la comunidad.

En síntesis, se puede inferir que la pertinencia de los presupuestos participativos se da a lugar cuando en la relación entre instituciones políticas y ciudadanía existe: un canal o plataforma de información sobre las necesidades a nivel local; unas instancias donde exista la voluntad política de deliberar con la ciudadanía y, a su vez, está última tenga las condiciones de apoyo técnico para la estructuración de sus propuestas; participación de la ciudadanía en instancias decisorias, donde la voluntad de implementación no esté subordinada *per se* a las figuras de autoridad o poder.

Casos de participación y presupuesto participativo

Con base en la “escalera de la participación” se procede a analizar el estado de la participación ciudadana en diferentes partes del mundo y a nivel nacional, a fin de obtener una referencia competitiva del proceso desarrollado actualmente en Bogotá. En la tabla 2 se relaciona en la columna “autores de caracterización”, las fuentes que permiten soportar la clasificación que se le dará a cada proceso mediante los escenarios descritos por Arnstein en su “escalera de la participación”, dicha clasificación corresponde a la columna 3. En la columna denominada: “principales escenarios de participación” se identifican aquellos programas distintivos por su importancia sobre la implementación de la participación ciudadana en tales regiones. Finalmente, en la última columna: “razón de la clasificación”, se describen como condiciones estructurales que han distinguido al proceso de participación ciudadana a lo largo de su trayectoria.

Tabla 2. Matriz de casos nacionales e internacionales sobre la realización de presupuestos participativos

Matriz de Casos – Casos Internacionales		
Alemania	<p>Autores de caracterización (Dalferth, 2009; Heinzl, 2017; Ruesch & Wagner, 2014)</p> <p>Principales Escenarios de Participación (1) Zebralog (2) Encuentros Públicos (3) Foros Online</p> <p>Clasificación de la participación Arnstein Consultivo</p>	<p>En Alemania la participación ciudadana está restringida exclusivamente a nivel local y municipal. Según Simón Dalferth (2009), a nivel federal, los referendos están constitucionalmente prohibidos. Zebralog es un claro ejemplo de escenarios de participación local liderados por un ente distinto al gobierno, cuya bandera en especial ha sido habilitar el diálogo entre los ciudadanos mediante las herramientas digitales.</p> <p>En cuanto al proceso de Presupuesto Participativo (PP) en Alemania, este se lleva a cabo a través de tres pasos principales: información, consulta y rendición de cuentas.</p> <p>Durante el primer paso, se suministra a los ciudadanos información sobre el presupuesto y también sobre el proceso. Esto con el fin de facilitar su participación efectiva y como incentivo a que participen en él. En el segundo paso, la ciudadanía contribuye con sus ideas y presenta sus propuestas como aporte a la planeación del presupuesto. Estas deliberaciones son desarrolladas en Encuentros Públicos o Foros Online donde discuten temáticas que son incluidas en un borrador que será presentado al Concejo, ente encargado de la elaboración del presupuesto.</p> <p>En el tercer paso, los que hacen parte de la toma de decisiones y los administradores de cada ciudad proveen información a la ciudadanía sobre el resultado de la participación y también para explicar y justificar las decisiones tomadas por el Concejo.</p> <p>Ruesch y Wagner reconocen que el proceso de Presupuesto Participativo en Alemania es consultivo, ya que los aportes de los ciudadanos son tomados en cuenta como recomendaciones en el proceso de presupuestario de la ciudad. Según Heinzl (2017), la ciudad de Schwandorf elaboró en 2017 el primer proceso de presupuesto participativo en el que participaron 692 ciudadanos. Ellos votaron por la inclusión de 436 propuestas, las cuales fueron discutidas por el Comité encargado de la presupuestario.</p>
Buenos Aires, Argentina	<p>Autores de caracterización (Buenos Aires Ciudad, 2018; Rodgers, 2010)</p> <p>Principales escenarios de participación Foros Barriales</p> <p>Clasificación de la participación Arnstein Consultivo</p>	<p>Los presupuestos participativos en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA, Argentina) aparecieron en 2002 como producto de una profunda crisis económica y de legitimidad política que atravesaba el país. Según la página web oficial de Buenos Aires Ciudad (2018), los presupuestos participativos surgieron con el fin de responder a las demandas de la comunidad y persuadir a la ciudadanía de dejar las marchas en las calles. Según la web de la ciudad, este proceso se dio a través de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, y los presupuestos participativos están contemplados mediante el plan de Prioridades Barriales, el cual consiste en la creación de Foros Barriales conformados por varias comisiones temáticas, en los que se discuten una lista de necesidades las cuales serán presentadas a funcionarios de todas las áreas del Gobierno como recomendaciones al presupuesto que se va a elaborar. Este trabajo brinda a los ciudadanos la posibilidad de establecer prioridades en la asignación de los recursos públicos. Según Rodgers (2010), los Foros Barriales presentaron en 2002, con una participación de 4.500 personas, un borrador en el que se establecieron 338 prioridades presupuestarias que luego fueron incorporadas en un anexo especial del presupuesto de la ciudad. Para mayo de 2004 se habían ejecutado 165 de estas (49 %), 101 estaban aún en proceso (30 %) y 22 estaban en disputa (7 %). El Plan de presupuesto participativo de 2004, llevado a cabo en 2003, permitió la participación de 14 000 personas y la votación de 1.000 prioridades, de las cuales 600 fueron incorporadas al presupuesto de la ciudad, las que fueron rechazadas fueron declaradas inviables o inapropiadas.</p>

Tabla 2. Matriz de casos nacionales e internacionales sobre la realización de presupuestos participativos (Continuación)

Matriz de Casos – Casos Internacionales		
Edmonton, Canadá	<p>Autor(es) de caracterización (City of Edmonton, 2015; Mao & Adria, 2013; Public Involvement Audit, 2015)</p> <p>Principales escenarios de participación (1) Paneles de Ciudadanos (2) Encuestas de Satisfacción Ciudadana</p> <p>Clasificación de la participación Arnstein Consultivo</p>	<p>Según la Oficina del Auditor de la Ciudad (Public Involvement Audit, 2015), existen varios avances para mejorar la incidencia en la ciudad: la aprobación en 2005 de la política C513; la creación de un manual sobre participación pública (Involving Edmonton - A Public Involvement Initiative); el establecimiento de la Oficina de Compromiso Público (Office of Public Engagement); y la creación del Centro para la Participación del Público (Center for Public Involvement), el cual sirvió para promocionar liderazgos y la implementación de ideas y prácticas innovadoras en esta temática.</p> <p>En cuanto a presupuestos participativos, según Mao y Adria (2013), se utilizan dos mecanismos para identificar las prioridades de la comunidad: el Panel de Ciudadanos y las Encuestas de Satisfacción Ciudadana.</p> <p>El Panel de Ciudadanos está conformado por 60 personas de la ciudadanía. En este escenario se desarrolla una deliberación entre los participantes para que presenten sus demandas y puedan elaborar un borrador que servirá como recomendación para la elaboración del presupuesto.</p> <p>Las Encuestas de Satisfacción Ciudadana se realizan con el fin de identificar la satisfacción de la ciudadanía con la prestación de servicios en la ciudad, por lo que ayuda a identificar falencias y necesidades insatisfechas que se tendrán en cuenta como recomendaciones en la elaboración del presupuesto.</p> <p>El proceso de Participación Ciudadana en la ciudad de Edmonton es propio del estado consultivo según la escalera de Arnstein, pues en él se observa una inclusión de la ciudadanía mediante el uso de diversas herramientas de participación ciudadana, donde en términos generales se elaboran recomendaciones para que el ejecutivo tome decisiones tal y como se presenta el panel de ciudadanos sobre energía y cambio climático.</p>
Nueva York (Estado), Estados Unidos	<p>Autores de caracterización (Kasymova, 2014; New York City Council, 2017; Su, 2017)</p> <p>Principales escenarios de participación (1) Presupuestos Participativos (2) Control Fiscal Participativo</p> <p>Clasificación de la participación Arnstein Aplacamiento</p>	<p>Kasymova (2014) da una muestra de los mecanismos de participación de la ciudad de Buffalo, en el estado de Nueva York, implementados para la mejora de participación mediante la creación de la autoridad de estabilidad fiscal, cuya administración está compuesta por 9 directores. Esta institución considera la opinión de los ciudadanos sobre el financiamiento del gasto público de la ciudad y el conocimiento de las Universidades Estatales del territorio (Buffalo y Nueva York) como articuladores de las propuestas ciudadanas. Estos insumos son integrados mediante plataformas digitales que permiten informar a la ciudadanía y consultar cuando sea necesario. Aunque la experiencia redundó en la reducción del gasto público, la institución fue relegada a funciones de asesoría, lo cual afectó el deseo de la ciudadanía de continuar participando.</p> <p>Según el Concejo de la ciudad de Nueva York para el 2017 los recursos provienen de un rubro discrecional que administra el Concejo de la ciudad y la forma cómo se escogen los proyectos involucran el uso de plataformas electrónicas para que los ciudadanos por distrito voten sobre cuáles consideran como prioritarios. El 52 % fue ejecutado en proyectos educativos, dentro de los cuales se observan, por ejemplo, en el distrito 5 la construcción de un invernadero en la azotea de un colegio público. Se considera al caso de Nueva York como un aplacamiento en la escalera de Arnstein debido a los objetivos del presupuesto participativo de la ciudad: 1) abrir el gobierno al escrutinio público mediante la transparencia; 2) expandir el compromiso ciudadano, especialmente, a los que están en estados más marginales; 3) desarrollar nuevos líderes comunitarios; 4) construir capital social organizando a las personas de la comunidad y 5) hacer del gasto público un asunto donde los ciudadanos y las universidades tienen poder de incidencia.</p>

Tabla 2. Matriz de casos nacionales e internacionales sobre la realización de presupuestos participativos (Continuación)

Matriz de Casos – Casos Internacionales		
Porto Alegre, Brasil	<p>Autores de caracterización (Delgado, 2006; Gómez, 1996; Wampler & Touchton, 2014)</p> <p>Principales escenarios de participación (1) Asambleas plenarias (2) Reuniones intermedias (3) Foro de Delegados (4) Gabinete Municipal de Planificación (5) Concejo del Presupuesto Participativo</p> <p>Clasificación de la Participación Arnstein Asociación</p>	<p>Según Carlos Delgado, el presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil, se divide en cinco etapas principales que duran un total de diez meses, empezando en marzo y terminando en diciembre. Etapa 1 es la primera ronda de Asambleas plenarias por región y por áreas temáticas. Se desarrollan 16 Asambleas plenarias de distrito y otras 6 por temáticas, las cuales son abiertas a ciudadanos y representantes de entidades de todo tipo. En la etapa 2 se dan las reuniones intermedias, en las cuales se realizan encuentros en los barrios de la ciudad para definir las prioridades y definir el número de delegados para las reuniones plenarias. La etapa 3 se compone de la Segunda ronda de Asambleas plenarias por región y por áreas temáticas y también se da el Foro de Delegados. En esta etapa las Asambleas plenarias tienen la misma función que las de la etapa 1, además se eligen los delegados a participar en el Foro. La etapa 4 es la elaboración del borrador oficial del presupuesto municipal. En esta se presenta el conjunto de reivindicaciones presentadas por la ciudadanía con las cuales el Gabinete Municipal de Planificación (GAPLAN) elabora la primera matriz presupuestaria con la agregación de prioridades del distrito, análisis de las propuestas de las Asambleas plenarias y cuantificación de los recursos. Se constituye el Concejo del Presupuesto Participativo. La matriz presupuestaria se presenta a los departamentos y servicios de la ciudad y se devuelve al GAPLAN con el fin de elaborar la segunda matriz presupuestaria. Finalmente, en la etapa 5 se fija el Plan de inversiones que se implementará en el año siguiente.</p> <p>Según Wampler y Touchton el proceso de presupuesto participativo en Porto Alegre involucra directamente a la ciudadanía, permitiéndole participar en la asignación de fondos públicos. Si bien ciudadanía y funcionarios participan en instancias separadas, el presupuesto no puede ser aprobado sin la aprobación de las entidades donde la ciudadanía participa. Gómez encontró en 1996 que la ciudad ha contado con el 15 % y 25 % de los ingresos totales del municipio para destinación vía presupuesto participativo, una cifra superior a los 700 millones de dólares entre 1988 y 1995. Estos recursos han sido destinados principalmente a obras de saneamiento básico, pavimentación de calles y a mejorar la cobertura, así como la calidad de la educación en la ciudad.</p>

Tabla 2. Matriz de casos nacionales e internacionales sobre la realización de presupuestos participativos (Continuación)

Matriz de Casos – Casos Nacionales		
Medellín	<p>Autor(es) de caracterización (Ayala, 2014; Mejía, 2015; Ministerio del Interior, 2016)</p> <p>Principales escenarios de participación (1) Planeación participativa (2) Asambleas barriales (3) Concejos comunales</p> <p>Clasificación de la participación Arnstein Asociación</p>	<p>El eje fundamental en la ciudad es la inclusión de la planeación participativa, ya que se determina que las comunas y corregimientos son parte de la división territorial y administrativa del municipio, por tanto, les es permitido elaborar sus propios planes zonales y municipales de manera participativa con el objetivo de lograr y distribuir sus recursos. A partir del 2004 los presupuestos participativos fueron considerados desde el Plan de Desarrollo Municipal y se fueron desarrollando a través de una participación mixta de la ciudadanía, es decir, hay participación directa de los pobladores de las comunidades y participación a través de representantes, los proyectos aprobados mediante el mecanismo se incorporan a los Planes de Desarrollo Locales y al Municipal, y la asignación de los recursos –mayor o menor– se está considerando aspectos como: población, índice de calidad de vida e indicador de participación en asambleas barriales y vecinales (Ministerio del Interior, 2016).</p> <p>A pesar de que en el proceso se estipula la celebración de asambleas barriales y veredales para la elección de los representantes y que se les asigna la responsabilidad a estos de priorizar las problemáticas para convertirlas en proyectos viables a través de los Concejos comunales, son las autoridades institucionales, en este caso las Juntas Administradoras Locales, quienes tienen la última palabra de los proyectos a financiar e implementar. Es por esto por lo que Mejía (2015) asegura que en la ciudad se lleva a cabo la participación ciudadana y no la comunitaria, ya que la finalidad es generar gobernabilidad –mediante instrumentos estatales– y no un fortalecimiento del capital social –asociación y apropiación del territorio–. Con base en lo anterior, se considera el caso de Medellín como un caso de asociación pues se reconoce la posibilidad de que exista una decisión conjunta entre Gobierno local y una institución integrada por la ciudadanía –comunidades y corregimientos– aun cuando exista una concentración de poder que restrinja la plena participación de las comunidades.</p>
Pasto	<p>Autores de caracterización (Lara, 2008; Ministerio del Interior, 2016; Sáenz, 2017)</p> <p>Principales escenarios de participación (1) Mingas (2) Pre-cabildos (3) Cabildos</p> <p>Clasificación de la Participación Arnstein Aplacamiento/ asociación</p>	<p>Debido a los importantes asentamientos indígenas que el territorio de Nariño en general y de Pasto en particular, ha tenido en su configuración social y territorial, algunas de las tradiciones de dichos pueblos se mantuvieron y repercutieron en la forma de relacionarse entre sus pobladores. Una de dichas prácticas fue la realización colectiva de trabajos que buscaban mejorar la calidad de vida social, comunitaria y pública de su gente, a la cual se le denominó Minga, que en quechua “significa trabajo agrícola colectivo en beneficio general de la tribu” (Montufar, 2008, p. 215). A estas se sumaron gradualmente los Cabildos como institución de organización municipal; hoy se conocen como cabildos indígenas.</p> <p>De esta manera, el proceso actual para llevar a cabo los presupuestos considera dos tipos de reuniones comunitarias para la etapa deliberativa; las mingas que se desarrollan en el ámbito rural y los cabildos en el urbano. En los dos se brinda la posibilidad a los vecinos y residentes de decidir sobre los proyectos que consideran necesarios para sus comunidades. Sin embargo, aún no puede catalogarse como un proceso pleno de total autonomía de los ciudadanos en la toma de decisiones, ya que de ellos salen las priorizaciones de los proyectos a invertir, pero es entre las instancias institucionales y los delegados sociales quienes toman las decisiones finales de los proyectos seleccionados.</p>

Tabla 2. Matriz de casos nacionales e internacionales sobre la realización de presupuestos participativos (Continuación)

Matriz de Casos – Casos Nacionales		
Risaralda	<p>Autores de caracterización (García, 2005; Ministerio del Interior, 2016)</p> <p>Principales escenarios de participación (1) Votación para definición de proyectos (2) Asambleas barriales en los municipios</p> <p>Clasificación de la participación Arnstein Consultivo</p>	<p>Desde 2001 se implementaron los presupuestos participativos en el Departamento, buscando fortalecer la movilización social, transparencia, confianza estatal y empoderamiento ciudadano. Su organización diferenció dos tipos de liderazgos en los municipios que pretendieron tener acceso a los recursos destinados por la gobernación para los presupuestos participativos. La primera comprendió a aquellos municipios que querían liderar directamente el proceso, en el que pedían a sus pobladores votar para la definición de los proyectos a incluir en los planes de desarrollo de acuerdo con los recursos asignados por la gobernación y los destinados por los gobiernos locales. La segunda línea estaba dada por el liderazgo de la Gobernación, prevaleciendo los proyectos a implementar de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Departamental; aquí el municipio también financia los proyectos.</p> <p>La participación ciudadana tiene un amplio componente electoral, ya que mediante las asambleas barriales se eligen a los representantes que van a proponer proyectos para que sean aprobados por la gobernación y ser incluidos en el Plan Operativo Anual (POA) de Inversiones Municipales. Se clasifica como en un proceso consultivo no existe un equilibrio entre el establecimiento y la ciudadanía a la hora de decidir aquello que se debe incluir en el POA.</p>
Bogotá D.C.	<p>Autores de caracterización (Hernández, 2010; IDPAC, 2017; Velásquez, 2003)</p> <p>Principales escenarios de participación (1) Votación para definición de proyectos (2) Asambleas barriales en los municipios</p> <p>Clasificación de la participación Arnstein Informativo/ Consultivo</p>	<p>El Instituto de Participación Ciudadana y Acción Comunal (IDPAC) es una Institución bajo la autoridad de la Secretaría de Gobierno que dirige la participación ciudadana en Bogotá. El IDPAC ha desarrollado tres proyectos visibles en consideración con lo invertido durante el 2017 en el plan de adquisiciones de la entidad: 1) Bogotá Abierta: es una plataforma digital donde se observó que su principal funcionalidad es la de obtener la opinión de los ciudadanos. Se observa que la presente iniciativa apunta al escenario consultivo de la participación ciudadana, pues no se asegura el acompañamiento técnico para que lo propuesto sea de viable inclusión en las decisiones distritales, ni tampoco se mide el grado de incidencia de las opiniones de la ciudadanía en las actuaciones del Distrito. 2) Modelo Uno + Uno = Todos, Una + Una = Todas: según fuentes del IDPAC (2017), bajo este proyecto de inversión se han ejecutado obras de embellecimiento en las localidades de Bogotá. Lo anterior permite la creación de capital social en las localidades mediante el fortalecimiento del tejido social para hacer proyectos enfocados en hacer obras menores como el embellecimiento de espacios públicos. Sin embargo, no se evidencia dentro del modelo que se haya deliberado con el ciudadano sobre los proyectos para el mejoramiento de la participación ciudadana, ni mucho menos se reconoce los criterios territoriales para considerar como prioritarios las inversiones en obras menores. Como escenarios de participación encontramos al Concejo Territorial de Planeación, el cual está conformado por 67 miembros, distribuidos de la siguiente forma: juntas administradoras locales (20), gremios económicos (4), sectores sociales (4), sector educativo (2), sector ambiental (2), sector comunitario (3), mujeres (2), afros (1), indígenas (1), Concejos distritales (8), Concejos locales de planeación (20). Si se analiza la composición de las diferentes instancias de participación, hay que señalar que los diseños institucionales y las normas que los han creado no aspiran a ser representativos del tejido social, no buscan reducir el déficit organizativo de la población en la ciudad y han terminado por asegurar una sobrerrepresentación a los funcionarios y autoridades de las diferentes secretarías y entidades descentralizadas del distrito (Hernández, 2010). El Concejo Local de Planeación y los Encuentros Ciudadanos, “enfrentan problemas de representatividad similares a los arriba mencionados, a pesar de tener un mayor grado de representatividad, pues abren espacios a nuevos sectores sociales en las localidades” (Hernández, 2010, p. 94).</p>

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes relacionadas en la matriz.

Propuesta con base en la experiencia en Bogotá

Articulación de las voluntades políticas

Al ver los porcentajes de satisfacción ciudadana con la política nacional y distrital presentados por la organización Bogotá Cómo Vamos (2017), se logra evidenciar que la democracia representativa está atravesando una crisis de legitimidad, caracterizada por una falta de gobernabilidad y gobernanza. La gobernabilidad es entendida como “un estado de equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001, p. 36), y la gobernanza, diferenciada de la primera por ser esta el ejercicio de poder y autoridad en los asuntos de un territorio (Cabannes, 2004).

Complementariamente, la gobernanza según Cabannes (2004), está cimentada en la transparencia y en las decisiones presupuestales puesto que permite:

[...] mejorar la transparencia del gasto municipal y estimular la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones en cuanto a la disposición de los recursos locales; pueden aumentar los ingresos de una ciudad y canalizar la inversión municipal hacia la infraestructura básica en barrios de escasos recursos; pueden reforzar las redes sociales y ayudar a mediar las diferencias entre los líderes electos y los grupos de la sociedad civil. (Cabannes, 2004, p. 3)

Es decir, la incidencia ciudadana en la toma decisiones y la vigilancia de los recursos públicos promueve el fortalecimiento de las organizaciones sociales al establecerse un canal entre la ciudadanía para la concreción de propuestas y una interacción con los actores públicos y las demás partes interesadas.

Lectura del territorio como objeto central de la articulación de actores

Se debe crear un esquema focalizado en determinar los temas prioritarios a tratar en los presupuestos participativos en cada territorio. Este presenta consigo una forma diferencial de comprender el desarrollo económico y social donde se promueva la articulación de culturas y la diferenciación territorial “que permite identificar las necesidades y recursos con los que cuenta cada territorio para su desarrollo, proceso en el cual interactúan las instituciones públicas y privadas” (Carvajal, 2017, p. 66).

Se requiere identificar en el nivel local las organizaciones sociales o comunitarias y sus competencias, donde estas deben cumplir tres condiciones *a priori* indispensables: experiencia exitosa en el desarrollo de proyectos de desarrollo local, independencia política para la exigencia objetiva de derechos e idoneidad moral. Los actores identificados a continuación deberían contar con una integración que depende de la observancia de los criterios a continuación:

- Juntas de Acción Comunal (JAL) y Alcaldía Local: se debe reconocer su legitimidad en función de su representatividad. Lo anterior puede verificarse estableciendo la relación entre el número total de proyectos identificados, formulados y ejecutados y el número de habitantes de la comunidad que consideran que los proyectos formulados afectaron de manera positiva/negativa su calidad de vida y sus oportunidades de desarrollo.
- Organizaciones sociales del territorio: entidades sin ánimo de lucro con experiencia en el desarrollo de proyectos comunitarios o de índole social. Se debe verificar su capacidad para la administración de recursos.
- Organizaciones financiadoras de proyectos: las empresas forman parte del ambiente comunitario sea por su presencia física o por sus intereses particulares. Se debe identificar como posible fuente de recursos, en la medida que dichas empresas convergen en su compromiso con la responsabilidad social empresarial.
- Ciudadanos idóneos: Todos aquellos individuos de la comunidad con experiencia y competencia en estructuración de proyectos, financiamiento de estos. Adicionalmente en virtud de la interacción con la comunidad también es indispensable su capacidad de generar equipos de trabajo sustentados en el dialogo.

Luego de los dos pasos iniciales, se procede con la articulación de actores dentro de cada territorio. A continuación, se describen los cinco lineamientos a considerar, a la hora de articular actores políticos y fomentar la voluntad política, especialmente, en los presupuestos participativos:

- Claridad de los objetivos de los actores: desde Alcaldías hasta Juntas Administradoras Locales, se pueden trazar visiones compartidas entre ellos que beneficien el territorio sin que necesariamente exista una alineación de las posturas políticas, ideológicas o consensos en todos los aspectos, simplemente se trata de generar coordinación en las visiones que permita optimizar recursos y evitar que se dupliquen esfuerzos (Arias et al., 2016).
- Ventana de oportunidad: es importante determinar el momento preciso para llevar a cabo el mecanismo de articulación. Lo que propone Arias et al. (2016) es que esa ventana se abre cuando convergen por lo menos dos de los siguientes elementos: actores que entienden el territorio y las circunstancias especiales del territorio que permitan trabajar en una articulación.
- Rol del agente dinamizador del mecanismo: aquí lo fundamental es encontrar uno de los actores políticos que sirva como coordinador y dinamizador, que además se caracterice por: tener un alto grado de legitimidad, genere espacios de mediación y lidere el trabajo articulado entre todos. Para este caso las JAL podrían funcionar como dicho agente, por supuesto, según los casos.

- Evaluación y aprendizaje del mecanismo: adaptación de una herramienta que examine el mecanismo y permita mejorarlo en el proceso siguiente. Se recomienda disponer de instancias colegiadas con actores pertinentes que sean rotativos y se encarguen de este balance de manera objetiva.

Evaluación de representatividad

Con la lectura del territorio se debe proceder a asegurar la representatividad que están teniendo los grupos y organizaciones sociales pues esto constituye un factor clave al momento de garantizar proyectos de presupuesto participativos imparciales. Una herramienta útil para lograr el anterior cometido es la bitácora de las participaciones y los aportes de los grupos en las discusiones que se llevan a cabo. Conocer sus propuestas y tener unas listas detalladas de estas facilitará que al final del proceso se pueda medir cuáles de estas fueron consideradas y aprobadas, en relación con aquellas planteadas por la institucionalidad o el gobierno local. Con este método se podrán evaluar diversos aspectos como: el grado de incidencia de los representantes de las comunidades, el nivel de asociación o capital social en el lugar y el tipo de presupuesto participativo que se lleva a cabo en el territorio; es decir, en términos de Arnstein (1969), si se está hablando de manipulación y terapia o control ciudadano.

Evaluación de impacto

Al implementar un proceso de presupuesto participativo es necesario crear un mecanismo que permita evidenciar si efectivamente se están logrando los resultados deseados: aumento de la incidencia de la ciudadana (escenarios de la escalera de Arnstein asociativos o más avanzados) en las decisiones políticas que facilitan la superación de la pobreza. Con base en lo anterior los métodos estadísticos resultan claves hacia la diferenciación entre los beneficios y los recursos invertidos para lograr mayor equidad (Aedo, 2005, p. 23). Con base en lo anterior, la evaluación de impacto encuentra como principales indicadores un aumento del capital social y una mayor tasa de inversión social liderada por ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad.

Conclusiones

Tal y como lo enunció Townsend, la participación ciudadana es inocua si no responde a las necesidades económicas de la población. Lo anterior prioriza la realización de presupuestos participativos pues estos tienen la posibilidad de vincular las necesidades del territorio al ejercicio participativo. El factor económico y el grado de pertenencia con una comunidad,

como lo muestran Ferragina, Tomlinson y Walker (2013), es un propiciador de la participación por lo que resulta crítico para los presupuestos participativos abordar el capital social como un punto de referencia para el diseño de plataformas que permitan una adecuada articulación entre los ciudadanos, las organizaciones y las instituciones públicas.

En segunda instancia, la participación ciudadana en cabeza del poder ejecutivo relega en general la participación ciudadana al plano discrecional del gobernante de turno. Con base en lo establecido mediante la escalera de Arnstein (1969), sólo en el escenario de asociación, es posible pensar en una asignación de recursos con destinación participativa. Sin embargo, la mayoría de los casos estudiados muestran procesos participativos de tipo consultivo, los cuales distan de equilibrar el poder entre la democracia representativa y directa para la consecución de una autonomía presupuestal por parte de la ciudadanía. Por lo tanto, resultan de interés los casos nacionales de las ciudades de Medellín y Pasto pues muestran al plano local como un ambiente propicio para la articulación de propuestas vinculantes dentro de los planes de desarrollo territoriales, tal y como fue concebido el proceso de apertura democrática de la constitución de 1991. Así mismo, la inclusión de plataformas tecnológicas aunado a la creación de instituciones con voluntad política, habilita la construcción de consensos entre la ciudadanía que se transforman en proyectos propios del erario, tal y como lo indican los procesos participativos de Nueva York y Alemania.

Referencias

- Aedo, C. (2005). *Evaluación del Impacto*. CEPAL/GTZ – Naciones Unidas, Santiago de Chile. Recuperado de http://gent.uab.cat/diego_prior/sites/gent.uab.cat/diego_prior/files/AEDO_cepai_2005.pdf
- Aguirre Sala, J. F. (2014). El potencial de los medios digitales ante la participación ciudadana tradicional y en el presupuesto participativo. *Comunidad y Sociedad*, 22, 211-229.
- Arias, M. A., Carvajal Oquendo, C., Aunta, A. & Merchán Zuleta, J. C. (2016). *Articulación de actores para implementar políticas de desarrollo y paz*. Bogotá: La Imprenta.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224. <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Ayala, A. (2014). La planeación participativa: una revisión de los enfoques sobre la planeación participativa producidos en la ciudad de Medellín en el marco del Sistema Municipal de Planeación (SMP-1996). *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 3, 21-35.
- Banco Mundial. (2016). *LAC Equity Lab: Plataforma de análisis de pobreza y desigualdad*. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/overview>

- Bogotá Cómo Vamos. (2017). *Encuesta de percepción ciudadana 2017*. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2017/>
- Buenos Aires Ciudad. (2018). *Presupuesto participativo*. Recuperado de http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/pp/introduccion.php?menu_id=6784
- Cabannes, Y. (2004). *Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio*. UN-Hábitat. Recuperado de http://base.socioeco.org/docs/documento_conceptual_es_presupuesto_participativo.pdf
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM – Plaza y Valdés.
- Carvajal, D. (2017). Del enfoque territorial, sus características y posibles inconvenientes en su aplicación en el marco del Acuerdo de Paz. *Universitas Estudiantes*, 16, 57-76.
- City of Edmonton. (2015). *Impacts of the Citizen's Panel on Edmonton's Energy and Climate Challenges*. Recuperado de https://www.edmonton.ca/city_government/city_vision_and_strategic_plan/citizens-panel-energy-climate.aspx
- Constitución política de Colombia. (1991).
- Dalferth, S. (2009). Public participation in Germany. En *Public Participation in Europe. An International Perspective*. European Institute for Public Participation (pp. 16-21). Recuperado de https://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Zukunftsdiskurse-Studien/pp_in_e_report_03_06.pdf
- Decreto 111 de 1996 (15 de enero), 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. *Diario Oficial* n.º 42.692. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>
- Decreto 448 de 2007 (28 de septiembre), por el cual se crea el Sistema Distrital de Participación Ciudadana. Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de <http://www.gobiernobogota.gov.co/sgdapp/sites/default/files/normograma/DE-448-07.pdf>
- Decreto 503 de 2011 (16 de noviembre), por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital. Alcaldía Mayor de Bogotá, Registro Distrital n.º 4.775. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44692>
- Delgado, C. L. (2006). *Modelo para la Gestión de Presupuestos Participativos en las Delegaciones del Distrito Federal* (tesis de maestría). Universidad Iberoamericana, México.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) & Secretaría Distrital de Planeación. (2017). *Encuesta Multipropósito (EM) 2017*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-multiproposito/encuesta-multiproposito-2017>

- Ferragina, E., Tomlinson, M. & Walker, R. (2013). *Poverty and Participation in Twenty-First Century Multicultural Britain*. *Social Policy and Society*, 16(4), 535-559. <https://doi.org/10.1017/S1474746416000440>
- García, C. (2005). *El sentido de la democracia, en los imaginarios sociales de los líderes comunitarios que participaron en el proceso de presupuesto participativo de Risaralda, Colombia*. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20130403065225/TClaudiaGarcia.pdf>
- Gómez Jiménez, M. I. (1996). *La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil)*. Biblioteca Ciudades para un Futuro más Sostenible. Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp049.html>
- Heinzl, H. (2017). *Stadt arbeitet einige Bürgerideen ab*. *Diario Mittelbayerische*. Recuperado de <https://www.mittelbayerische.de/region/schwandorf-nachrichten/stadt-arbeitet-einige-buergerideen-ab-21416-art1590912.html>
- Hernández, A. (2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010. Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones. *Colombia Internacional*, 71, 85-107. <https://doi.org/10.7440/colombiaint71.2010.05>
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). (2017). *Informe de gestión 2017*. Recuperado de <http://www.participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2018-01/Informe-de-Gestion-2017.pdf>
- Kasymova, J. (2014). Analyzing Recent Citizen Participation Trends in Western New York: Comparing Citizen Engagement Promoted by Local Governments and Nonprofit Organizations. *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, 5(2), 47-64. <http://www.anserj.ca/anser/index.php/cjnser/article/download/179/111>
- Lara, C. (2008). *Democratizemos a Colombia*. En P. Santana, *Planeación local y presupuesto participativo en Colombia. 12 años de experiencias* (pp. 45-49). Recuperado de http://viva.org.co/pdfs/red_pp/Planeacion_local_y_PP_en_Colombia_Memorias.pdf
- Ley 136 de 1994 (2 de junio), por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. *Diario Oficial* n.º 41.377. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>
- Ley 1551 de 2012 (06 de julio), por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. *Diario Oficial* n.º 48.483. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267>
- Ley 1757 de 2015 (06 de Julio), por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. *Diario Oficial* n.º 49.565. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

- Ley 388 de 1997 (18 de Julio), por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 43.091. Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf
- Mao, Y. & Adria, M. (2013). Deciding who will decide: Assessing Random Selection for Participants in Edmonton's Citizen Panel on Budget Priorities. *Canadian Public Administration*, 56(4), 610-637. <https://doi.org/10.1111/capa.12042>
- Marcedo, M. (2011). La participación ciudadana en la Constitución del 91. *Pensamiento Jurídico*, 30, 129-160.
- Mejía, M (2015). *El presupuesto participativo, la participación comunitaria y el capital social en Medellín*. Recuperado de https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/7866/Jorge_MejiaMartinez_2015.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia (2019). *Presupuesto General de la Nación. El presupuesto ciudadano 2019*. Recuperado de <http://www.ptc.gov.co/WebsitePTE/Documentos/PresupuestoGeneralNacion2019.pdf>
- Ministerio del Interior de la República de Colombia (2016). *Lineamientos sobre presupuestos participativos*. Recuperado de https://intranet.meta.gov.co/secciones_archivos/281-47394.pdf
- Mora, H. (2013). El Teorema de Imposibilidad de Arrow reconsiderado. ¿Es el bien común una búsqueda imposible? *Otra Economía*, 7(12), 109-112. <https://doi.org/10.4013/otra.2013.712.07>
- New York City Council. (2017). *Participatory Budgeting*. Recuperado de <https://council.nyc.gov/pb/>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (1974). *Criterios y antecedentes de la regionalización*. Recuperado de <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea34s/ch135.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2014). *Glossary of Statistical Terms*. OECD Insights. Recuperado de <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3560>
- Putnam, R. (2001). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Rodgers, D. (2010). Contingent Democratization? *The Rise and fall of Participatory Budgeting in Buenos Aires*. *Journal of Latin American Studies*, 42(1), 1-27. <https://doi.org/10.1017/S0022216X10000039>
- Ruesch, M. A. & Wagner, M. (2014). *Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants. Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 287-300). Lisboa: Sigmasense - Design Consultancy.

- Sudarsky, J. (2001). Las regiones y el capital social de Colombia. En *El Capital Social de Colombia. Departamento Nacional de Planeación* (pp. 248-269). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de <https://www.johnsudarsky.com/el-capital-social-de-colombia/>
- Townsend, P. (1979). Introduction: Concepts of poverty and deprivation. En *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living* (pp. 31-60). Nueva York: Penguin Books.
- Velásquez, F. E. (2003). La participación ciudadana en Bogotá. Mirando el presente, pensando el futuro. En F. E. Velásquez, *Fractura entre participación ciudadana y representación política* (p. 346-347). Bogotá: Cargraphics S.A.
- Velázquez, F. & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Lito Camargo.
- Velázquez, F. & González, E. (2012). *La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia*. Fundación Foro Nacional por Colombia. Recuperado de http://viva.org.co/documentos/cat_view/4-red-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo
- Touchton, M. & Wampler, B. (2013). *Improving Social Well-Being through New Democratic Institutions* (pp. 3-4). SAGE Journals. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2635253