

**DIAGNÓSTICO PARA LA POSIBLE IMPLEMENTACIÓN DE UN
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN BOGOTÁ**

NASLY VANESA PENILLA PUERTA

Monografía para optar al título de Economista

Director

Benjamín Afanador Vargas

Economista

**FACULTAD DE ECONOMÍA
UNIVERSIDAD DE LA SALLE**

2007

CALIFICACION JURADOS

Profesora Adriana López
Jurado

Profesor Benjamín Afanador Vargas
Director

*A Dios, a la Virgen Maria y a mi familia
por ser la inspiración de mi vida.*

RESUMEN

En Bogotá, hasta el momento, no se conocía si existían las condiciones normativas, técnicas presupuestales y de participación ciudadana para la posible implementación de un Presupuesto Participativo. El objetivo principal de este trabajo fue conocer desde un enfoque económico si existían las condiciones para implementar un Presupuesto Participativo. La metodología utilizada comenzó con el análisis de las experiencias internacionales y naciones que implementaron esta herramienta. Luego se estudiaron y analizaron las normas presupuestales vigentes con el fin de confirmar si existía el espacio para la participación ciudadana en temas presupuestales; a la vez se identificaron los actores, espacios y herramientas del presupuesto distrital. Posteriormente, se hizo un análisis comparativo de las finanzas públicas del Distrito, con las finanzas públicas de algunas ciudades donde se ha implementado un Presupuesto Participativo. Igualmente, se analizaron las finanzas públicas desde 1992 hasta 2005, con el fin de establecer los rubros presupuestales más adecuados para discutir con la ciudadanía.

Con el fin de conocer las prioridades de inversión del Distrito se analizaron los planes de desarrollo distrital desde 1992 a la fecha. Para poder construir la matriz presupuestaria hipotética del Distrito se estudiaron los planes de desarrollo de la última administración en cada localidad.

Con la suma de todos estos análisis se plantea el ciclo del presupuesto participativo hipotético para las localidades del Distrito.

Como conclusión general de este proyecto se identificó que no existen las condiciones normativas, técnicas presupuestales y de participación ciudadana para implementar un Presupuesto Participativo a nivel Distrital; pero sí para implementarlo a nivel local*.

* Este documento fue elaborado como requisito de grado para el título de economista y dirigido por el profesor Benjamín Afanador Vargas. Se agradece la colaboración de mi director de tesis, los profesores de la Facultad de Economía de la universidad de la Salle Adriana López, Adolfo Cano y Jaime Rendón; los profesores externos Alberto Orguloso y Mauricio Betancourt; los comentarios metodológicos hechos por Jorge Fonseca, Relacionista Internacional, y a Margarita Olarte, Estudiante de Doctorado en Biogenética; y las discusiones políticas entabladas con Soren Pedersen, Consultor Financiero y Político. No obstante, cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva del autor del trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION.....	1
1. REFERENTES CONCEPTUALES SOBRE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	3
1.1 CONCEPTOS GENERALES SOBRE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	3
1.2 LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	4
1.3 EXPERIENCIAS COLOMBIANAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	10
1.4 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y TEORÍA ECONÓMICA.....	12
2. ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD Y DEL PROCESO PRESUPUESTAL EN BOGOTA.....	18
2.1 DATOS GENERALES DE BOGOTÁ.....	18
2.2 LA NORMATIVIDAD SOBRE LOS MOMENTOS BÁSICOS DEL PROCESO PRESUPUESTAL EN BOGOTÁ.....	19
2.3 LAS PRÁCTICAS ACTUALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL EN BOGOTA.....	25
2.4 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN PRESUPUESTAL DE BOGOTA.....	27
3. ANÁLISIS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN BOGOTÁ Y ELABORACIÓN DE LA MATRIZ PRESUPUESTARIA.....	35
3.1 ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y DEL PRESUPUESTO DISTRITAL.....	35
3.2 DIMENSIÓN FINANCIERA Y MATRIZ PRESUPUESTARIA.....	43
3.3 DIMENSIÓN PARTICIPATIVA Y ELABORACIÓN DEL CICLO DE PP HIPOTÉTICO.....	54
BIBLIOGRAFIA.....	65

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfico 1 PP en Porto Alegre, Brasil	9
Gráfico 2 Presupuesto General del Distrito	23
Gráfico 3 Evolución del porcentaje de ejecución del Presupuesto General	36
Gráfico 4 Ingresos Corrientes de la Administración Central	40
Gráfico 5 Evolución del Presupuesto de Gastos e inversiones de la Administración Central	42
Gráfico 6 Evolución del Presupuesto Ejecutado FDL	45

INDICE DE TABLAS

Tabla 1 Experiencias Internacionales de PP	6
Tabla 2 Gastos de Inversión de la Administración Central	37
Tabla 3 Presupuesto Distrital por Habitante	38
Tabla 4 Porcentaje de Ejecución presupuestal de las localidades bogotanas .	44
Tabla 5 Matriz Prioridades de Inversión Planes de Desarrollo Distrital	47
Tabla 6 Matriz Prioridades de Inversión de los Planes de Desarrollo Local	48
Tabla 7 Población y Niveles de Carencia por Localidad por NBI	49
Tabla 8 Criterios, valores y notas para la distribución de la inversión por localidades.	51
Tabla 9 Matriz Presupuestaria Hipotética para las localidades de Bogotá	52
Tabla 10 Proceso de Presupuesto Participativo Local Hipotético	55

INTRODUCCION

Desde el punto de vista económico, el Presupuesto Participativo es un mecanismo de identificación de las necesidades de una población, priorización del gasto y asignación de los recursos por medio de la participación ciudadana en las etapas del presupuesto público.

En Porto Alegre, Brasil, a partir de 1989 se inicia el proceso de Presupuesto Participativo y después de diecisiete años de experiencia existe un acuerdo general en que la ciudad ha experimentado cambios positivos hacia mayores índices de desarrollo económico y humano debido a mayores niveles de participación ciudadana. El PP ha sido reconocido como una de las mejores prácticas de política pública urbana por Hábitat de las Naciones Unidas y como un proceso de gestión eficaz de los recursos urbanos (Santos, 2005).

En Bogotá, Colombia, no se ha implementado hasta el momento un proceso de Presupuesto Participativo, y los estudios que se han hecho sólo involucran un análisis político de la herramienta. Con el fin de llenar ese vacío existente en la actualidad, este trabajo adelanta un diagnóstico sobre las condiciones normativas, técnicas presupuestales y de participación ciudadana para la posible implementación de un Presupuesto Participativo en Bogotá.

En la primera sección de este documento se describe los principales conceptos y resultados de las experiencias de PP a nivel internacional, se exponen los resultados de investigaciones sobre PP en Colombia y se plantea el marco teórico económico para la investigación. La segunda sección se ocupa de describir y analizar el marco normativo del proceso presupuestal, el proceso de planeación y la participación ciudadana en el Distrito Capital; para determinar en qué se ha avanzado y qué falta para incorporar un proceso de Presupuesto Participativo en la Capital. En la tercera sección se analiza las finanzas públicas del distrito desde 1992 hasta 2006, frente a las experiencias analizadas por Cabannes (2003), para

evaluar la solidez de las mismas e identificar los rubros presupuestales más sensibles que se podrían discutir con la ciudadanía en un posible proceso de PP en la ciudad; igualmente se desarrolla una matriz presupuestaria hipotética explorando las prioridades de inversión de los planes de desarrollo distrital y local; y se plantea un enfoque más participativo en el ciclo presupuestal local. Por último se sintetizan los hallazgos del trabajo y se efectúan las recomendaciones con base en los mismos.

1. REFERENTES CONCEPTUALES SOBRE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Esta sección describe y analiza los principales conceptos y resultados de las experiencias de Presupuestos Participativos (PP) a nivel internacional, se exponen los resultados de investigaciones sobre planeación y PP en Colombia y se plantea el marco teórico económico para la investigación.

1.1 CONCEPTOS GENERALES SOBRE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Antes de la primera implementación del PP en Porto Alegre, Brasil (1989), se constituía el Consenso de Washington como un listado de políticas económicas que debían seguir los países latinoamericanos para asegurar su crecimiento económico y aprobación de créditos por parte de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Al respecto, según Oliveira (2001: 8), el PP *“constituye un mecanismo para enfrentar los efectos de la óptica neoliberal con su presión por la responsabilidad fiscal en deterioro de la responsabilidad social”*.

El PP según Cabannes (2005: 15) Coordinador Regional de Gestión Urbana, UN - HABITAT 1997-2003, es *“un mecanismo por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos”*.

Al mismo tiempo, Betancourt (2005: 17), clasifica los conceptos de PP elaborados por diferentes autores en definiciones: 1) que destacan el PP como el mejor instrumento de eficiencia y legitimidad política de la planeación, 2) como desarrollo de la descentralización, 3) como mecanismos potencial para la rendición de cuentas, la transparencia y el control social del proceso presupuestario, 4) como la

relación entre eficiencia y legitimidad de lo público, 5) como alternativa de cogestión y vehículo de exclusión social, 6) y como instancia de participación política y desarrollo de la ciudadanía. Finalmente Betancourt expone que “ *El PP es una herramienta de planeación participativa, de fortalecimiento de los partidos, de práctica de democracia directa, de cogestión pública, de mejora de la eficiencia urbana, de control de la gestión administrativa, de inclusión social y de empoderamiento de la ciudadanía en pos de una economía más distributiva y de la defensa de lo público.*”

El PP es un proceso de varias dimensiones: a) presupuestaria y financiera, b) participativa, c) normativa y jurídico legal, d) espacial o territorial y e) Política y de Gobernabilidad. Los principios fundamentales del PP son la Democracia Participativa y los de Buena Gobernanza (Cabannes, 2005).

El PP además está enmarcado en tres principios: todos los ciudadanos tienen derecho a participar; la participación está dirigida por una composición de reglas de democracia directa y democracia representativa presididas por un estatuto instaurado por los participantes; y los recursos de inversión se distribuyen con un procedimiento basado en una mezcla de criterios generales (prioridad) y de criterios técnicos (viabilidad).

En síntesis, el PP es un mecanismo de identificación de las necesidades de una población, priorización del gasto y asignación de los recursos por medio de la participación ciudadana en las etapas del presupuesto público.

1.2 LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Luego de más de diecisiete años de la primera experiencia de PP en Porto Alegre, existe un acuerdo general que la ciudad ha experimentado cambios positivos

hacia mayores índices de desarrollo económico y humano y participación ciudadana. El PP ha sido reconocido como una de las mejores prácticas de política pública urbana por Hábitat de las Naciones Unidas y como un proceso de gestión eficaz de los recursos urbanos (Santos, 2005).

En 1993, el Banco Mundial, reconoció el éxito de Porto Alegre debido a tres criterios de gestión urbana: la movilización de los recursos para financiar los servicios urbanos; el perfeccionamiento de la gestión financiera de esos recursos; la organización de las instituciones municipales con el objetivo de promover una mayor eficacia y capacidad de respuesta por parte de los servicios urbanos (Santos, 2005).

Antes de la implementación del PP en Porto Alegre la forma de invertir los recursos obedecía a prácticas clientelistas, la “ *distribución irregular del gasto social (basado en compra y venta de favores) devoraba el 64% del presupuesto total*” (Olin y Fung, 2003: 32). El PP, suscitado por la Alcaldía de Porto Alegre, en busca de luces para profundizar la democracia y establecer una nueva forma de hacer política participativa, recurrió a la ciudadanía para ser parte de las diferentes fases presupuestarias, con énfasis en la toma de decisión para priorizar el gasto público.

Al respecto, Santos (2005) presenta los resultados de una investigación empírica sobre el PP de Porto Alegre, capital del Estado Río Grande en Brasil. En esta investigación se describe el funcionamiento del PP y se analiza su evolución a lo largo de los últimos 13 años. Así mismo se hace una evaluación crítica de sus resultados. Concluye que el PP es un notable medio para promover la participación ciudadana en lo relacionado con la justicia distributiva, eficacia de las decisiones y la responsabilidad del poder ejecutivo y de los representantes elegidos por las comunidades.

Tabla 1 Experiencias Internacionales de PP

Experiencias de PP	No. De habitantes	Referencia
Porto Alegre	1,360,590	PP pionero y más consolidado
Recife (Brasil)	1,422,905	Enfoque de género y un PP de niños y jóvenes
Belém (Brasil)	1,280,614	Amplió el concepto de PP hacia el Congreso de la ciudad, con marcada presencia de población tradicionalmente excluida
Belo Horizonte (Brasil)	2,238,526	El PP se enfoca en el tema de vivienda y se vincula con otros instrumentos de planificación
Santo Andre (Brasil)	649,331	El PP se vincula con el proyecto de planificación estratégica e involucra tanto a funcionarios públicos como a la ciudadanía en sus instancias
Campina (Brasil)	969,396	El PP delibera el 100% de los recursos de inversión
Alvorada (Brasil)	183,968	El PP ha beneficiado a la recaudación de impuestos municipales. Alto componente pedagógico y de construcción de la ciudadanía
Juiz de Fora (Brasil)	456,796	El PP fue implementado por un gobierno no perteneciente a el Partido de los Trabajadores
Caxias de Sul (Brasil)	360,419	Ciudad con PIB elevado. El PP ha fortalecido a las organizaciones de barrio
Icapui (Brasil)	16,555	Municipio con población pequeña. Se ha implementado el PP de jóvenes y niños.
Mundo Novo (Brasil)	15,669	Caso único donde se discute el 100% del Presupuesto municipal.
Delegación Cuauhtemoc (Distrito Federal México)	8,600,000	Experiencia pionera en México. El PP discute los recursos transferidos a las delegaciones del distrito (localidades)
Buenos Aires (Capital Argentina)	3,000,000	El PP esta contemplado en la constitución de la Ciudad desde 1996
Montevideo (Capital de Uruguay)	1,382,778	Experiencia del PP consolidada fuera de Brasil.
Rosario (Argentina)	908,399	El PP es reciente y esta vinculado a un Plan Estratégico y al proceso de descentralización
Villa el Salvador (Perú)	350,000	El PP es un proceso continuo al Plan de Desarrollo. Municipio con escasos recursos económicos
Ilo (Perú)	63,744	El PP es un modelo sofisticado para la asignación de recursos y criterios por áreas
Cuenca (Ecuador)	417,632	El PP se esta vinculando a el desarrollo económico local y a la economía solidaria
Puerto Asis (Colombia)	66,385	El PP se encamina a la construcción del dialogo por la paz
Cotachi (Ecuador)	37,254	El PP resultó de la voluntad política del alcalde
Córdoba (España)	317,953	Referencia de PP en Europa
Saint-Denis (Francia)	86,871	El PP es un canal de comunicación entre los habitantes y el municipio
Bobigny (Francia)		El PP es una experiencia innovadora de participación y se usa como un canal de comunicación entre los habitantes y el municipio
Pieve Emanuele Italia)	16,409	El PP esta vinculado a otros dos iniciativas de participación ciudadana
Rheinstetten (Alemania)	20,529	El PP tiene un carácter consultivo , flexible e informal.

Fu

Fuente: Elaborado por la autora con base en Cabannes (2003).

En un estudio realizado por Cabannes (2005) se identificaron tres fases de expansión de las experiencias de PP: la primera fase (1989-1997) conocida como etapa de nacimiento en Porto Alegre, Brasil, la segunda fase (1997 - 2000), cuando se presenta una masificación del proceso en Brasil con 130 municipios implementando la herramienta; y la tercera, desde el año 2000 hasta la fecha por su internacionalización y diversificación, especialmente en Latinoamérica con 300 experiencias que han acogido el PP. Con base en este estudio se puede concluir que el PP no ve limitada su implementación por factores de escasez de recursos, tamaño poblacional o geográfico.

A nivel mundial, El PP se ha implementado en países tales como: Canadá, España, Portugal, Francia, Italia, Perú, Nicaragua, Uruguay, Paraguay, Japón, Panamá, Estados Unidos, Argentina, El Salvador, Ecuador, México, India y Colombia. Estas experiencias de PP en su mayoría se desarrollan a nivel municipal, aunque también a nivel departamental sin que implique una evolución del proceso. Los temas generales tratados son: educación, salud, saneamiento básico, pavimentación, recreación, y de las políticas públicas de vivienda o empleo (Betancourt, 2005).

Igualmente, Cabannes et al (2003) analizaron 25 experiencias de PP en América Latina y en Europa (Tabla 1). Se establecieron algunas diferencias entre las experiencias y los desafíos para consolidarlas. Se presta especial atención a las finanzas locales de las ciudades para entender el potencial y los límites del PP. Una de las conclusiones del documento es que el PP representa en general entre el 2 y el 10% del presupuesto total ejecutado. Así mismo, los PP muestran una dinámica de corto plazo, de allí, que su principal reto sea el incorporarse a la planificación de la ciudad a largo plazo, en especial a los planes estratégicos y de desarrollo. El estudio está enmarcado en la Campaña Mundial para una Buena Gobernabilidad de la Organización de las Naciones Unidas (UN Hábitat) y constituirá el documento central a ser comparado con la situación de Bogotá.

A continuación se describe la metodología del PP en Porto Alegre debido a su carácter pionero y por ser considerado el mejor proceso consolidado de PP.

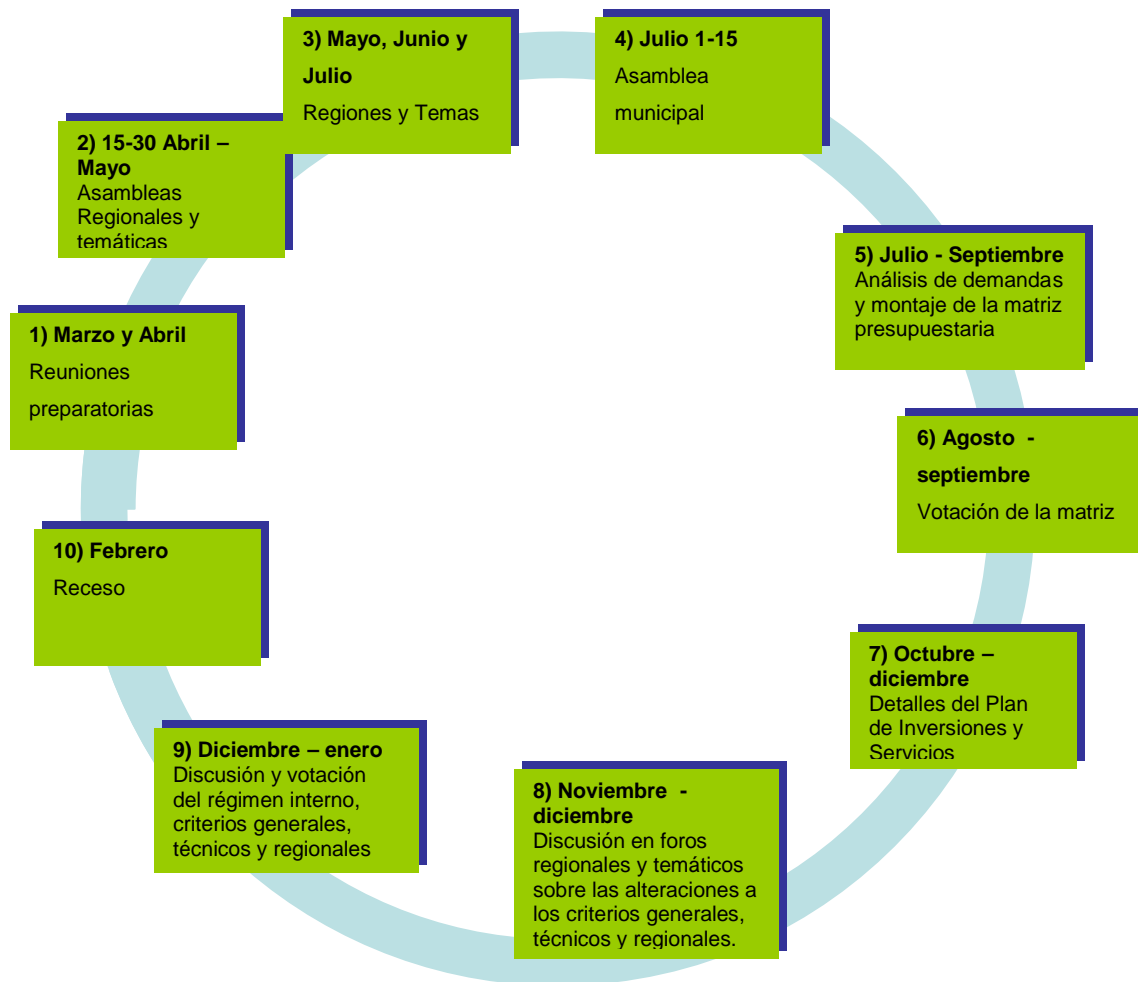
1.2.1 Metodología del Presupuesto Participativo en Porto Alegre

El presupuesto público en Porto Alegre consta de tres niveles: el federal, el estatal y el municipal. Los ingresos se perciben a nivel local por impuestos y tasas de diferentes tipos, y por las transferencias federales o estatales. Los gastos se clasifican en: 1) gastos relativos al funcionamiento, 2) servicios públicos e 3) inversiones en obras y equipos, siendo este último rubro el de mayor margen de maniobra por parte de la administración municipal. La ley Orgánica de Porto Alegre insta que el presupuesto debe discutirse con la población, más el PP no está reconocido legalmente. La legalización del PP ha suscitado tensiones entre el legislativo y el ejecutivo (Santos, 2005).

En Porto Alegre los ciudadanos participan distribuidos en dieciséis asambleas distritales y seis asambleas temáticas. Los temas actuales a discutir son: circulación y transporte; salud y asistencia social; educación, deporte y ocio; cultura; desarrollo económico, impuestos y turismo; y organización de la ciudad, desarrollo urbano y ambiental.

El ciclo del PP en Porto Alegre inicia en marzo con las reuniones preparatorias en los distritos y micro distritos para las asambleas temáticas y regionales (ver figura 1). En las reuniones, el ejecutivo rinde cuentas del periodo fiscal anterior y presenta el plan de Inversiones y Servicios para el año siguiente. Para la segunda quincena de abril se realiza la ronda de Asambleas Regionales y Temáticas. En las asambleas se ejerce la participación individual de los habitantes para fijar y jerarquizar las prioridades temáticas de acuerdo a los criterios establecidos. Asimismo, los habitantes eligen los consejeros del PP (Santos, 2005 y Alcaldía de Porto Alegre, 2007).

Gráfico 1 PP en Porto Alegre, Brasil



Fuente: Elaborado por el autor con base en Alcaldía de Porto Alegre (2007) .

En los meses de mayo, junio y julio, se llevan a cabo las reuniones intermedias (Foro de delegados) para jerarquizar las prioridades temáticas y las obras y servicios en cada prioridad, deliberar las demandas por Internet y los delegados revisan la necesidad de las demandas. Los distritos jerarquizan cuatro de las siguientes dieciséis prioridades temáticas: 1) Saneamiento Básico – Drenaje, 2) Saneamiento Básico – Agua y alcantarillado, 3) Vivienda, 4) Pavimentación, 5) Educación, 6) Asistencia social, 7) Salud, 8) Transporte, 9) Áreas de ocio, 10) Deporte y ocio, 11) Iluminación pública, 12) Desarrollo económico, tributación y turismo, 13) cultura, 14) Saneamiento ambiental, 15) juventud y 16) Accesibilidad y

movilidad urbana (Alcaldía de Porto Alegre, programa del OP). A las prioridades elegidas se les asignan notas de acuerdo a su orden de prioridad, en el caso de la primera prioridad se le asigna la nota 4 y a la cuarta prioridad la nota 1. Igualmente se sigue el mismo procedimiento para escalar las obras y servicios en cada prioridad temática.

En la segunda quincena de julio, se lleva a cabo la Asamblea municipal, donde se posesionan los nuevos consejeros, se entregan las obras y servicios jerarquizados y se discuten temas de carácter general. Entre julio y septiembre el ejecutivo analiza técnica y financieramente las demandas y elabora la matriz presupuestaria. Entre agosto y septiembre el COP discute y vota la matriz presupuestaria y la distribución de los recursos entre los distritos y áreas temáticas del PP. La matriz presupuestaria se transforma en una propuesta de ley del presupuesto que se debe presentar antes del 30 de septiembre para aprobación en la Cámara de Vereadores. El COP sigue el debate presupuestario hasta su aprobación (Santos, 2005).

Entre octubre y diciembre se pormenoriza el Plan de Inversiones y Servicios (PIS), se finaliza la distribución de los recursos entre los distritos y áreas temáticas del PP, y finalmente se presenta el PIS para su aprobación y votación por parte del COP, delegados y demás instituciones del ejecutivo. Para noviembre y diciembre se discute en los foros regionales y temáticos las posibles alteraciones al Estatuto Interno del PP. En febrero el ciclo del PP en Porto Alegre entra en receso hasta marzo que reinicia el proceso.

1.3 EXPERIENCIAS COLOMBIANAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Orguloso et al. (2004) y Betancourt (2005), hacen un esbozo general de varias experiencias tanto nacionales como internacionales sobre PP, las bondades y

limitaciones en el enfoque que se le ha dado al mismo en Colombia. Explican que la implementación de un PP en Colombia es un paso complementario de los procesos de planeación participativa que tienen unos efectos sobre los modelos de desarrollo y la democracia.

No obstante lo anterior, cabe señalar que la experiencia en Colombia ha sido de planeación participativa, más no de PP. Como lo evidencian documentos del Consejo Nacional de Planeación (2004), dicha planeación participativa se orienta a la formulación y evaluación por parte de la sociedad de los planes de desarrollo municipales, departamentales y nacionales pero sin poder de decisión a la hora de asignar las prioridades del gasto público, que es lo que llaman el carácter consultivo de la participación ciudadana.

Paralelo a esto, en una investigación realizada por Fino y Quiñones (2005) se demuestra que una mayor participación ciudadana y política en el proceso presupuestario de Bogotá conlleva a un ciclo positivo de desarrollo, a medida que los ciudadanos exigen se amplíen las oportunidades sociales y económicas. Igualmente, Gaitán (2005) concluye que en las 20 localidades bogotanas la participación es precaria y no existen los incentivos suficientes para ejercer una ciudadanía activa, una de las causas encontradas es que los ciudadanos ven limitada su participación en la elaboración del Plan operativo anual de inversiones y simplemente son estamentos de consulta sin poder de decisión a la hora de decidir las prioridades en la inversión pública.

Es en este punto donde el presente trabajo realiza un aporte valioso, puesto que adelanta un diagnóstico sobre las condiciones normativas, técnicas presupuestales y de participación ciudadana para la posible implementación de un presupuesto participativo en Bogotá y en este aspecto es pionero.

Entre las experiencias de PP en Colombia se puede destacar la de Risaralda, la cual, se da como un proceso de socialización sobre que es el PP, la rendición de

cuentas y la proyección de inversión de los próximos años. Igualmente, el PP es un proceso continuo de capacitación tanto para los ciudadanos como para los funcionarios públicos y por consiguiente el proceso ha asegurado más transparencia en la ejecución del gasto público. Además, el PP es un instrumento efectivo que ha promovido una mejor distribución de los recursos de los municipios, favoreciendo a sectores de la población que se encuentran en peor situación económica (Rodríguez, 2003).

Otras experiencias que responden a nuevas alternativas locales para el desarrollo de su población con la implementación del PP a nivel nacional son: el departamento del Tolima, el municipio de Marsella, en Risaralda, Marinilla y Medellín en Antioquia, Puerto Asís, entre otros. En el país se ha llegado a discutir entre el 0% y el 40% de los ingresos de libre inversión de los gobiernos locales en los procesos de PP. Sin embargo, se puede concluir que los procesos de PP no han logrado consolidarse por más de una administración y esto representa el principal reto para la posible implementación de un PP en Bogotá.

Todas estas experiencias reafirman que el presupuesto es de elevada trascendencia en lo relacionado con el desarrollo local, como lo explica Restrepo (2003), entorno al presupuesto giran las grandes elecciones colectivas sobre la destinación y prioridad del gasto público. La economía pública es una disciplina en evolución con mayor campo de acción e influencia en el desarrollo humano, el PP se muestra como una solución a los problemas vinculados con no gastar más sino asignar mejor los recursos.

1.4 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y TEORÍA ECONÓMICA

A continuación se relacionan los conceptos generales del PP tratados en los apartes anteriores con la teoría económica.

1.4.1 Rol Económico del Estado, Hacienda Pública y Gasto Público

Analizar el rol económico del Estado en la economía contemporánea permite medir el alcance e importancia de la actividad pública y así dar una perspectiva sobre la Hacienda Pública en temas presupuestales de Bogotá.

Según Rosen (2002: 7) la Hacienda Pública o Economía Pública, “ *se centra en las actividades públicas de imposición y gasto y en su influencia sobre la asignación de los recursos y la distribución de la renta* . Sin lugar a dudas el enfoque de la Hacienda Pública dependerá de la concepción económica del Estado en un espacio territorial.

La teoría económica reconoce la interdependencia entre los diferentes agentes de una economía, incluyendo el sector público. En tal sentido, el egreso del Estado para financiar su actividad es conocido como gasto público y la herramienta utilizada para ofrecer los bienes públicos es el presupuesto.

Luego de una época de poca importancia en temas de la Hacienda Pública por teorías y Estados predominantemente clásicos, existe una creciente importancia del concepto de gasto público después de la corriente Keynesiana, la cual expone la importancia del gasto estatal para menguar desequilibrios macroeconómicos que el mercado no puede solucionar por su libre albedrío (Restrepo, 2005). Algunos autores dan causas o razones del creciente gasto público en las economías contemporáneas, entre ellas se encuentran el gasto de guerra, la deuda pública, la situación social de la población, entre otros. Incluso, la importancia del gasto público expresada como porcentaje del PIB ha obligado a los economistas a reflexionar mucho más sobre su eficiencia y eficacia. Entre las ideas expuestas para controlar el creciente gasto público están el fortalecimiento del sector privado, controles al proceso presupuestario y regulaciones que limiten el gasto y déficit fiscal (Rosen, 2002).

Al respecto, Afanador (2005) analiza la función económica del Estado consagrada en la Constitución Política de Colombia, y determina que el Estado está influenciado por la corriente principal clásica y si se quiere neoclásica debido a acciones económicas tales como la liberación cambiaria y financiera, la desgravación arancelaria, la privatización de empresas públicas, la independencia del Banco de la República, las restricciones del crédito por parte de la banca central al gobierno, entre otros aspectos. Sin embargo, el Estado Social de Derecho abre las puertas para profundizar otros aspectos como la participación ciudadana, la planeación del desarrollo, la descentralización y el gasto público social en los ámbitos de la vida económica y política del país .

1.4.2 Presupuesto Público

Para el tratadista colombiano Alejandro Ramírez (1998: 130) el presupuesto nacional “*es el cálculo prospectivo de ingresos y gastos públicos para un periodo concreto ordenado al sostenimiento de los servicios públicos y regulación económica y social dentro del plan económico de la nación*”. El objetivo del sistema presupuestario es el proceso de preparación, discusión, ejecución y control de los gastos públicos, igual que ordenar el proceso de recaudo de los ingresos fiscales.

En el diseño del presupuesto también se muestran las tensiones y los intereses de la sociedad, cuando una sociedad por ejemplo, asume y resuelve gastar más en unas áreas como educación e infraestructura vial, la decisión se lleva a cabo por procedimientos políticos. Los presupuestos públicos, sean nacionales o locales, expresan dos elementos en el proceso de preparación, aprobación y ejecución: el componente técnico y reglamentario y el componente político. De esta forma, las decisiones presupuestarias de cómo, cuánto y dónde gastar, son definidas en la arena política, dejan de ser parte de un marco duro económico y técnico, en la medida que dicho gasto o impuesto influye en el desarrollo de las comunidades.

No obstante, el debilitado sistema político democrático, ha orientado los temas presupuestales hacia la tecno-burocracia y prácticas clientelistas.

1.4.3 Elección Pública

Conocer las preferencias de los consumidores de bienes públicos es un tema mucho más complejo de analizar que las preferencias del sistema de precios en el mercado de bienes privados, pues para un empresario resulta mucho más sencillo saber qué, dónde, cómo, cuánto y a quiénes producir. Para un político electo es difícil definir las mismas preguntas y las prioridades del gasto en bienes públicos. Aunque en una democracia se tiene el gobierno que se quiere, se siguen presentando dificultades al responder por los intereses de una población.

Las decisiones con respecto al gasto público en Colombia se hacen a través de las elecciones populares; se eligen representantes para el Congreso a nivel nacional y para el Concejo a nivel local. Para el caso bogotano, el alcalde es quien presenta el presupuesto público para su aprobación ante el Concejo, quien a la vez tiene la obligación de velar porque dicho presupuesto responda a las preferencias de sus electores. Pero las elecciones sólo proporcionan información básica sobre el tipo de dirección que quieren siga el país o comunidad, y lejos está de proporcionar información de si los votantes prefieren un bien público más que otro. Según Stiglitz, *“a menos que se plantee a los individuos disyuntivas concretas, en las que tengan que renunciar a algo para obtener, por ejemplo, una cantidad mayor de otro bien, es difícil conseguir que reflexionen verdaderamente sobre sus decisiones”*.

En ese mismo orden de ideas, la teoría de la Elección Pública (*Public Choice*) formulada por el premio Nóbel de economía James Buchanan, expone que en las democracias modernas hay serias propensiones del ejercicio ineficiente en materia fiscal, cuando la mayoría en las elecciones de los parlamentarios establecen privilegios injustificados por intereses particulares o de grupos de

presión, también señala que la solución está en límites constitucionales y fiscales, como es el caso de las mayorías cualificadas en consensos y límites infranqueables que buscan el equilibrio fiscal.

Como lo señala Afanador (2005), el enfoque económico del “Public Choice”, nos proporciona elementos críticos para analizar el proceso presupuestal y el desarrollo económico en marcos donde el rol económico del Estado ha cambiado y los instrumentos políticos como la participación ciudadana repercuten en instrumentos económicos como las finanzas públicas y viceversa.

“El enfoque del Public Choice inicia con una crítica a los pensamientos de las dos escuelas, clásica y keynesiana, predominantes a mediados del siglo XX, por considerar que la economía en su conjunto, dejada a su libre funcionamiento no logra automáticamente equilibrio en todos sus mercados, ni conduce al pleno empleo de sus recursos como suponen los clásicos y particularmente los neoclásicos; pero tampoco cree en el poder omnímodo del gobierno para aplicar las medidas que considere oportunas de acuerdo a las prescripciones y los consejos de los economistas” (Afanador, 2005: 2)

La Elección Pública aparece entonces como una mezcla disciplinaria entre la política y la economía, y fundamenta su perspectiva en dos conceptos teóricos: la catalaxia, la cual define a la economía como una ciencia que centra su quehacer científica en los orígenes, las propiedades y las instituciones del intercambio; y el Homo Economicus, el cual plantea que el individuo persigue su propio interés ya sea en el ámbito político o económico (Afanador, 2005).

1.4.3.1 Democracia Directa

La democracia directa se refiere a la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones. Las sociedades democráticas utilizan diferentes procedimientos para tomar decisiones en cuestiones públicas, especialmente en materia de gasto público, tales como: las reglas basadas en la unanimidad, que

según Lindahl, la provisión eficiente de bienes públicos depende de la honestidad de todos en la revelación de las preferencias; y las reglas de votación mayoritaria, las cuales pueden llevar a decisiones inconsistentes en relación con los bienes públicos debido a que algunas personas tienen preferencias varias. Igualmente, la teoría del intercambio de votos expone que los votantes pueden expresar la intensidad de sus preferencias a través del intercambio de votos aunque el resultado obtenido por la minoría haya sido conseguido a expensas de unas mayores pérdidas globales (Rosen, 2002).

Así, Arrow afirma que, *“es imposible encontrar una regla de toma de decisiones que satisfaga simultáneamente una serie de criterios en principio razonables. En consecuencia, las democracias representan una tendencia, inherente a las mismas, a la toma de decisiones inconsistentes”* (Rosen, 2002: 50).

1.4.3.2 Democracia representativa

En la democracia representativa la ciudadanía elige por medio de votaciones libres a sus representantes políticos por un período de tiempo. Bajo ciertas restricciones se afirma que dichas votaciones corresponden a las preferencias del votante medio. Como lo afirma Rosen (2002), para estudiar el comportamiento del sector público es necesario analizar las relaciones e interacción entre los representantes políticos, los empleados públicos y los grupos de interés debido, por un lado como son los agentes directamente relacionados con el desarrollo de las políticas públicas. Respecto a materia presupuestal se afirma que los funcionarios harán el presupuesto lo más oneroso posible, lo cual produce una oferta excesiva de bienes y servicios públicos.

2. ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD Y DEL PROCESO PRESUPUESTAL EN BOGOTÁ

Aunque la revisión de literatura de las experiencias internacionales, demuestra que el PP puede implementarse en municipios de diferentes características, y las experiencias de PP en Colombia también demuestran que no se necesita un marco normativo específico para implementar un proceso en Colombia, también es necesario analizar algunas condiciones previas para su implementación y éxito. Por consiguiente, el presente aparte describe y analiza el marco normativo actual del proceso presupuestal, el proceso de planeación y la participación ciudadana en el Distrito Capital.

2.1 DATOS GENERALES DE BOGOTÁ

Bogotá es la capital nacional de Colombia y del Departamento de Cundinamarca. Este Distrito capital se divide en 20 localidades. Según el censo del DANE de 2005 la población total era de 6´778,691 habitantes, de los cuales 48% son hombres (3´240,469) y 52% son mujeres (3´538,222). La población rural es de 15,366 personas (0.3%) y la población indígena de 15,590 (0.23%).

Entre las principales actividades productivas de la ciudad para el año 2005, como porcentaje del PIB total de la ciudad, se tiene: actividad inmobiliaria y de alquiler 16.21%; Industria, 14.83%; Intermediación Financiera, 11.06%; Comercio, 10.53%; Administración Pública y de Seguridad Social, 10.29%; Construcción, 5.58%; entre las principales (DANE, 2005).

Por otro lado la ciudad sigue la estructura política y administrativa nacional con las tres subdivisiones del poder público. En la rama ejecutiva se encuentra la Alcaldía Mayor, cargo de elección popular por 4 años. En la rama legislativa, se encuentra

el Concejo, compuesto por 45 concejales elegidos democráticamente por 4 años. Finalmente, el poder judicial lo integran el Tribunal Superior del Distrito Judicial y el Consejo de Justicia. Igualmente, cada localidad cuenta con su Alcaldía Local y la Junta Administradora Local con competencias ejecutiva y judicial respectivamente.

2.2 LA NORMATIVIDAD SOBRE LOS MOMENTOS BÁSICOS DEL PROCESO PRESUPUESTAL EN BOGOTÁ

Las normas presupuestales tienen una importante incidencia sobre la gestión pública en términos de sostenibilidad financiera; distribución de los recursos públicos entre los distintos sectores; y derechos, límites y obligaciones de los ejecutores del presupuesto (Moreno, 2003). Es así, que se analizarán las reglas presupuestales para entender cómo, cuándo y quiénes toman las decisiones presupuestarias en la capital y así establecer el nivel de participación ciudadana en el proceso presupuestal.

2.2.1 *Marco Legal presupuestal*

El régimen presupuestal bogotano tiene como primera guía reglamentaria la Constitución Política de Colombia de 1991. Ésta establece que en tiempos de paz el Gobierno no puede percibir ingresos o erogar gastos que no estén contemplados en el Presupuesto. Igualmente, el presupuesto debe corresponder al Plan de Desarrollo y el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.

En segundo nivel reglamentario presupuestal, está el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto 111 de 1996 y otras leyes reglamentarias de la constitución como la Ley 358 de 1997, sobre endeudamiento de los entes territoriales; la Ley 617 de 2000, conocida como de Ajuste Fiscal; la Ley 338 de

1997 instituye los asuntos en materia de ordenamiento territorial; y la Ley 715 de 2001, especifica el Sistema General de Participaciones. De estas leyes se infiere el creciente interés público de utilizar reformas presupuestales y límites constitucionales para regular el gasto público y el déficit fiscal, y de esta forma controlar el crecimiento del sector público.

En tercer nivel reglamentario, encontramos la ley del Régimen Especial del Distrito (Ley 1421 de 1993), que desde el artículo 135 hasta el 143 se especifica el régimen presupuestal de Bogotá; y el Estatuto Orgánico de Presupuesto de Bogotá, decreto 714 de 1996.

De lo anterior se infiere que el Presupuesto Distrital es un instrumento político y fiscal que debe relacionarse con la planeación del desarrollo. El Distrito disfruta de un poder normativo, político y fiscal considerable. Las decisiones presupuestales están en cabeza del gobierno y en menor medida en el poder legislativo. Aunque existe una relación entre el Presupuesto y el Plan de Desarrollo, el marco normativo presupuestal no infiere un rol decisivo de la participación ciudadana, existe rigidez normativa para incorporar un enfoque más participativo en el proceso presupuestal y rigidez institucional para ceder parte del poder decisorio a la ciudadanía en el mismo proceso.

2.2.2 Sistema Presupuestal

El Sistema Presupuestal es el conjunto de instituciones, instrumentos y mecanismos por medio del cual se desarrolla la actividad presupuestaria.

El Estatuto Orgánico de Presupuesto de Bogotá define que el sistema presupuestal está compuesto por un Plan Financiero Plurianual (PFP), instrumento de planificación y gestión de la Administración Distrital; por un Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el cual señala los proyectos de inversión clasificados por sectores, entidades y programas, y debe ser afín con el Plan de

Inversiones establecido en el Plan de Desarrollo Distrital; y por el Presupuesto Anual del Distrito Capital (PADC), instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social (SHD, 2001).

Aunque los anteriores instrumentos parecen tener un gran componente de planeación al mediano plazo la forma en que han sido implementados reduce su valor como instrumento disciplinar del gasto público. Por ejemplo, el PFP no cuenta con procedimientos regulares para renovar y ajustar sus proyecciones, no es público y no tiene carácter de exigibilidad, lo cual reduce el alcance del control político, fiscal y ciudadano sobre el presupuesto, que se traduce en cambios optimistas al PFP y en presupuestos inflados por cada nueva administración Distrital. Las restricciones presupuestales impuestas a las entidades no permiten un comportamiento disciplinado fiscal en el mediano plazo aunque parezca disciplinado en el corto plazo (Moreno, 2003).

Por otro lado, el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal (CONFIS) es el coordinador del sistema presupuestal, el cual está conformado por el Alcalde Mayor, el Secretario de Hacienda Distrital, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y tres funcionarios asignados por el Alcalde Mayor. Los principios del Sistema Presupuestal son: legalidad, planificación, especialización e inembargabilidad. Y el PADC se compone del Presupuesto de Rentas e Ingresos y el Presupuesto de Gastos e Inversiones.

Así mismo, la programación del presupuesto la define la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD). No se puede considerar un proyecto o programa en el Presupuesto Anual si previamente no ha sido inscrito en el Banco de Programas y Proyectos a cargo del DAPD. La elaboración del POAI está a cargo del DAPD y la SHD.

La ejecución del Presupuesto Anual se hace a través del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) que es un instrumento con el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles para cumplir con los compromisos que no

pueden exceder del total de PAC de la vigencia. En control político sobre el Presupuesto lo ejerce el Concejo Distrital y el control fiscal la Contraloría Distrital.

En el sistema presupuestal existen procedimientos jerárquicos y reglas cerradas que le otorgan poder centralizado al ejecutivo, específicamente la SHD. Lo anterior consecuente con las reglas de votación y procedimientos que afectan los resultados de disciplina fiscal, ya que de esta forma se limita el poder de enmienda de las agencias del gasto y del legislativo, y por otro lado se facilita a la SHD para que interiorice la restricción de recursos y los efectos fiscales de todo el presupuesto (Moreno, 2003). Al respecto, Sierra (2005) concluye que la autonomía del Ejecutivo es contraria a la participación ciudadana pues ni siquiera a través de un organismo elegido popularmente como el Concejo (poder legislativo) se puede decidir sobre el presupuesto. Otro inconveniente que impide la correspondencia de la ciudadanía en proceso presupuestal es la concentración de información en el ejecutivo y la ausencia de socialización y publicidad de la información.

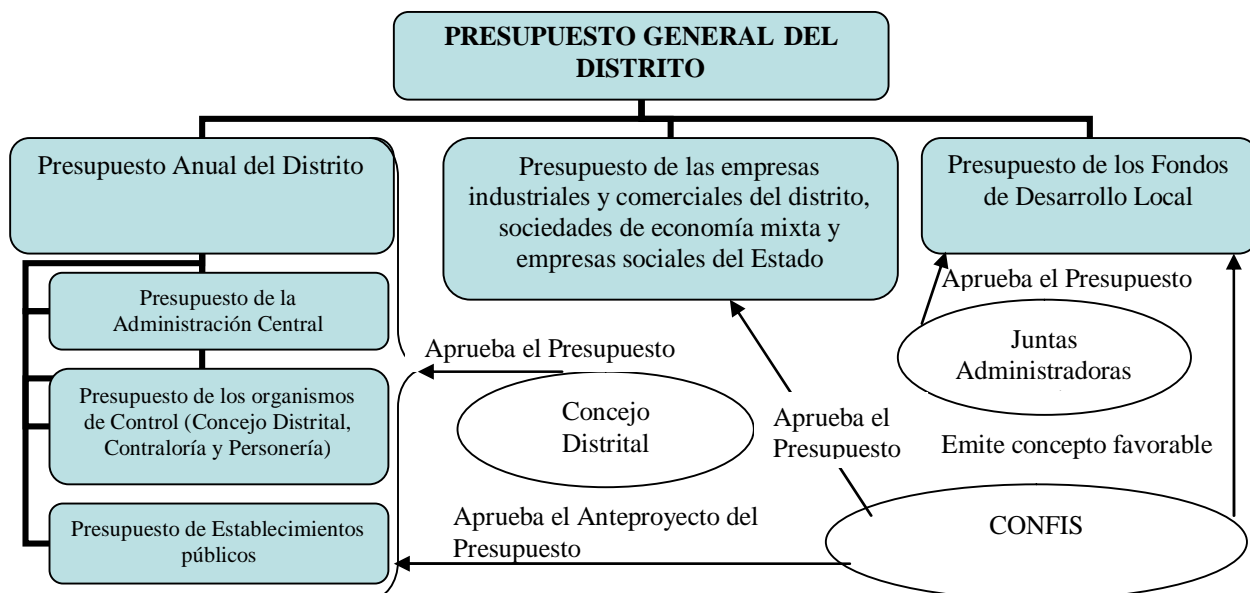
Después de analizar los actores, herramientas y conceptos normativos del sistema presupuestal bogotano, se pueden rescatar algunas instituciones equiparables a las observadas en el PP de Porto Alegre como: las unidades administrativas del ejecutivo, la SHD y el DAPD; los organismos de control, Contraloría y Concejo Distrital; y los agentes decisorios como el Alcalde, el CONFIS y en menos medida el Concejo Distrital. La única institución que ha liderado un proceso de acercamiento con la ciudadanía y que según Gaitán (2005) estarían dispuestos a incorporar un enfoque más participativo en la toma de decisiones presupuestales es el DAPD. Pero la SHD encargada de la agenda presupuestal aparentemente no demuestra el mismo interés debido a los costos transaccionales de la participación, la inflexibilidad normativa, los tiempos, y tecnicidad de los procesos.

2.2.3 *Proceso o Ciclo Presupuestal*

A continuación se describe el ciclo presupuestal bogotano con el fin de analizar los tiempos y un posible enfoque más participativo en la Capital. El ciclo presupuestal consta de tres etapas según la SHD, estas son: Programación, Ejecución y cierre. La etapa de programación presupuestal inicia a finales de marzo y en ella:

- El Alcalde Mayor establece los lineamientos de Política Presupuestal.
- Se estiman las rentas e ingresos, los gastos de funcionamiento e inversión y los costos de personal. Se elabora el Plan Financiero (PF) a cargo de la SHD en coordinación con el DAPD.
- Se establecen las cuotas de gasto global.
- Se elabora el POAI.
- Se elabora el anteproyecto y proyecto de presupuesto anual.
- Se conforman los Comités funcionales, los cuales evalúan técnica y financieramente los anteproyectos de presupuesto.

Gráfico 2 Presupuesto General del Distrito



Fuente: SHD, 2001

- Se aprueba el anteproyecto y proyecto de Presupuesto. El anteproyecto se somete a CONFIS para su aprobación. Finalmente el Gobierno someta el Proyecto de PADC al Consejo Distrital para su aprobación.
- Decreto de liquidación del Presupuesto por parte del Alcalde Mayor.

La etapa de ejecución presupuestal:

- Se efectúa el Registro del Presupuesto Inicial en el Sistema de Información Presupuestal.
- Se realiza la Ejecución Activa, o análisis a la ejecución o recaudación de los ingresos mensualmente para evitar el déficit al final de la vigencia.
- Se realiza la Ejecución Pasiva, que “ *se realiza mediante la adquisición de compromisos y la ordenación del gasto*”.

Por último, en la etapa de Cierre Presupuestal se determina el nivel de ejecución, la ejecución presupuestal de la vigencia y la situación fiscal.

El ciclo presupuestal no incorpora ni el espacio ni tiempo para la participación ciudadana. En la elaboración del presupuesto anual la ciudadanía ve limitada su participación a la elección del Alcalde, quien es el encargado de definir las metas y parámetros para la elaboración del presupuesto y nuevamente el papel de los organismos administrativos es crucial para el análisis técnico y financiero. En la etapa presentación y aprobación del presupuesto existe una representatividad casi nula del legislativo debido a que el Concejo solo puede disminuir o eliminar las partidas que no estén destinadas al servicio de la deuda, a financiar inversiones que no correspondan al plan de desarrollo y que no cubran el déficit fiscal. Además si el Concejo no aprueba el presupuesto antes del 10 de diciembre el Alcalde puede expedirlo por decreto antes del 20 de diciembre. En las etapas de ejecución y cierre presupuestal la participación ciudadana es nula. Y finalmente en la etapa de evaluación y control tampoco se incorpora de manera eficiente la participación ciudadana.

Lo anterior infiere que un posible proceso de PP en su fase inicial no se puede implementar a nivel Distrital y se debe buscar otro nivel Estatal en el cual la ciudadanía este más cercano a los asuntos públicos como las localidades.

2.3 LAS PRÁCTICAS ACTUALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL EN BOGOTA

Según la SHD, para establecer un lenguaje presupuestal orientado al ciudadano e incrementar el interés por los asuntos públicos y la rendición de cuentas de la Administración, y establecer una herramienta de seguimiento y evaluación a las entidades ejecutoras del presupuesto, nace el Presupuesto Inteligente (POR). A continuación se explican sus principales componentes.

2.3.1 Presupuesto Inteligente Orientado a Resultados

En la actualidad Bogotá ha adoptado nuevas técnicas y procedimientos presupuestales, tales como el Presupuesto Inteligente Orientado a Resultados (POR), el cual es una herramienta presupuestal que deben aplicar las distintas instancias de la administración en su etapa de programación presupuestal. Según la SHD (2001: 94), *“El Presupuesto Orientado a Resultados (POR) es una herramienta gerencial que permite establecer un vínculo claro entre la asignación de recursos y las prioridades de la administración, constituyéndose en un acuerdo público que promueve el uso eficiente y efectivo de los recursos”*.

En adición al presupuesto tradicional que indica los recursos de funcionamiento e inversión establecidos para la compra de bienes y servicios, el POR informa sobre los bienes y servicios (productos) que las entidades entregan y los beneficios (efectos e impactos) que la comunidad recibe (SHD, 200 1). El PMR se integra con

el cumplimiento de compromisos en el corto y mediano plazo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).

2.3.2 Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)

El MGMP es introducido por La ley de responsabilidad fiscal (ley 819 de 2003). En Bogotá se inició su implementación para la vigencia de 2004 y corresponde a la intención de los gobiernos por corregir la falla estatal de los horizontes temporales cortos que hemos analizado en el sistema presupuestal distrital.

El MGMP es una herramienta para la asignación de los recursos de acuerdo a las prioridades de la administración con una visión de mediano plazo. Se fundamenta en un criterio de sostenibilidad financiera entre 4 y 10 años, priorizando con base en el cálculo de los recursos totales disponibles y la asignación de estos entre sectores del Distrito. El MGMP también tiene en cuenta el servicio de la deuda y los gastos recurrentes. *Adicionalmente permite incorporar en los análisis los costos futuros de operar y mantener las nuevas inversiones* (SHD, 2005: 18). Además, el MGMP muestra los costos futuros de mantener las políticas actuales del Distrito con un Sistema de Costos.

2.3.3 Sistema de costos

Para consolidar un sistema de presupuestación por resultados no es suficiente tener información sobre productos, metas y resultados, sino además contar con procedimientos para establecer el costo de los bienes y servicios entregados por los entes públicos la SHD diseñó un sistema de costeo. El sistema de costos en una metodología que permite identificar y analizar los recursos consumidos por cada actividad, proceso o producto.

Según Fainboim (2003) el presupuesto Inteligente demostró que es posible presentar la información del presupuesto en términos de resultados, se presenta

como la única experiencia en Latinoamérica y responde a las nuevas exigencias internacionales en materia presupuestal y fiscal.

Algunas dificultades que ha presentado la herramienta de POR son: los vacíos conceptuales y metodológicos, la socialización de la herramienta, las metas de las entidades se han visto sobredimensionadas, no existen indicadores para medir la ciudad como un todo, articulación de procedimientos habituales de la programación presupuestal para que las entidades la perciban como una herramienta y no como un requisito más, y la articulación entre los componentes de PMR, MGMP y Costos (SHD, 2005).

En conclusión el MGMP, los productos metas y resultados (PRM), y el Costeo es la estrategia presupuestal y modelo de gestión pública implementada en Bogotá para garantizar la sostenibilidad de las finanzas en el corto y mediano plazo. Aunque en la experiencias de PP no se aprecia este tipo de herramienta presupuestal, y aunque es un proceso nuevo que sigue consolidándose en las entidades Distritales, el POR representa una plataforma importante 1) para vincular el proceso presupuestal con la planeación del desarrollo y 2) para que existe un lenguaje universal en términos de resultados de la gestión pública que facilite el papel participativo de la comunidad en temas presupuestales.

2.4 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN PRESUPUESTAL DE BOGOTÁ

2.4.1 *Participación Ciudadana*

La participación está enmarcada en la Constitución como un principio fundamental y un fin del Estado colombiano, que por ende debe garantizar a sus ciudadanos. Al respecto, la Ley 134 de 1994 reglamenta los mecanismos de participación y la Ley 152 de 1994 establece la ley orgánica del Plan de Desarrollo que está

estrechamente relacionada con la participación ciudadana (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005).

Por ende, Bogotá cuenta con legislación concerniente a los mecanismos e instancias de participación con los acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000. Además, el Acuerdo 131 de 2004 enuncia los parámetros para la rendición de cuentas de la gestión pública y la forma en que puede participar la población.

En un trabajo realizado por la Universidad Nacional y el DAPD (2006 : 18), la participación es *“parte del proceso para la construcción de acuerdos entre actores con intereses distintos y que tienen la posibilidad de expresar sus opiniones y propuestas de manera pública y abierta en los distintos momentos del proceso de planeación: diagnóstico, formulación, adopción, control seguimiento y evaluación, socialización y revisión de las normas respectivas”*.

Igualmente, *“la participación según su alcance y momento, produce resultados (acuerdos, desacuerdos, decisiones) que la autoridad competente debe valorar para tomar la decisión final de la cual es responsable. El alcance dado a cada espacio de participación será definitivo para producir decisiones que permitan gobernar con un mayor grado de legitimidad.”* Igualmente, la participación es compleja *“en entornos mediados por el conflicto, la privatización material, el tamaño de los grupos y el tiempo, entre otros.”* (DAPD, 2006: 20).

Los espacios y escenarios de participación en Bogotá son: los Consejos de Planeación Local, los Comités de Participación Comunitaria en Salud, los Consejos Locales de Política Social, las Veedurías Ciudadanas, los comités de Desarrollo y Control Social de servicios públicos y el Sistema Distrital de Cultura y Turismo.

Una de las limitaciones normativas encontradas en el sistema de participación es la potestad consultiva más no decisiva otorgada a la ciudadanía. Igualmente, desde la esfera institucional, no existe una articulación adecuada entre los

diferentes espacios de participación; entre las instituciones que ofertan los espacios de participación; y entre los niveles de participación local y Distrital (DAPD, 2006). Igualmente, se presenta el mismo reto de coexistencia presentada en las experiencias de PP, y es la tensión entre la democracia representativa y la democracia participativa.

Al respecto, en la propuesta del alcalde Luis Eduardo Garzón estableció la participación para la democracia local: *“En este sentido, se avanzará en la profundización de los procesos de planeación, programación y PP locales”*. Por consiguiente, se evidencia la necesidad de reformas normativas para *“crear nuevos escenarios y espacios de participación”*, que fortalezcan los existentes y que permitan el carácter decisivo de la participación (DAPD, 2006: 14-18).

La participación ciudadana es una realidad de los asuntos públicos en Colombia y por ello no es contraria su implementación en asuntos presupuestales. El marco normativo de participación es equiparable a países que han implementado el PP e incluso complementa su proceso.

Los retos y dificultades de la participación ciudadana en el proceso presupuestal se centran principalmente en los costos transaccionales de la toma de decisiones, en la imposibilidad de complacer las preferencias de todos los electores, en la visión de corto plazo y falta de visión de la ciudad como un todo por parte del ciudadano, en las asimetrías de la información que incluyen términos técnicos y jurídicos en el proceso presupuestal y en la disminución de poder decisorio de otras instancias públicas.

Las ventajas que puede incorporar un enfoque más participativo ciudadano en el presupuesto se refieren: en términos de disciplina fiscal, al control político y fiscal del ciudadano que se traduce en menos despilfarros monetarios por parte de los funcionarios públicos debido a los límites en el poder ejercido por las agencias de gasto, y por otro lado, porque la participación ciudadana facilita que el ciudadano

interiorice la restricción de los recursos; en términos de asignación estratégica de recursos, se concilian las necesidades prioritarias de la población con la inversión pública y la acción del Gobierno, existe retroalimentación de los parámetros técnicos y políticos para la distribución de los recursos por sectores y actores, y se invierten en sectores y actores usualmente excluidos según las experiencias de PP; en términos de eficiencia y efectividad de los recursos públicos, la ciudadanía genera información sobre la eficacia y eficiencia sobre los bienes y servicios públicos que las entidades distritales están proporcionando en términos de cantidad y calidad, el control ciudadano presiona la existencia de mejores administraciones públicas, igualmente entre mayor sea el grado de aceptación que tenga la ciudadanía respecto a las políticas implementadas por el gobierno mayor probabilidad de estas sean ejecutadas eficientemente.

2.4.2 Planeación Participativa

Los tipos de planeación del Distrito son: territorial, del desarrollo y financiera. Para efectos de este estudio nos centraremos en el segundo tipo que está directamente relacionada con la planeación participativa. La planeación participativa se instituye en la Constitución Nacional y esta enmarcada desde 1989 con la ley 38 y en 1994 con la ley 152.

Las anteriores normas están reguladas por el Estatuto de Planeación del Distrito Capital (Acuerdo 12 de 1994). Según esta norma, las autoridades de Planeación Distrital son: el Alcalde Mayor, el Concejo de Gobierno Distrital, El DAPD, el cual coordina el sistema de planeación, y las secretarías, departamentos administrativos u oficinas especializadas del Distrito. Y Las instancias de Planeación Distrital son el Concejo Distrital y el Consejo Territorial de Planeación (CTPD).

El CTPD es la entidad encargada de estudiar, organizar y coordinar los debates con la comunidad y las localidades respecto al proyecto de Plan de Desarrollo

Económico y Social del Distrito, para garantizar la participación ciudadana. De esta forma, debe manifestar recomendaciones y calificar sobre el proyecto de acuerdo que la Administración le presente. El CTPD está conformado por 51 personas, los cuales son designados por el Alcalde Mayor de ternas enviados por cada sector u organización jurídicamente reconocida, por un periodo de 6 años y la mitad de sus miembros pueden ser renovados cada tres años. Cabe resaltar, que el CTPD es una instancia permanente de carácter consultivo en el proceso de Planeación Distrital.

Definitivamente se puede apreciar un enfoque más participativo por parte de la ciudadanía en temas de planeación. En el proceso de planeación existen instancias como el CTPD que son equiparables a las instituciones de participación del PP en Porto Alegre, pues son las encargadas de mediar entre las directrices del ejecutivo y los requerimientos de la comunidad. Pero diferentes trabajos han evidenciado la pobre representación o peso político que tienen los representantes del consejo de planeación ante la ciudadanía y ante los organismos gubernamentales, por consiguiente se evidencia la necesidad de fortalecer el proceso de elección de los consejeros.

2.4.3 Plan de Desarrollo Económico Y Social de Obras Públicas

El Plan de Desarrollo Distrital (PDD) está conformado por una parte general y un plan de inversiones a mediano y corto plazo. El PDD tiene un plazo de vigencia igual al periodo del ejercicio del Alcalde Mayor. El objetivo del PDD es ordenar, fijar objetivos y prever el gasto público (SHD, 2005: 8).

Formulación, aprobación, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo:

- Para la elaboración del PDD es crucial El Plan de Gobierno.
- El Alcalde presenta el proyecto del PDD al Consejo de Gobierno y al mismo tiempo el Alcalde convoca la constitución del CTPD.

- El Alcalde presenta el proyecto del PDD al CTPD a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la posesión del CTPD para que rinde concepto y formule las recomendaciones pertinentes del PDD.
- El alcalde presenta el proyecto del PDD al Concejo Distrital para su aprobación dentro de los primeros cuatro meses de periodo del Alcalde . El Concejo Distrital debe decidir sobre el Plan dentro del mes siguiente.
- El DAPD es el encargado de efectuar la evaluación, gestión y resultado de los planes y programas de desarrollo e inversión y el Alcalde presenta un informe anual de la ejecución del PDD al Concejo Distrital.

El Sistema Distrital de Planeación, es la articulación y ordenación de los instrumentos, procesos y agentes en diferentes niveles territoriales en torno a la planeación de Bogotá. El SPD funciona acorde al ciclo de planeación: 1) Caracterización y valoración de la realidad sobre la que se va a actuar, 2) Formulación, 3) Adopción, 4) Seguimiento, 5) Evaluación y 6) Ajuste. Y el SDP se articula esencialmente con el sistema presupuestal, con el de participación y con el de información (Ortiz, 2005).

Los problemas que se pueden encontrar en el SDP y que han sido expuestos por Bassi son: las demandas de gastos formuladas en el Plan en algunos casos no concuerda con la visión de ciudad que presentó el Alcalde en su Plan de Gobierno y desconocen la presión del gasto generado por administraciones anteriores , el Plan Plurianual de Inversiones carece de retroalimentación de un ciclo a otro , y no hay coherencia entre el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial. Además, el ciclo de planeación distrital no cuenta con los tiempos adecuados para que 1) el CTPD caracterice y valore adecuadamente las demandas prioritarias de la comunidad y 2) sólo se aprecia una participación ciudadana mínima a través del CTPD en la etapa de elaboración del PDD y aun más incipiente en la etapa de evaluación, en el resto de las etapas de planeación la participación ciudadana es nula. Por otro lado, la posible implementación de un PP en Bogotá podría, primero ser un mecanismo de revisión y evaluación de las prioridades de desarrollo que

enriquezcan la formulación de los planes y segundó, un proceso complementario que fortalece el proceso de descentralización administrativa y territorial de la ciudad.

2.4.4 Experiencia de participación

Sobre la experiencia de participación en planes de desarrollo distrital y locales el estudio del DAPD y la Universidad Nacional (2006) destaca que:

- Desde 1991 han existido procesos de participación en la formulación de los Planes de Desarrollo Local. Según el DAPD existieron 2000 programas y proyectos financiados por la administración Jaime Castro, mientras los proyectos presentados a en la primera administración Mockus fueron 12253. Durante la administración Peñalosa (1998) se realizaron 438 encuentros ciudadanos con 54845 participantes; en la segunda administración de Mockus participaron 39098 ciudadanos en 250 encuentros ciudadanos; y finalmente en la administración Garzón han habido 288 encuentros ciudadanos con 55841 participantes.
- Por el contrario, a nivel ciudad es inexistente la participación ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo Distrital. En la administración actual, se han realizado “30 audiencias sectoriales, 29 audiencias y foros barriales y locales y 5 reuniones con expertos para recoger iniciativas” susceptibles a ser incluidas en el Plan de Desarrollo Distrital (DAPD, 2006: 88).
- Los que realmente influyen en el proceso de planeación participativa son autoridades como alcaldes locales, ediles y servidores públicos.
- “En los planes de desarrollo local del 2004 se recogieron en enunciados generales las decisiones de los encuentros ciudadanos en un 80%” (DAPD, 2006: 88).
- Se vienen dando ejercicios de rendición de cuentas que solo muestran las ejecuciones presupuestales y no los logros que se están alcanzando frente a los principales problemas que se pretende atacar.

- *“Los planes locales tienen los mismos objetivos, estrategias y programas del plan de desarrollo distrital, lo cual da cuenta de la mínima autonomía que las autoridades locales tienen para definir los programas y proyectos”* (DAPD, 2006: 99).

En otro estudio de Gaitán (2005) sobre el proceso de planeación en Bogotá, se concluyó que el sistema de planeación distrital es débil para dar respuesta a las demandas sociales en las 20 localidades bogotanas, los tiempos establecidos para la aprobación de los planes locales no son adecuados, los funcionarios de planeación opinaron que los Planes de Desarrollo local y los presupuestos anuales no reflejaron las iniciativas de los encuentros ciudadanos.

Se puede apreciar que existe una participación ciudadana más contundente en la elaboración de los planes de desarrollo local y aunque las cifras son ínfimas la cantidad de participantes se puede equiparar con los procesos de PP en Porto Alegre. Existen métodos y experiencia de participación en la priorización de demandas de inversión en los encuentros ciudadanos que son equiparables a los procesos de priorización de demandas de inversión en las reuniones y rondas temáticas del PP en Porto Alegre. Entonces, la experiencia de participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo local es un punto inicial para la implementación de un PP en las localidades bogotanas.

3. ANALISIS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN BOGOTÁ Y ELABORACIÓN DE LA MATRIZ PRESUPUESTARIA

En el presente capítulo se elaboran y presentan los principales aportes de la autora frente al tema de la investigación. Se inicia analizando las finanzas públicas de Bogotá para determinar su solidez respecto a los casos de PP analizados por Cabannes y además determinar cuales son los rubros presupuestales más sensibles a discutir con la ciudadanía en un posible proceso de PP en Bogotá, después se desarrolla la matriz presupuestaria hipotética y se plantea un ciclo presupuestal más participativo en las localidades bogotanas.

3.1 ANALISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y DEL PRESUPUESTO DISTRITAL

En esta sección se analizarán las finanzas públicas de Bogotá desde 1992 hasta 2006, frente a las experiencias analizadas por Cabannes siguiendo la metodología implementada por el mismo autor, para evaluar la solidez de las mismas e identificar los rubros presupuestales más sensibles que se podrían discutir con la ciudadanía en un posible proceso de PP en la ciudad.

3.1.1 *Presupuestos Iniciales y Presupuestos Ejecutados*

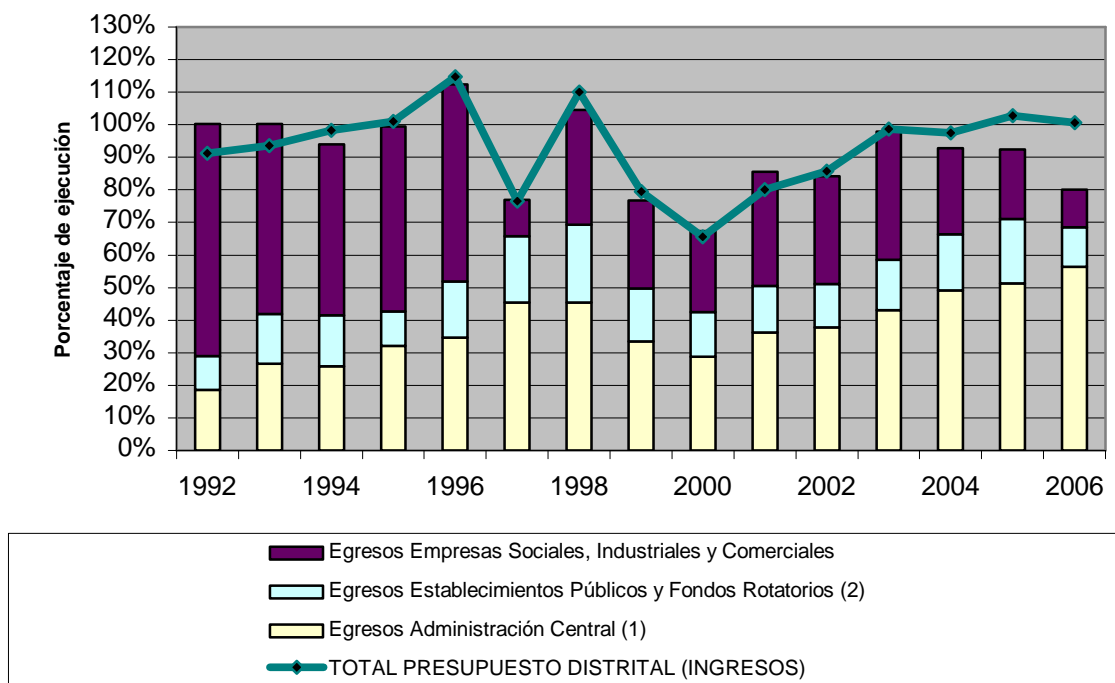
El presupuesto Inicial corresponde a las cifras del acuerdo o decreto del Presupuesto Anual del Distrito y el presupuesto ejecutado son los ingresos recaudados y los egresos ejecutados al final de la vigencia Fiscal.

El porcentaje de ejecución de los presupuestos muestra la capacidad de planificación y administración del gobierno, y ayuda a clarificar las expectativas de

la población frente a los PP. Como se puede observar en el Gráfico 3, el porcentaje de ejecución del Presupuesto para el período de estudio ha estado en niveles promedio del 90%, lo cual indica que la capacidad de planificación del distrito está en niveles aceptables. La diferencia entre los valores se explica por la capacidad real del municipio en la recaudación de los impuestos y en las transferencias de la nación. Además, en la gráfica se aprecia que a partir del año 2004 existe un superávit en las finanzas distritales, lo cual muestra la buena gestión presupuestal.

Gráfico 3 Evolución del porcentaje de ejecución del Presupuesto General

Evolución del porcentaje de ejecución del Presupuesto General de Bogotá



Fuente: Elaborado por la autora con base en SHD (2006).

3.1.2 Inversión planificada, Inversión alcanzada

La diferencia entre el presupuesto inicial planificado para la inversión y el presupuesto ejecutado indica los niveles reales de inversión y el índice del PP “ya que usualmente el PP es una parte o la totalidad del presupuesto de inversión” (Cabannes, 2003: 33).

Debido a que el presupuesto general del distrito se divide en tres mega -sectores independientes los cuales tienen dinámicas diferentes en los componentes presupuestales debido a su naturaleza, a la rigidez presupuestal y gastos recurrentes que presentan cada uno de los presupuestos, sólo se analizará el presupuesto de inversión de la Administración Central y los Fondos de Desarrollo Local.

Tabla 2 Gastos de Inversión de la Administración Central

GASTOS DE INVERSION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL		
Año	% Ejecución	% Inversión sobre el Presupuesto
1992	84%	30%
1993	196%	40%
1994	97%	41%
1995	106%	51%
1996	117%	60%
1997	95%	64%
1998	108%	67%
1999	71%	75%
2000	55%	71%
2001	82%	62%
2002	91%	65%
2003	111%	70%
2004	97%	67%
2005	100%	73%
2006	91%	71%
Promedio anual	100%	60%

Fuente: Elaborado por la autora con base en SHD (2006).

El análisis del presupuesto de inversión de la administración central para los 15 años de estudio (Tabla 2) indicó un promedio anual de ejecución presupuestal del 100% y un porcentaje promedio de participación sobre el Presupuesto Total de Gastos e Inversiones de la administración central del 60%. Con excepción de los

años 1992 (84%), 1999 (71%), 2000 (55%) y 2001 (82%) el porcentaje de ejecución presupuestal estuvo por encima del 90%.

En términos comparativos, Bogotá estaría al nivel de Montevideo y Cotachi, entre las experiencias de PP estudiados por Cabannes, con ejecución de la inversión municipal entre el 90 y 99%. Se puede decir que Bogotá ha mostrado capacidad de planificar sus gastos de inversión con una precisión aceptable.

3.1.3 Presupuesto Distrital y Presupuesto Distrital por Habitante

Cabannes utilizó el indicador de presupuesto municipal por habitante (PDH) para apreciar las capacidades de los municipios en términos financieros.

Tabla 3 Presupuesto Distrital por Habitante

Presupuesto Distrital por Habitante (PDH) (precios constantes 2005)			
Año	Población	PDH	Crecimiento real anual del PDH
1992	5,293,711	\$ 49,999	
1993	5,418,936	\$ 71,029	42%
1994	5,547,123	\$ 86,344	22%
1995	5,678,342	\$ 124,108	44%
1996	5,815,508	\$ 178,416	44%
1997	5,956,993	\$ 177,319	-1%
1998	6,112,194	\$ 253,197	43%
1999	6,276,428	\$ 621,057	145%
2000	6,437,842	\$ 633,359	2%
2001	6,573,291	\$ 725,019	14%
2002	6,712,247	\$ 837,130	15%
2003	6,865,997	\$ 1,052,547	26%
2004	7,029,928	\$ 1,007,114	-4%
2005	7,185,889	\$ 1,401,312	39%
2006	7,300,319	\$ 1,449,110	3%
	PDH	TRM	PDH (USD)
2001	\$ 725,019	2300	\$ 315
2002	\$ 837,130	2470	\$ 339
2003	\$ 1,052,547	2876	\$ 366
Promedio			\$ 340

Fuente: Elaborado por la autora con base en SHD (2006) y DANE (2006).

Al hacer una comparación entre los municipios analizados por Cabannes y Bogotá, encontramos que para el promedio 2001 a 2003 el PDH en dólares es USD \$340 (Tabla 3), equiparable con el PDH de Porto Alegre que ocupa el primer lugar de las experiencias analizadas por Cabannes con USD \$400 .

La evolución del PDH para el período de estudio ha presentado un crecimiento exponencial al pasar de \$49,999 en el año 1992 a \$1´449,110 para el 2006. Lo anterior muestra las dimensiones de los recursos para discutir con la ciudadanía y el creciente incremento del gasto público en la ciudad.

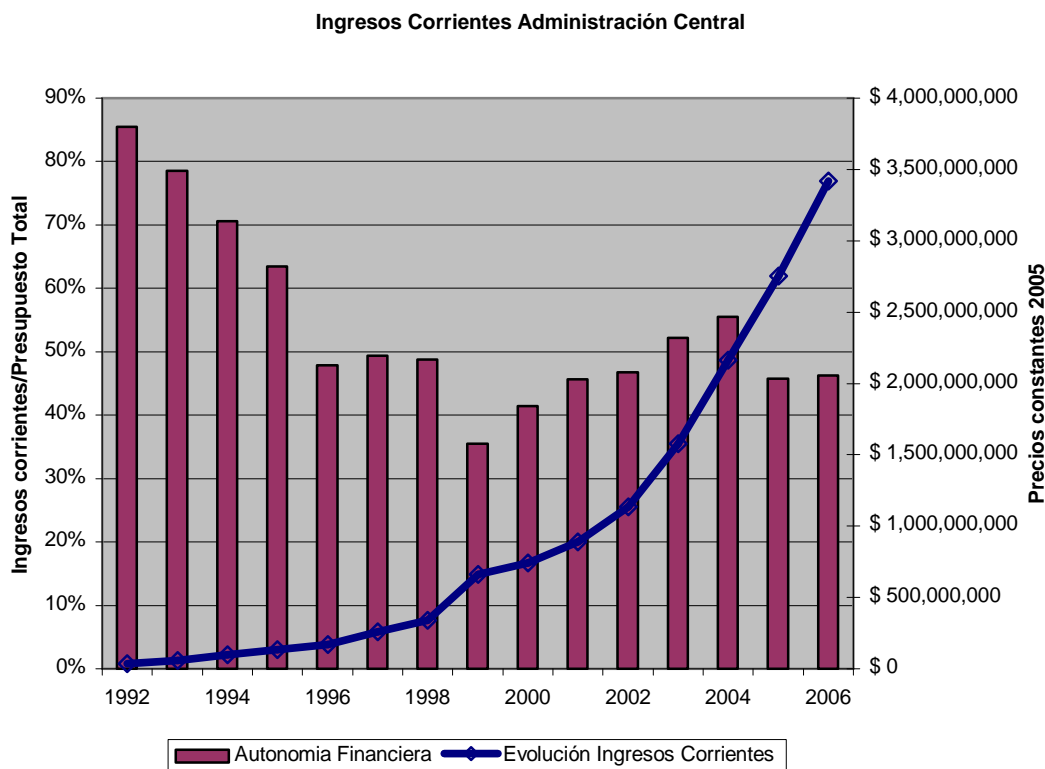
3.1.4 Ingresos de la Administración Central

El grado de autonomía financiera es *“el porcentaje que representan los impuestos locales con relación al presupuesto total ejecutado”* (Cabannes, 2003: 36). En el período de estudio, los ingresos corrientes de la Administración Central presentaron una tendencia creciente (Gráfico 4). No obstante, la evolución del indicador de autonomía financiera es decreciente entre 1992 y 1999, debido a mayores niveles de transferencias de la nación, ha mejorado su evolución por ajustes en los niveles de recaudo tributario a partir de 1999.

Por otro lado, de los 23 casos estudiados por Cabannes, solo seis ciudades tienen una autonomía financiera presupuestal mayor al 40% y Bogotá entraría a éste grupo con una autonomía presupuestal promedio de 48% entre 2001 -2003. La autonomía financiera alta se ve en ciudades con altos aportes de impuesto predial y al nivel de recaudación fiscal (Cabannes, 2003).

Otra forma utilizada por Cabannes para analizar la autonomía financiera de una ciudad es comparar sus recursos propios con los transferidos por otros niveles de gobierno. Para el caso bogotano, la rigidez presupuestal de las transferencias indica que no es apropiado discutir el valor de las transferencias con el constituyente primario.

Gráfico 4 Ingresos Corrientes de la Administración Central



Fuente: Elaborado por la autora con base en SHD (2006).

En el caso del porcentaje de participación de las transferencias, se aprecia una participación promedio anual del 24%, la cual corresponde en un 90% a la participación de Bogotá en los ingresos corrientes de la Nación y el 10% restante a las transferencias de otros niveles de gobierno del Distrito. El valor de las transferencias viene aumentando en promedio en un 50% anual. La dependencia del Distrito con la Nación nuevamente se encuentra en términos equiparables al caso de Porto Alegre (23%) en el 2002.

Por otro lado, los ingresos por deuda y crédito representaron una parte limitada de los ingresos municipales de las ciudades estudiadas por Cabannes. El porcentaje de participación promedio de los ingresos por recursos de capital dentro del presupuesto de ingresos de la administración central en el periodo de estudio fue del 25%, compuesto en un 46% por los recursos del crédito y en un 54% por otros

recursos de capital. La tasa de crecimiento promedio de los recursos de capital fue del 79% anual, mientras que los recursos del crédito han aumentado en un 54%.

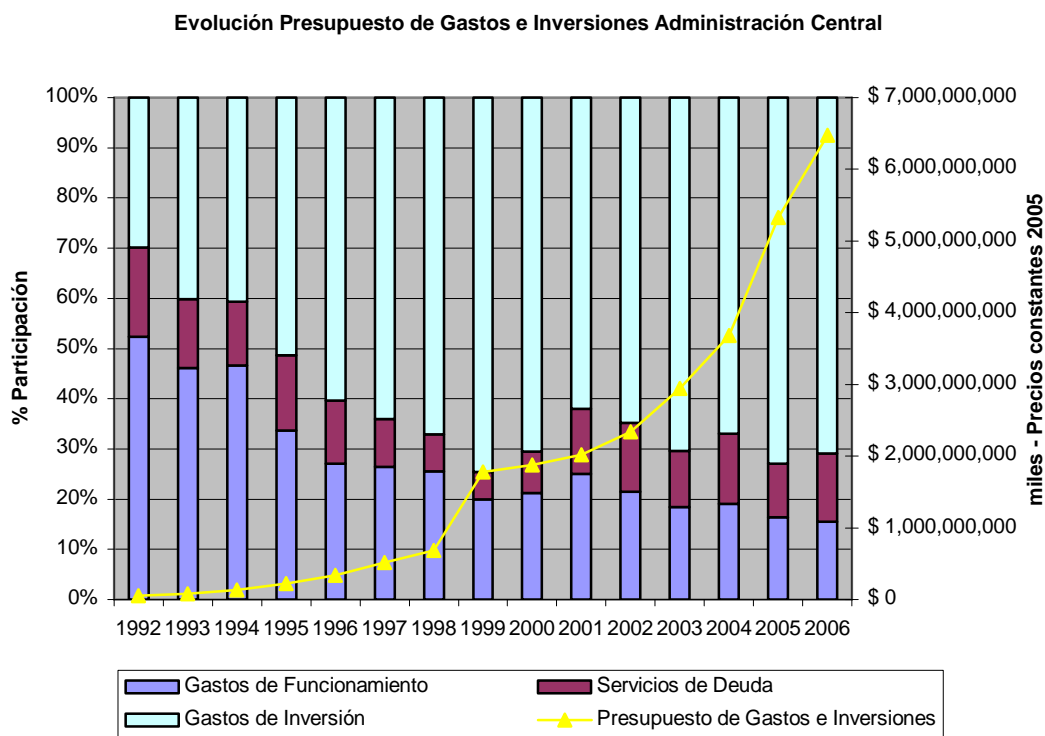
Los recursos de capital son una fuente importante para la inversión en la ciudad y su crecimiento en términos reales, además del esfuerzo financiero de la administración, han permitido utilizar niveles bajos de endeudamiento. Así, el Distrito cuenta con niveles superiores para la inversión y se consolidan las oportunidades para implementar un PP en la ciudad.

3.1.5 *Análisis de los egresos municipales*

El análisis de los egresos distritales se hace con base en los presupuestos ejecutados de la Administración Central. Así pues, la composición de los egresos del Distrito ha cambiado a lo largo del período de estudio. Para 1992 los gastos de funcionamiento, que representaban más del 50% dentro del total de l Presupuesto de Egresos, pasaron a menos del 20% en 2006, mientras que el gasto de inversión que participaba con el 30% gan ó casi 40 puntos porcentuales, situándose en más del 70% en el 2000. El servicio de la deuda disminuyó de 17% en 1992 a 12% en 2005 (Gráfico 5).

En el periodo de estudio, sólo para el año 1992, el gasto de funcionamiento representó más del 50% en el Presupuesto total de Egresos de la Administración Central, y este rubro ha representado un promedio anual de 28% (Gráfico 5). Como lo señala Cabannes (2003) este rubro es por lo general el menos transparente en la contabilidad municipal, y representaría un reto importante para la rendición de cuentas y transparencia en la ejecución de los recursos públicos, el que la ciudadanía conozca estos valores.

Gráfico 5 Evolución del Presupuesto de Gastos e Inversiones de la Administración Central



Fuente: Elaborado por la autora con base en SHD (2006).

Como se definió anteriormente el promedio de participación de la Inversión sobre el Presupuesto total ejecutado ha sido 60% superior a todos los casos analizados por Cabannes. Por ejemplo, Porto Alegre, para el año 2002 sólo tuvo un porcentaje de asignación a la inversión del 8%. También se puede observar como el porcentaje de participación del gasto de inversión sobre el presupuesto total ha pasado de niveles del 30% en 1992 al 71% para 2006. Usualmente el aumento de la inversión está directamente relacionado con los niveles de recaudación y tributación. Otro factor que ha influido en el aumento de la inversión de la Administración Central es el traslado de rubros de funcionamiento a inversión social, como consecuencia de la Ley 60 de 1993 y a prácticas presupuestales creativas.

Por otro lado, los ingresos corrientes generados por el Distrito se destinan principalmente a cubrir obligaciones de carácter recurrente, “*por lo que el apalancamiento de nuevas inversiones debe hacerse con recursos de capital*”. (Castro et al., 1999: 17).

El nivel del servicio de la deuda es del 12% sobre los egresos totales para el periodo de estudio. Aunque es un nivel aparentemente bajo, comparado con las experiencias analizadas por Cabannes representa un nivel de los más altos dentro de las 25 experiencias, Porto alegre por ejemplo, tiene un nivel promedio del 2% (2001-2003). Cabe anotar que para el caso bogotano, la ley colombiana establece topes de endeudamiento para los entes territoriales y estos son requisitos para adquirir préstamos internacionales y demás; igualmente, el nivel de deuda nacional afecta directamente los niveles de transferencias recibidos y por ende los niveles de inversión local.

Resulta difícil discutir con la ciudadanía los montos percibidos por concepto de préstamos debido a los regímenes y restricciones presupuestales que existen en los mismos, una vez más el rubro indicado para discutir en un posible proceso de PP en la capital son los recursos propios y de inversión de los FDL.

3.2 DIMENSIÓN FINANCIERA Y MATRIZ PRESUPUESTARIA

3.2.1 Valor de los recursos debatidos, Inversión Local y Fondos de Desarrollo Local (FDL)

Los FDL son unidades territoriales descentralizadas del Presupuesto de Inversión del Distrito. Las transferencias que deben hacerse a los FDL según el Decreto ley 1421 de 1993 deben ser entre el 10 y el 20% de los ingresos corrientes del Distrito y se asignarán *teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas*

de la población y según los índices que para el efecto establezca la entidad distrital de planeación” (Tabla 4) (DAPD, 2002: 1).

Tabla 4 Porcentaje de Ejecución presupuestal de las localidades bogotanas

LOCALIDAD	% Promedio de Ejecución	% Promedio sobre el Presupuesto Total asignado a los FDL
Candelaria	90.0	2%
Mártires	90.3	2%
Chapinero	81.2	2%
Teusaquillo	85.2	2%
Antonio Nariño	86.4	3%
Barrios Unidos	87.6	3%
Tunjuelito	88.4	4%
Fontibón	86.8	4%
Puente Aranda	90.0	4%
Santafe	82.1	4%
Usaquén	87.3	4%
Sumapaz	83.2	5%
Usme	88.8	5%
Bosa	88.3	6%
Rafael Uribe	85.7	7%
Suba	88.5	7%
Kennedy	87.5	7%
Engativa	81.1	9%
San Cristóbal	86.3	9%
Ciudad Bolívar	83.6	11%
% Promedio de Ejecución	86.0	
Total		100%

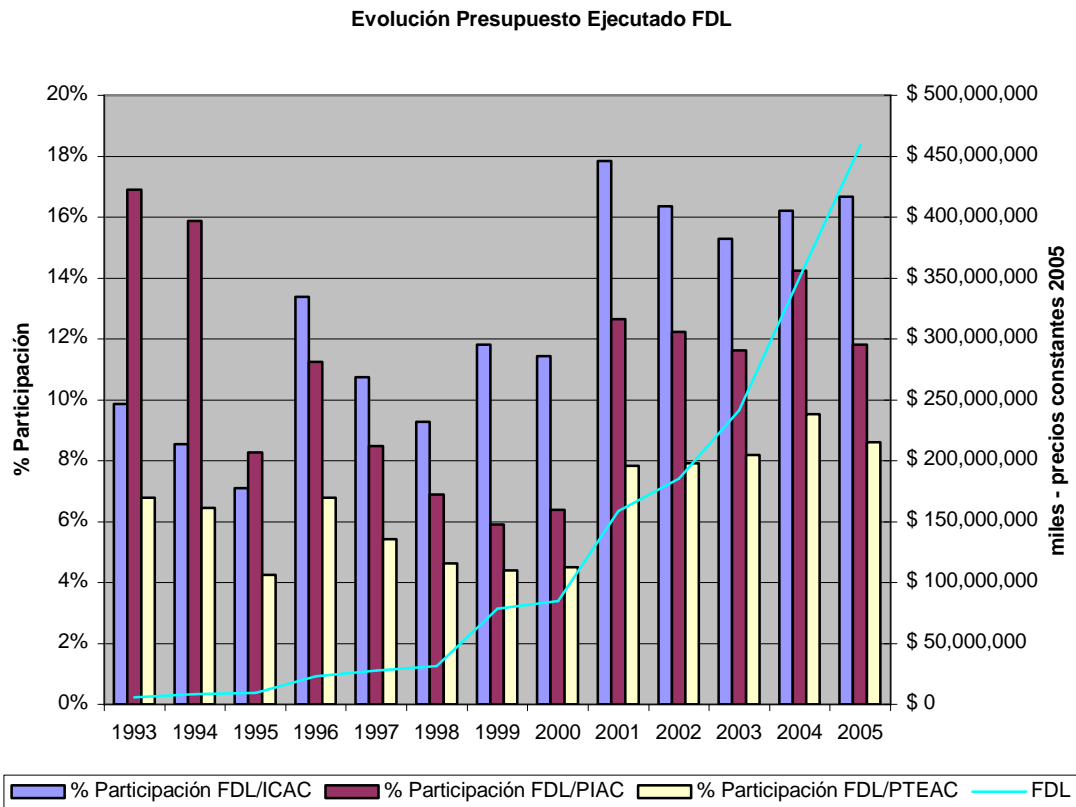
Fuente: Elaborado por la autora con base en Contraloría Distrital (2005).

Los FDL también cuentan con recursos propios percibidos por multas, arriendos y otros recursos que, aunque no son muy altos, también suman a la inversión por localidad. Igualmente se perciben recursos de capital que no son significativos en el presupuesto total.

En la tabla 4 se compara el presupuesto final aprobado y el presupuesto efectivamente ejecutado en cada localidad. En porcentaje global de ejecución promedio para el periodo de estudio (1993-2005) es 86%, inferior a los promedios de ejecución del presupuesto distrital pero equiparables con las experiencias de PP analizadas por Cabannes. En promedio la localidad con el mejor porcentaje de

ejecución es la de Los Mártires y la de más bajo nivel de ejecución promedio es la de Engativá. La localidad con mayor porcentaje de presupuesto asignado es Ciudad Bolívar y las localidades con menor porcentaje son Candelaria, Mártires, Chapinero y Teusaquillo.

Gráfico 6 Evolución del Presupuesto Ejecutado FDL



Fuente: Elaborado por la autora con base en Contraloría Distrital (2005).

El gráfico 6 muestra la evolución del Presupuesto Ejecutado de los FDL. El porcentaje de participación promedio de los FDL respecto a los ingresos corrientes de la administración central (FDL/ICAD) para el periodo de estudio es del 13%. El porcentaje de participación promedio de los FDL respecto al Presupuesto de Inversión de la Administración Central (FDL/PIAC) es del 10%. Igualmente el porcentaje de participación promedio de los FDL respecto al Presupuesto Ejecutado de Egresos e Inversiones de la Administración Central (FDL/PEIAC) es 7%.

En el caso hipotético de haber asignado el presupuesto de los FDL entre el periodo de 2000 a 2003 da un PP promedio por habitante de 16.34 dólares. Bogotá haría parte de los PPH inferiores, si se compara con las ciudades europeas que discuten entre 2 y 36 dólares por habitante y cinco de las 8 experiencias brasileñas que discuten entre 15 y 23 dólares por habitante.

3.2.2 Prioridades Locales y Distritales

A continuación se hace una revisión de los Planes de Desarrollo Distrital desde la administración de 1993 para analizar las prioridades de la ciudad y se analizará la distribución presupuestaria de cada localidad respecto a las prioridades Distritales en la última administración.

Las prioridades temáticas de los PDD han variado de 7 a 4 y representan los objetivos de cada administración (Tabla 5). Las prioridades temáticas no permiten hacer un análisis horizontal de la inversión en la ciudad y por esto nos concentraremos en el análisis de las prioridades sectoriales, sin embargo no se muestra una clara y constante subdivisión del sector público.

Se puede ver que el sector de los servicios públicos fue la principal prioridad de inversión para las administraciones (entre el 29 y 34% del POAI); en un segundo lugar estuvo la educación (entre el 20 y 32%); en un tercer lugar se encuentra el transporte (entre el 11 y 19%), y en cuarto lugar está la salud (entre 11 y 19%).

Por otro lado, las prioridades locales de la última administración están concentradas principalmente en el eje social y en el eje urbano regional, los cuales concentran más del 70% de los Planes de Desarrollo Local. En el mediano plazo la localidad con mayor asignación presupuestal es Ciudad Bolívar (11%) y la de menor asignación es Candelaria (ver Tabla 6).

Tabla 5 Matriz Prioridades de Inversión Planes de Desarrollo Distrital

PLAN DE INVERSIONES PLANES DE DESARROLLO DISTRITAL																	
Precios constantes 2005 (millones de pesos)																	
1993-1995			1995-1998			1998-2001			2001-2004			2004-2008					
Áreas / Prioridades / Objetivos / Eje o componente																	
1	Desarrollo Social Y Humano	nd	Cultura Ciudadana	3%	\$ 40,247	Desmarginalización	14%	\$ 532,446	Cultura Ciudadana	4%	\$ 328,259	Eje Social	60%	\$ 11,517,548			
2	Servicios Públicos	nd	Medio Ambiente	9%	\$ 111,564	Interacción Social	27%	\$ 1,077,437	Productividad	36%	\$ 3,031,432	Eje Urbano	34%	\$ 6,500,293			
3	Los Recursos Naturales y el Ambiente	nd	Espacio Público	10%	\$ 128,144	Ciudad a Escala Humana	9%	\$ 363,750	Justicia Social	19%	\$ 1,621,854	Regional					
4	Desarrollo físico	nd	Progreso Social	27%	\$ 347,477	Movilidad	23%	\$ 896,834	Educación	27%	\$ 2,244,494	Eje de Reconciliación	3%	\$ 669,942			
5	Transporte, Tránsito y obras viales	nd	Productividad Urbana	32%	\$ 420,068	Urbanismo y Servicios	19%	\$ 749,360	Ambiente	5%	\$ 386,960	Objetivo Gestión Pública Humana	3%	\$ 617,620			
6	Participación comunitaria y descentralización	nd	Legitimidad Institucional	19%	\$ 245,209	Seguridad y Convivencia	3%	\$ 111,970	Familia y Niñez	3%	\$ 261,546						
7	Desarrollo Económico y Finanzas Distritales	nd				Eficiencia Institucional	5%	\$ 202,084	Gestión Pública Admirable	6%	\$ 499,336						
Total			100% \$ 1,292,710			100% \$ 3,933,881			100% \$ 8,373,881			100% \$ 19,305,403					
Sectores																	
1	Salud	11%	\$ 42,296	Salud	16%	\$ 200,881	Salud y Bienestar social	15%	\$ 574,541	Salud y Bienestar social	18%	\$ 1,503,544	Organismos de Control	0%	\$ 28,782		
2	Educación	20%	\$ 76,339	Educación	20%	\$ 254,488	Educación	20%	\$ 783,732	Educación	28%	\$ 2,342,598	Educación	32%	\$ 6,095,589		
3	Bienestar Social	3%	\$ 11,717	Promoción Social	3%	\$ 36,959	Gobierno	6%	\$ 220,464	Gobierno, Consejo y Organismos de Control	3%	\$ 258,005	Cultura	2%	\$ 449,539		
4	Vivienda y Desarrollo Urbano	2%	\$ 7,993	Vivienda y Desarrollo Urbano	2%	\$ 31,735	Vivienda y Desarrollo Urbano	6%	\$ 253,988	Vivienda y Desarrollo Urbano	3%	\$ 221,020	Salud	19%	\$ 3,758,751		
5	Cultura, recreación y Deporte	2%	\$ 8,037	Cultura, recreación y Deporte	3%	\$ 33,249	Ambiente	4%	\$ 143,909	Ambiente	2%	\$ 203,259	Gestión Pública Admirable	1%	\$ 115,027		
6	Seguridad Ciudadana	2%	\$ 9,044	Seguridad Ciudadana	2%	\$ 24,429	Cultura, recreación, deporte y comunicación	4%	\$ 154,450	Cultura, recreación, deporte y comunicación	3%	\$ 261,911	Gobierno	3%	\$ 604,982		
7	Administración Local	6%	\$ 20,845	Administración Local	4%	\$ 57,836	Planeación y Recursos Económicos	17%	\$ 687,701	Planeación y Recursos Económicos	2%	\$ 183,941	Hacienda	1%	\$ 271,327		
8	Servicios Públicos	39%	\$ 146,935	Servicios Públicos	32%	\$ 416,037	Servicios Públicos	27%	\$ 1,046,311	Servicios Públicos	24%	\$ 2,043,610	Planeación y Competitividad	1%	\$ 146,921		
9	Tránsito, transporte y obras viales	11%	\$ 42,803	Tránsito, transporte y obras viales	17%	\$ 213,664	Tránsito, transporte y obras viales	2%	\$ 66,674	Tránsito, transporte y obras viales	16%	\$ 1,355,993	Hábitat	15%	\$ 2,815,849		
10	apoyo institucional	2%	\$ 7,417	apoyo institucional	2%	\$ 21,359	Concejo y organismos de control	0%	\$ 2,110				Movilidad y Espacio Público	19%	\$ 3,683,967		
11				Concejo y organismos de control	0%	\$ 2,073							Bienestar	7%	\$ 1,334,669		
Total			100% \$ 373,426			100% \$ 1,292,710			100% \$ 3,933,881			100% \$ 8,373,881			100% \$ 19,305,403		

Fuente: Elaborado por la autora con base en Planes de Desarrollo Distrital (2005).

Tabla 6 Matriz Prioridades de Inversión de los Planes de Desarrollo Local

PLANES DE DESARROLLO LOCAL - PLAN DE INVERSIONES POR EJES 2005-2008							
Eje /	Eje Social	Eje Urbano	Eje	Objetivo de	Total		%
Localidad		Regional	Reconciliación	Gestión Pública Humana			
1 Usaquen Participación	\$ 12,918,501,905 34%	\$ 15,544,183,687 41%	\$ 3,910,204,744 10%	\$ 5,984,000,000 16%	\$ 38,356,890,336 100%		5%
2 Chapinero Participación	\$ 8,549,987,849 41%	\$ 6,110,385,584 29%	\$ 2,348,000,000 11%	\$ 4,076,468,358 19%	\$ 21,084,841,791 100%		2%
3 Santafe Participación	\$ 13,236,000,000 40%	\$ 12,062,604,492 36%	\$ 2,158,224,718 6%	\$ 5,960,069,662 18%	\$ 33,416,898,872 100%		4%
4 San Cristobal Participación	\$ 11,387,906,877 52%	\$ 6,987,690,590 32%	\$ 1,677,000,000 3%	\$ 1,827,245,296 8%	\$ 21,879,842,763 100%		3%
5 Usme Participación	\$ 21,737,086,906 48%	\$ 10,958,738,834 24%	\$ 1,443,126,102 3%	\$ 10,958,738,834 24%	\$ 45,097,690,676 100%		5%
6 Tunjuelito Participación	\$ 13,135,298,594 43%	\$ 11,551,687,354 37%	\$ 820,000,000 3%	\$ 5,376,000,000 17%	\$ 30,882,985,948 100%		4%
7 Bosa Participación	\$ 31,395,465,407 55%	\$ 18,266,452,600 32%	\$ 1,712,479,931 3%	\$ 5,708,266,438 10%	\$ 57,082,664,376 100%		7%
8 Kennedy Participación	\$ 43,786,181,312 58%	\$ 23,924,408,346 32%	\$ 2,257,019,655 3%	\$ 5,266,379,196 7%	\$ 75,233,988,508 100%		9%
9 Fontibon Participación	\$ 20,682,163,510 63%	\$ 7,222,342,813 22%	\$ 1,969,729,858 6%	\$ 2,954,594,787 9%	\$ 32,828,830,968 100%		4%
10 Engativa Participación	\$ 29,548,000,000 37%	\$ 31,720,000,000 40%	\$ 6,190,000,000 8%	\$ 11,456,097,274 15%	\$ 78,914,097,274 100%		9%
11 Suba Participación	\$ 39,457,029,076 54%	\$ 18,626,000,000 26%	\$ 7,659,000,000 11%	\$ 7,010,625,536 10%	\$ 72,752,654,612 100%		9%
12 Barrios Unido Participación	\$ 10,169,092,608 42%	\$ 9,820,330,432 41%	\$ 609,000,000 3%	\$ 3,649,000,000 15%	\$ 24,247,423,040 100%		3%
13 Teusaquillo Participación	\$ 10,647,541,304 44%	\$ 6,481,756,960 27%	\$ 1,476,419,588 6%	\$ 5,794,082,608 24%	\$ 24,399,800,460 100%		3%
14 Martires Participación	\$ 4,528,200,000 31%	\$ 5,256,800,000 36%	\$ 1,504,417,292 10%	\$ 3,379,669,172 23%	\$ 14,669,086,464 100%		2%
15 Antonio Nariñ Participación	\$ 9,659,500,716 50%	\$ 6,758,640,784 35%	\$ 433,600,000 2%	\$ 2,417,684,480 13%	\$ 19,269,425,980 100%		2%
16 Puente Arand Participación	\$ 20,955,000,000 49%	\$ 10,599,000,000 25%	\$ 4,854,000,000 11%	\$ 6,677,000,000 15%	\$ 43,085,000,000 100%		5%
17 Candelaria Participación	\$ 2,760,000,000 39%	\$ 712,000,000 10%	\$ 576,000,000 8%	\$ 3,038,122,860 43%	\$ 7,086,122,860 100%		1%
18 Rafael Uribe l Participación	\$ 29,714,000,000 47%	\$ 22,619,056,808 36%	\$ 4,116,264,200 6%	\$ 6,972,000,000 11%	\$ 63,421,321,008 100%		7%
19 Ciudad Boliva Participación	\$ 45,402,845,364 47%	\$ 32,542,845,364 34%	\$ 5,220,000,000 5%	\$ 13,725,154,636 14%	\$ 96,890,845,364 100%		11%
20 Sumapaz Participación	\$ 14,784,267,998 33%	\$ 19,593,182,516 43%	\$ 2,460,064,619 5%	\$ 8,587,753,154 19%	\$ 45,425,268,287 100%		5%
Total Participación	\$ 394,454,069,425 47%	\$ 277,358,107,164 33%	\$ 53,394,550,707 6%	\$ 120,818,952,291 14%	\$ 846,025,679,587 100%		100%

Fuente: Elaborado por la autora con base en Planes de Desarrollo Local (2005).

3.2.3 Distribución de la Población y Niveles de pobreza por localidad

Uno de los criterios utilizados en las metodologías de PP para la asignación de los recursos es la determinación de los niveles de carencia o pobreza de cada subregión en las que se divide la ciudad. Para efectos de la construcción de la Matriz Hipotética Presupuestaria de Bogotá se utilizarán los criterios de población total y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por localidad.

La SHD ha venido utilizando el indicador de NBI para determinar el nivel de pobreza por localidad. El NBI mide: hogares que habitan en viviendas inadecuadas; hogares que habitan en viviendas sin servicios públicos básicos; hogares en hacinamiento crítico; hogares con alta dependencia económica; y hogares con ausentismo escolar entre otros (SHD, 2004).

Tabla 7 Población y Niveles de Carencia por Localidad por NBI

Localidad	2003*	Participación	Personas en pobreza	% en pobreza	Personas en miseria	% en miseria
Usaquén	441,131	6.4%	17,204	3.9%	0	0.0%
Chapinero	135,895	2.0%	2,174	1.6%	0	0.0%
Santa Fe	126,014	1.8%	16,130	12.8%	2,016	1.6%
San Cristóbal	488,407	7.1%	77,168	15.8%	16,117	3.3%
Usme	252,817	3.7%	37,417	14.8%	5,309	2.1%
Tunjuelito	225,511	3.3%	20,973	9.3%	2,481	1.1%
Bosa	525,459	7.7%	50,970	9.7%	7,882	1.5%
Kennedy	898,185	13.1%	81,735	9.1%	13,473	1.5%
Fontibón	284,449	4.1%	19,257	6.8%	0	0.0%
Engativá	796,518	11.6%	30,268	3.8%	797	0.1%
Suba	805,245	11.7%	22,547	2.8%	4,831	0.6%
Barrios Unidos	178,704	2.6%	6,255	3.5%	0	0.0%
Teusaquillo	155,841	2.3%	312	0.2%	0	0.0%
Los Mártires	101,755	1.5%	5,190	5.1%	611	0.6%
Antonio Nariño	104,120	1.5%	3,124	3.0%	0	0.0%
Puente Aranda	288,890	4.2%	10,689	3.7%	1,156	0.4%
La Candelaria	26,892	0.4%	2,420	9.0%	269	1.0%
Rafael Uribe	422,969	6.2%	35,106	8.3%	4,230	1.0%
Ciudad Bolívar	602,697	8.8%	97,637	16.2%	18,081	3.0%
Sumapaz	2,478	0.0%	1,883	76.0%	nd	nd
Total	6,863,977	100.0%	538,457	7.8%	77,252	1.1%

Fuente: Elaborado por la autora con base en SHD (2004).

Como podemos ver en la Tabla 7, las localidades con mayor porcentaje de pobreza son, Sumapaz (76%), Ciudad Bolívar (16.2%), San Cristóbal (15.8%), Usme (14.8%) y Santa Fe (12.8%). Sin embargo, la Tabla 7 muestra que no hay correlación entre la población y el nivel de pobreza por localidad.

3.2.4 Ponderación de la matriz presupuestaria

La distribución de los recursos de inversión que se propone en el siguiente aparte corresponde a la metodología mejor documentada de PP, la de Porto Alegre.

Primero se definen los criterios propuestos para la distribución de la inversión en: prioridad de la localidad, que se refiere a la jerarquización hecha por la localidad frente a las prioridades del distrito; carencia o servicio de infraestructura, según los datos suministrados por el Ejecutivo; población total por localidad; y población en situación de pobreza. Cabe anotar que para la distribución general de la inversión entre las localidades no se considera el criterio de carencia y servicios de infraestructura por ser de carácter técnico y específico, y sí se toma la población en situación de pobreza medida en términos de NBI. Igualmente cuando se trate de distribución de rubros específicos de la inversión como educación, salud, o pavimentación, se usará el criterio de carencia de servicios de infraestructura y se excluirá el criterio de población en situaciones de pobreza. En el siguiente cuadro se especifica los criterios, valores y notas para la distribución de la inversión.

Para la construcción de la matriz se tomaron en cuenta las prioridades de inversión establecidas en el PDD de la última administración. Cada Localidad definió su prioridad presupuestaria de inversión con base en las 4 prioridades temáticas; de allí la nota que se asigna a cada localidad por cada prioridad (ver nota asignada a las prioridades por localidad, Tabla 8).

Así, para ponderar la nota de los criterios de carencia de servicios o infraestructura, población total y población pobre, se toma el mayor número en cada criterio se iguala a la nota 4 y se pondera el resto de los notas dependiendo de la escala de números (ver cuadro 7 sobre población y nota asignada a los criterios por localidad cuadro 8 matriz).

Después de determinar la nota para cada criterio y localidad, se multiplica el valor del criterio por la nota para obtener el subtotal. Posteriormente, se suman los

subtotales por prioridad; es decir, subtotal de la prioridad, más subtotal del total de la población, más el subtotal de población pobre; y se saca el total para el Distrito

Tabla 8 Criterios, valores y notas para la distribución de la inversión por localidades.

Criterios, valores y notas	
Prioridad de la localidad	Valor 4
Primera prioridad	Nota 4
Segunda Prioridad	Nota 3
Tercera Prioridad	Nota 2
Cuarta Prioridad	Nota 1
Carencia de servicio o infraestructura	Valor 3
Ponderación Del 76 al 100%	Nota 4
Ponderación Del 51 al 75%	Nota 3
Ponderación Del 26 al 50%	Nota 2
Ponderación Hasta el 25%	Nota 1
Población Total de la localidad	Valor 2
Ponderación Del 76 al 100%	Nota 4
Ponderación Del 51 al 75%	Nota 3
Ponderación Del 26 al 50%	Nota 2
Ponderación Hasta el 25%	Nota 1
Población Pobre de la localidad	Valor 1
Ponderación Del 76 al 100%	Nota 4
Ponderación Del 51 al 75%	Nota 3
Ponderación Del 26 al 50%	Nota 2
Ponderación Hasta el 25%	Nota 1

Fuente: Elaborado por la autora con base en Santos (2005).

Finalmente, se saca un porcentaje de participación del total por prioridad de la localidad sobre el total de la prioridad del Distrito, y se multiplica la cantidad asignada del Distrito por el porcentaje de participación para obtener la cantidad de dinero que recibirá la localidad por cada prioridad o eje. Ver Tabla 9 para observar la distribución de la inversión en la matriz hipotética presupuestaria.

Se puede apreciar, al comparar las últimas columnas de la matriz, % de Distribución de la Inversión por PP y el % de Distribución Real Asignado por el Ejecutivo, encontramos una distribución igualitaria para las localidades de Santa Fe, Usme y Puente Aranda; un mayor porcentaje de participación por el método de PP hasta 3 puntos porcentuales en las localidades de Chapinero, Tunjuelito, San

Tabla 9 Matriz Presupuestaria Hipotética para las localidades de Bogotá

MATRIZ PRESUPUESTARIA HIPOTÉTICA																																	
Localidad	Prioridades Presupuestales de las Localidades												Población con Necesidades Básicas Insatisfechas			Población Total de la Localidad			% Participación Inversión			% Participación Inversión			% Participación Inversión			Total localidades	PP Distribución	Real Distribución			
	Eje Social (ES)			Eje Urbano Regional (EU)			Eje de Reconciliación (ER)			Objetivo de la Gestión Pública Urbana (OG)			Valor	Nota	Subtc	Valor	Nota	Subtc	Valor	Nota	Subtc	%	Participación	Distribución	%	Participación	Distribución				%	Participación	Distribución
	Valor	Nota	Subtc	Valor	Nota	Subtc	Valor	Nota	Subtc	Valor	Nota	Subtc																					
Usaquén	4	3	12	4	4	16	4	1	4	4	2	8	1	07	07	2	20	39	17	4%	\$ 0	21	6%	\$ 16,808	9	5%	\$ 2,736	23	4%	\$ 5,367	\$24,912	3%	5%
Chapinero	4	4	16	4	3	12	4	1	4	4	2	8	1	01	01	2	06	12	17	4%	\$ 17,565	13	4%	\$ 10,834	5	3%	\$ 1,679	23	5%	\$ 5,525	\$35,604	4%	2%
Santa Fe	4	4	16	4	3	12	4	1	4	4	2	8	1	07	07	2	06	11	18	5%	\$ 18,057	14	4%	\$ 11,228	6	3%	\$ 1,833	24	5%	\$ 5,640	\$36,757	4%	4%
San Cristóbal	4	4	16	4	3	12	4	1	4	4	2	8	1	32	32	2	22	44	24	6%	\$ 23,873	20	6%	\$ 15,894	12	7%	\$ 3,648	30	6%	\$ 6,998	\$50,414	6%	3%
Usme	4	4	16	4	3	12	4	1	4	4	2	8	1	15	15	2	11	23	20	5%	\$ 20,069	16	5%	\$ 12,868	8	5%	\$ 2,467	26	5%	\$ 6,115	\$41,529	5%	5%
Tunjuelito	4	4	16	4	3	12	4	1	4	4	2	8	1	09	09	2	10	20	19	5%	\$ 19,158	15	4%	\$ 12,111	7	4%	\$ 2,177	25	5%	\$ 5,897	\$39,343	5%	4%
Bosa	4	4	16	4	3	12	4	1	4	4	2	8	1	21	21	2	23	47	23	6%	\$ 23,118	19	6%	\$ 15,289	11	6%	\$ 3,413	29	6%	\$ 6,822	\$48,642	6%	7%
Kennedy	4	4	16	4	3	12	4	1	4	4	2	8	1	33	33	2	40	80	27	7%	\$ 27,769	23	7%	\$ 19,020	15	9%	\$ 4,864	33	7%	\$ 7,908	\$59,561	7%	9%
Fontibón	4	4	16	4	3	12	4	1	4	4	2	8	1	08	08	2	13	25	19	5%	\$ 19,619	15	5%	\$ 12,482	7	4%	\$ 2,321	25	5%	\$ 6,005	\$40,427	5%	4%
Engativá	4	3	12	4	4	16	4	1	4	4	2	8	1	12	12	2	35	71	20	5%	\$ 20,647	24	7%	\$ 19,823	12	7%	\$ 3,909	26	5%	\$ 6,245	\$50,624	6%	9%
Suba	4	4	16	4	3	12	4	2	8	4	1	4	1	09	09	2	36	72	24	6%	\$ 24,466	20	6%	\$ 16,370	16	10%	\$ 5,101	30	6%	\$ 7,137	\$53,074	6%	9%
Barrios Unidos	4	4	16	4	3	12	4	1	4	4	2	8	1	03	03	2	08	16	18	5%	\$ 18,122	14	4%	\$ 11,281	6	3%	\$ 1,853	24	5%	\$ 5,655	\$36,911	4%	3%
Tosaquillo	4	4	16	4	3	12	4	1	4	4	2	8	1	00	00	2	07	14	17	4%	\$ 17,668	13	4%	\$ 10,916	5	3%	\$ 1,712	23	5%	\$ 5,549	\$35,846	4%	3%
Los Mártires	4	3	12	4	4	16	4	1	4	4	2	8	1	02	02	2	05	09	13	3%	\$ 13,321	17	5%	\$ 13,945	5	3%	\$ 1,622	19	4%	\$ 4,534	\$33,422	4%	2%
Antonio Nariño	4	4	16	4	3	12	4	1	4	4	2	8	1	01	01	2	05	09	17	4%	\$ 17,318	13	4%	\$ 10,635	5	3%	\$ 1,602	23	5%	\$ 5,467	\$35,022	4%	2%
Puerto Aranda	4	4	16	4	3	12	4	1	4	4	2	8	1	04	04	3	13	39	20	5%	\$ 20,610	16	5%	\$ 13,276	8	5%	\$ 2,630	27	5%	\$ 6,473	\$42,989	5%	5%
La Candelaria	4	4	16	4	3	12	4	1	4	4	2	8	1	01	01	2	01	02	16	4%	\$ 16,590	12	4%	\$ 10,051	4	3%	\$ 1,375	22	4%	\$ 5,297	\$33,313	4%	1%
Refael Uribe	4	4	16	4	3	12	4	1	4	4	2	8	1	14	14	2	19	38	21	5%	\$ 21,532	17	5%	\$ 14,016	9	5%	\$ 2,917	27	5%	\$ 6,452	\$44,916	5%	7%
Ciudad Bolívar	4	4	16	4	3	12	4	1	4	4	2	8	1	40	40	2	27	54	25	7%	\$ 25,758	21	6%	\$ 17,407	13	8%	\$ 4,237	31	6%	\$ 7,439	\$54,840	6%	11%
Sumapaz	4	3	12	4	4	16	4	1	4	4	2	8	1	01	01	2	00	00	12	3%	\$ 12,285	16	5%	\$ 13,114	4	2%	\$ 1,299	18	4%	\$ 4,292	\$30,991	4%	5%
TOTAL																			388	100%	\$ 394,454	340	100%	\$ 277,368	168	100%	\$ 53,355	509	100%	\$ 120,819	\$846,026	98%	100%

Fuente: Elaborado por la autora

Cristóbal, Fontibon, Barrios Unidos, Teusaquillo, los Mártires, Antonio Nariño y la Candelaria; y un menor porcentaje de participación hasta cinco puntos porcentuales por el método de PP en las localidades de Usaquen, Bosa, Kennedy, Engativa, Suba, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar y Sumapaz. Lo anterior representa una distribución más igualitaria por el método de PP.

3.2.5 *Determinar asignaciones temáticas*

Nuevamente, representa un reto para el sistema de planeación y para las localidades el poder definir sus prioridades temáticas pues estas se encuentran determinadas en el PDD. Lo anterior no es necesariamente negativo pues permite la coordinación entre los programas y proyectos de la administración distrital y los programas y proyectos de la administración local. Sin embargo, se puede y se debe definir con mayor precisión los sectores en los que se divide el presupuesto de inversión.

Basándose en los sectores en los que se ha dividido el plan plurianual de inversiones de las diferentes administraciones desde 1992 (Tabla 5) y las prioridades sectoriales de las experiencias de PP analizadas por Cabannes se definieron las siguientes prioridades sectoriales: 1) Salud, 2) Bienestar Social, 3) Educación, 4) Vivienda y Desarrollo Urbano, 5) Cultura, recreación y deporte, 6) Seguridad ciudadana, 7) Servicios Públicos, 8) Movilidad, transporte y obras viales, 8) Desarrollo Económico, 9) Medio ambiente, y 10) Apoyo institucional, gobierno y ciudadanía. Para las asambleas temáticas distritales los temas a tratar serían: 1) Juventud, 2) Seguridad ciudadana y Paz, 3) Movilidad y transporte, 4) Educación, 5) Cultura, 6) Desarrollo Económico y empleo, 6) Salud, asistencia social y pobreza, 7) y Desarrollo Urbano, territorial y ambiental. Así los ciudadanos, en un posible proceso de PP, participarían distribuidos en 20 asambleas locales y siete asambleas distritales temáticas.

3.3 DIMENSIÓN PARTICIPATIVA Y ELABORACIÓN DEL CICLO DE PP HIPOTÉTICO

El siguiente aparte corresponde a construcciones hechas por la autora a partir del análisis y evaluaciones expuestas en otros apartes respecto a la normatividad y tiempos presupuestales distritales.

3.3.1 *Identificación de momentos presupuestales para la participación ciudadana*

Con el fin de identificar los momentos presupuestales locales susceptibles a la participación ciudadana, se valoró el ciclo actual de: el proceso de planeación distrital y local, y el proceso presupuestal distrital y local.

La rigidez normativa y los tiempos del proceso de planeación y del proceso presupuestal distrital no permiten una participación ciudadana decisiva como las observadas en procesos de PP. Por el contrario, los tiempos y herramientas del proceso de planeación local permitirían adecuar el ciclo presupuestal local sin mayores alteraciones para que la ciudadanía participe activamente en los momentos presupuestales locales. Las adiciones y alteraciones necesarias en el ciclo presupuestal serían principalmente equiparar los encuentros ciudadanos del proceso de planeación a encuentros ciudadanos para debatir y priorizar el presupuesto de inversión de los FDL (Tabla 10).

El ciclo del PP hipotético para las localidades bogotanas iniciaría en marzo con los Lineamientos de Política Presupuestal establecidos por el Alcalde Mayor, con la programación del PP y con la convocatoria de inscripción para participar en los EC. En la etapa de programación, se establece el cronograma de los encuentros ciudadanos, se prepara el documento instructivo del PP y se prepara los informes de rendición de cuentas a cargo del ejecutivo. Para el mes de abril se realizaría la inscripción de los EC y se impartiría el instructivo sobre el proceso del PP.

Tabla 10 Proceso de Presupuesto Participativo Local Hipotético

Proceso de Presupuesto Participativo Local Hipotético												
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Programación			Lineamientos de Política Presupuestal Programación del Presupuesto Participativo Convocatoria inscripciones EC Inscripciones EC									
Formulación					Reuniones Preparatorias Encuentros Ciudadanos sectoriales y temáticos			Comisiones de Trabajo Cuotas de Gasto Global . Elaboración del Plan Financiero . Cálculo de ingresos . Mesas de Trabajo				
Aprobación												Presentación del Proyecto de Presupuesto a la JAL . Aprobación y Expedición del Presupuesto mediante Acuerdo o Decreto Local . Expedición del Decreto de Liquidación, por el Alcalde Local
Ejecución	Ejecución Activa a cargo de la SHD Ejecución Pasiva Control de Pagos por la SHD											
Cierre	Informe											
Seguimiento y Evaluación	El Concejo Local de Planeación, Los Delegados de los EC, la JAL y Informe de Gestión del Ejecutivo en las reuniones preparatorias El control Político lo ejerce el Concejo de Bogotá											

Fuente: Elaborado por la autora

En mayo, se llevarían a cabo las reuniones preparatorias. Allí, el ejecutivo rinde cuentas sobre el periodo fiscal anterior, se explica el reglamento interno del PP y los criterios usados para la inscripción y aprobación de las demandas de inversión en el Banco de Proyectos. Igualmente, se discute sobre los candidatos a delegados por las comunidades.

Para los meses de mayo y junio se iniciaría la ronda de EC. En los EC se ejerce la participación individual de los habitantes en una respectiva localidad para jerarquizar las prioridades temáticas y sectoriales respecto al Plan de Desarrollo Distrital y los proyectos de inversión aprobados por el respectivo Banco de Proyectos. Así mismo, los ciudadanos eligen sus representantes, a quienes corresponde velar por que el ejecutivo incluya las prioridades de inversión establecidas por los EC.

En julio se llevan a cabo las comisiones de trabajo entre el ejecutivo, los delegados de las comunidades y el CLP. En las cuales se analiza técnica y financieramente las demandas de inversión y se elabora la matriz presupuestaria. Posteriormente, para el mes de agosto, la SHD establece la cuota de gasto global asignada al respectivo FDL. El resto del ciclo presupuestal seguiría su curso actual, con la excepción del acompañamiento y seguimiento de los delegados de las comunidades y el CLP.

3.3.2 Identificación del tipo de participación ciudadana e instrumentos en el ciclo de Presupuesto Participativo hipotético

Como ya se ha mencionado, para determinar el componente de participación dentro de un posible proceso de PP en la capital, se recomienda integrar el sistema de planeación participativa actual y el proceso de PP en las localidades bogotanas. Lo anterior debido a que el proceso de planeación determina las prioridades y visión de región en el mediano plazo con la elección de cada administración; y el proceso de presupuestal es el mecanismo a través del cual se

logran los objetivos planteados en el mediano plazo. Por ende, llamaremos a la instancia de participación Consejo local de planeación y de presupuesto (CLPP).

Por un lado, diferentes trabajos han evidenciado la pobre representación o peso político que tienen los representantes del consejo de planeación local ante la ciudadanía y ante los organismos gubernamentales, por consiguiente se evidencia la necesidad de fortalecer el proceso de elección de los consejeros.

De las experiencias de PP en Brasil se puede rescatar que el ciudadano tiene derecho a participar en el proceso de PP de forma individual y no necesariamente a través de una asociación, aunque Santos (2005) destaca que usualmente los ciudadanos que se organizaron o representaban asociaciones tuvieron mayor fuerza a la hora de jerarquizar sus prioridades. Por el contrario, el resto de experiencias latinoamericanas tienden a privilegiar la participación vía organizaciones. Igualmente, en Bogotá se ha privilegiado la participación vía organizaciones cuando se instituye que los participantes del Consejo de Planeación deben pertenecer de agremiaciones o grupos reconocidos.

Por consiguiente, se recomienda seguir con la metodología de los encuentros ciudadanos al permitir la participación individual de los ciudadanos, vinculado o no a una organización, en el momento de votar y jerarquizar sus prioridades y elegir sus representantes ante CLPP. Como todas las propuestas del PP, toda regla debe ser acogida y aprobada por la ciudadanía. El CLPP ha de estar compuesto por los sectores sociales (representantes de organizaciones sociales) de la comunidad como lo establece la constitución y por el ciudadano común de la localidad (vinculado o no a una organización), los cuales deben ser elegidos por los participantes de los encuentros ciudadanos para generar corresponsabilidad en el seguimiento, control, evaluación y ejecución del proceso de planeación y el proceso presupuestal en la localidad. Cada localidad ha de tener la potestad, para fortalecer el proceso de descentralización, de definir el número de consejeros, los sectores que se deben ver representados en el mismo, su tiempo de servicio, y las

reglas de reelección si son del caso. Lo anterior permite fortalecer el Consejo de planeación local y la participación ciudadana individual y vía organización. Los encuentros ciudadanos y El CLPP serán instancia de control y aprobación, junto con las ya existentes, de la ejecución del presupuesto.

En términos de exclusión en la participación, el PP en la capital ha de responder a las políticas generales de elección de candidatos preexistentes, para garantizar la participación femenina y de grupos sociales generalmente excluidos como los homosexuales, etnias, grupos etarios, desplazados, entre otros.

La instancia de participación final del presupuesto seguirá siendo la Junta Administradora Local y en su defecto el Alcalde Local, de esta forma se reconoce la democracia representativa y el poder legislativo. Para legitimar y hacer más transparente un posible proceso de PP en Bogotá, es conveniente que la SHD apruebe el monto o porcentaje a discutir con la ciudadanía antes que inicie el proceso, e igualmente la JAL debe seguir aprobando el presupuesto final de la respectiva localidad o fondo de desarrollo local, de esta forma se evitan algunas discrepancias entre la democracia representativa y directa.

EL anclaje institucional de un posible PP en Bogotá debe darse por medio de la oficina de planeación y la oficina de hacienda, la primera a cargo de los planes de desarrollo y la segunda del presupuesto. En términos generales, se necesita una adecuación de las máquinas administrativas a las exigencias de un PP en la ciudad. Es importante, que un posible proceso de PP en Bogotá, se una herramienta continua entre un año y el siguiente, y entre un ciclo y el otro.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las experiencias internacionales reconocen al PP como un proceso eficaz de los recursos urbanos y un mecanismo para profundizar la democracia, por consiguiente se ha evidenciado una internacionalización y diversificación del proceso. El PP no ve limitada su implementación por factores de escasez de recursos, tamaño poblacional o geográfico. Los principales retos del PP son la comunión entre la democracia representativa y directa, y vincularse con los procesos de planeación de la ciudad. El PP se muestra como una solución a los problemas vinculados con no gastar más sino asignar mejor los recursos.

No obstante lo anterior, cabe señalar que la experiencia en Colombia ha sido de planeación participativa, más no de PP. Las recientes experiencias de PP en Colombia muestran que el proceso puede implementarse independiente del marco normativo y del proceso de planeación y sí depende de la voluntad del gobierno de turno. Lo anterior representa un riesgo para la consolidación del proceso y es por esto que se diagnosticó las condiciones previas necesarias para su posible implementación y éxito en Bogotá. A continuación se exponen los principales hallazgos de la investigación:

a. Marco normativo y proceso presupuestal:

- De las normas presupuestales nacionales se infiere el creciente interés público de utilizar reformas presupuestales y límites constitucionales para regular el gasto público y el déficit fiscal, y de esta forma controlar el crecimiento del sector público.
- El Distrito disfruta de un poder normativo, político y fiscal considerable que le permitiría adecuar las instancias requeridas para un posible proceso de PP.
- El marco normativo presupuestal no infiere un rol decisivo de la participación ciudadana. Igualmente, existe rigidez normativa para incorporar un enfoque

más participativo en el proceso presupuestal y rigidez institucional para ceder parte del poder decisorio a la ciudadanía en el mismo proceso.

- En el sistema presupuestal existen procedimientos jerárquicos y reglas cerradas que le otorgan poder centralizado al ejecutivo, específicamente a la SHD.
- El ciclo presupuestal no incorpora ni el espacio ni tiempo para la participación ciudadana.
- El POR proporciona un lenguaje universal en términos de productos y resultados que permitiría ser incorporado a un posible proceso de PP en Bogotá.

Lo anterior infiere que un posible proceso de PP en su fase inicial no se debe implementar a nivel Distrital y se debe buscar otro nivel Estatal en el cual la ciudadanía este más cercano a los asuntos públicos como son las localidades.

b. Proceso de Planeación y participación ciudadana:

- La participación ciudadana es una realidad de los asuntos públicos en Colombia y por ello no es contraria su implementación en asuntos presupuestales. El marco normativo de participación es equiparable a países que han implementado el PP e incluso complementa su proceso.
- Los retos y dificultades de la participación ciudadana en el proceso presupuestal se centran principalmente en los costos transaccionales de la toma de decisiones, en la imposibilidad de complacer las preferencias de todos los electores, en la visión de corto plazo y falta de visión de la ciudad como un todo por parte del ciudadano, en las asimetrías de la información que incluyen términos técnicos y jurídicos en el proceso presupuestal y en la disminución de poder decisorio de otras instancias públicas.
- Las ventajas que puede incorporar un enfoque más participativo ciudadano en el presupuesto se refieren: 1) en términos de disciplina fiscal al control político y fiscal del ciudadano, que se traduce en menos despilfarros

monetarios por parte de los funcionarios públicos, debido a los límites en el poder ejercido por las agencias de gasto, y por otro lado, porque la participación ciudadana facilita que el ciudadano interiorice la restricción de los recursos; 2) en términos de asignación estratégica de recursos, se concilian las necesidades prioritarias de la población con la inversión pública y la acción del Gobierno, existe retroalimentación de los parámetros técnicos y políticos para la distribución de los recursos por sectores y actores, y se invierten en sectores y actores usualmente excluidos según las experiencias de PP; 3) y en términos de eficiencia y efectividad de los recursos públicos, la ciudadanía genera información sobre la eficacia y eficiencia sobre los bienes y servicios públicos que las entidades distritales están proporcionando en términos de cantidad y calidad, el control ciudadano presiona la existencia de mejores administraciones públicas, igualmente entre mayor sea el grado de aceptación que tenga la ciudadanía respecto a las políticas implementadas por el gobierno mayor probabilidad de estas sean ejecutadas eficientemente.

- El ciclo de planeación distrital no cuenta con los tiempos adecuados para que 1) el CTPD caracterice y valore adecuadamente las demandas prioritarias de la comunidad y 2) sólo se puede apreciar una participación del CTPD en la etapa de elaboración del PDD.
- La posible implementación de un PP en Bogotá podría, primero ser un mecanismo de revisión y evaluación de las prioridades de desarrollo que enriquezcan la formulación de los planes; y segundó un proceso complementario y que fortalece el proceso de descentralización administrativa y territorial de la ciudad.
- La experiencia de participación ciudadana en el proceso de planeación local en la priorización de demandas de inversión en los encuentros ciudadanos es un punto inicial para la implementación de un PP en las localidades bogotanas.
- A pesar de las experiencias de participación ciudadana en asuntos públicos en el Distrito, sigue existiendo un riesgo inherente en la posible

implementación de un PP, debido a una cultura de participación ciudadana naciente y apática.

Por tal razón, existen las condiciones necesarias en términos de experiencia, espacios e instituciones para la posible implementación de un PP en las localidades bogotanas.

c. Finanzas Públicas:

- El porcentaje de ejecución presupuestal distrital promedio (90%) muestra que existe capacidad de planificación presupuestal y administrativa de los gobiernos, especialmente planificando los gastos de inversión de la administración central (100%).
- El PDH muestra el creciente incremento del gasto público en el distrito.
- Bogotá presenta una autonomía financiera medida en términos de recursos propio (48%) aceptable comparada con las experiencias de PP analizadas por Cabannes.
- Debido a la rigidez presupuestal de los ingresos percibidos por la administración central por concepto de transferencias de la Nación y por créditos no es recomendable discutir con la ciudadanía en un posible proceso de PP dichos rubros. Por lo tanto, los ingresos corrientes y los recursos de capital son una fuente importante para financiar los recursos de inversión de un posible proceso de PP en la capital.
- Los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda son los rubros presupuestales con mayor gasto recurrente e inflexibilidades presupuestales para discutir con la ciudadanía. Por lo tanto los recursos destinados al gasto de inversión son los indicados para discutir en un proceso de PP.
- Debido a que en los gastos de inversión de la administración central se incluyen las obras de impacto global, los gastos recurrentes generados por inversiones de administraciones pasadas y los compromisos de inversión

con los cuales se comprometió el alcalde de turno se recomienda, en la fase inicial de un PP, discutir con la ciudadanía sólo los recursos asignados a los FDL.

Existen las condiciones fiscales presupuestarias para la posible implementación de un PP en las localidades bogotanas.

d. Matriz Presupuestaria Hipotética para Bogotá:

- Los recursos destinados a los FDL promedio para el periodo de estudio como porcentaje del presupuesto ejecutado de egresos e inversiones de la administración central es 7%, que correspondería al porcentaje inicial de los recursos debatidos en un posible proceso de PP.
- El sector de los servicios públicos fue la principal prioridad de inversión para las administraciones (entre el 29 y 34% del POAI); en un segundo lugar estuvo la educación (entre el 20 y 32%); en un tercer lugar se encuentra el transporte (entre el 11 y 19%), y en cuarto lugar está la salud (entre 11 y 19%).
- Los criterios recomendados para la distribución de los recursos entre las localidades bogotanas serían: los niveles de pobreza, la población total, los niveles de carencia en servicios o infraestructura; y aunque no hay información sectorizada también sería importante distribuir los recursos dependiendo del aporte de la localidad a los ingresos corrientes del distrito.
- Las prioridades temáticas de los PDD no son constantes entre una administración y la otra. Por consiguiente es necesaria una subdivisión constante del sector público el cual permita a los ciudadanos jerarquizar prioridades sectoriales, independiente de las prioridades temáticas de turno.

e. Ciclo del PP hipotético para Bogotá:

- Los tiempos y herramientas del proceso de planeación local permitirían adecuar el ciclo presupuestal local sin mayores alteraciones para que la ciudadanía participe activamente en los momentos presupuestales locales.
- Las adiciones y alteraciones necesarias en el ciclo presupuestal serían principalmente equiparar los encuentros ciudadanos del proceso de planeación a encuentros ciudadanos para debatir y priorizar el presupuesto de inversión de los FDL.
- Se recomienda fortalecer el trabajo del CPL y vincularlo al proceso de presupuesto.
- Para legitimar y hacer más transparente un posible proceso de PP en Bogotá, es conveniente que la SHD apruebe el monto o porcentaje a discutir con la ciudadanía antes que inicie el proceso.
- La participación ciudadana en la etapa de Planeación se justifica por la identificación de las necesidades sentidas por la población y por el impacto de largo plazo que producen ciertas partidas presupuestales en el desarrollo humano y capital humano. En la etapa de Aprobación se requiere que el ejecutivo y el legislativo respeten las prioridades presupuestales señaladas por la ciudadanía en los encuentros ciudadanos e inclusive se debe evaluar el carácter de obligatoriedad por medio de normas para que esto se lleve a cabo. La posible implementación de un PP en Bogotá no debe torpedear el trabajo de las Instituciones gubernamentales, al contrario debe complementar y legitimar los procesos existentes.
- EL anclaje institucional de un posible PP en Bogotá debe darse por medio de la oficina de planeación y la oficina de hacienda, la primera a cargo de los planes de desarrollo y la segunda del presupuesto. En términos generales, se necesita una adecuación de las máquinas administrativas a las exigencias de un PP en la ciudad. Es importante, que un posible proceso de PP en Bogotá, se una herramienta continua entre un año y el siguiente, y entre un ciclo y el otro.

BIBLIOGRAFIA

Alcaldía de Porto Alegre (2007): “Orçamento Participativo”. Alcaldía de Porto Alegre, Brasil, (disponible en: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php> Acceso: Julio 8, 2007).

Alcaldía Mayor de Bogotá (2005): *La construcción de la ciudadanía activa. Bases para la política pública de participación en una Bogotá sin indiferencia*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia.

Afanador, Benjamín (2005): *Proceso Presupuestal y Desarrollo Socioeconómico Colombiano: Un enfoque desde el Public Choice*. Universidad de la Salle. Bogotá.

Betancourt, Carlos (2005): *Presupuesto Participativo en Colombia*. ESAP, Colombia.

Cabannes, Yves (2005): “¿Qué es y cómo se hace el PP?”. Sintegraf Ltda. Colombia.

Castro, José, Gutiérrez, Javier y Rojas, Alejandra (1999): “Las Finanzas Distritales situación actual y perspectivas”. *Estudios de Economía y Ciudad* Número 5. SHD, Bogotá.

Consejo Nacional de Planeación, (2005). “La Planeación Local en Bogotá. La Mirada de los Actores”. En: Consejo Nacional de Planeación (Comp.). *Memorias del Octavo Congreso de Planeación Participativa*. Medellín, Ed. Gente Nueva.

Contraloría Distrital (2005): “Estado de las finanzas publicas del Distrito Capital” [CD-ROM]. *Informe Anual 2004*. Contraloría Distrital, Bogotá.

DANE (2005): “Estadísticas demográficas” DANE, Bogotá (disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=section&id=16&Itemid=39 Acceso: Mayo 13, 2007).

DAPD (2002): “Metodología para la Construcción de los Índices de Asignación Presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local”. DAPD, Bogotá (disponible en: <http://www.dapd.gov.co/www/resources/osumetodologiaconstruccion.pdf> Acceso: Junio 4, 2007).

DAPD y Universidad Nacional (2006): *La Participación en el Ordenamiento Territorial del Distrito Capital: Planes Maestros*. DAPD, Bogotá.

Fino, Carolina y Quiñónez, Ilse (2005): *Comportamiento Fiscal del distrito capital: Una interpretación desde la elección pública (1991-2004)*. Trabajo de grado (Economista). Universidad de la Salle. Facultad de Economía, Bogotá.

Fainboim, Israel (2005): “La adopción de herramientas para la transparencia y la sostenibilidad de las finanzas en Bogotá”. SHD. *Adopción de herramientas para la gestión fiscal, la transparencia y la sostenibilidad de las finanzas en Bogotá*. Bogotá, Colombia: 9-28.

Gaitán, Liliana (2005): *Propuesta estratégica al Departamento Administrativo de Planeación Distrital en lo concerniente a la Participación ciudadana y ejecución del Presupuesto*. Trabajo de grado (Administrador Público). ESAP, Colombia.

Gómez, Gloria (2003): “Desarrollo de un Presupuesto Inteligente para Bogotá en Adopción de herramientas para la gestión fiscal, la transparencia y la sostenibilidad de las finanzas en Bogotá”. SHD. *Adopción de herramientas para la gestión fiscal, la transparencia y la sostenibilidad de las finanzas en Bogotá*. Bogotá, Colombia: 51-82.

Moreno, Luis (2003): “Diagnóstico del Sistema Presupuestal de Bogotá”. SHD. *Adopción de herramientas para la gestión fiscal, la transparencia y la sostenibilidad de las finanzas en Bogotá*. Bogotá, Colombia: 29-50.

Olin, Eric y Fung, Archon (2003): *Democracia en Profundidad*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Oliveira, Francisco (2001): *Atas da revolução: o orçamento participativo em São Paulo*, manuscrito.

Orguloso, Alberto et al. (2004): *El PP, una propuesta para radicalizar la democracia. Experiencias y Metodologías*. Pregón Ltda. Medellín, Colombia.

Ortiz, Mauricio; Páez, Fernando; Posada, Adriana; y Restrepo, Eduardo (2005). *Bases para el Funcionamiento del Sistema Distrital de Planeación*. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Bogotá DC.

Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas Bogotá D.C. 1993 – 1995. Acuerdo 31 de 1992, Bogotá.

_____ 1995 – 1998. “Formar Ciudad”. Decreto No. 295, de Junio 1 de 1995. DAPD, Bogotá.

_____ 1998 – 2001. “Por la Bogotá que Queremos”. Acuerdo No. 6, de Junio 8 de 1998. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.

_____ 2001 – 2004. “Bogotá para Vivir todos de un mismo lado”. Decreto 440 de 2001. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.

_____ 2004 – 2008. “Bogotá sin Indiferencia: Un compromiso Social contra la Pobreza y la exclusión”. Acuerdo 119 de 2004. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.

Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas para la localidad No. 1 Usaquén 2005-2008. “Usaquén Humana, Productiva y Sin Indiferencia”. Acuerdo Local No. 005, Septiembre de 2004. Junta Administradora Local, Alcaldía Local, Bogotá.

_____ No. 2 Chapinero 2005-2008. “Bogotá Sin Indiferencia: Equidad: una realidad con participación Social”. Acuerdo Local No. 003 , del 5 de Septiembre de 2004. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Secretaría de Gobierno, Bogotá.

_____ No. 3 Santa Fe 2005-2008. “Santa Fe Humana y Sostenible, Corazón de Bogotá”. Acuerdo Local No. 003, del 3 de Septiembre de 2004. Junta Administradora Local, Bogotá.

_____ No. 4 San Cristóbal 2005-2008. “San Cristóbal Sin Indiferencia, Humana, Sensible y Productiva”. Acuerdo Local No. 002 de 2004. Junta Administradora Local, Bogotá.

_____ No. 5 Usme 2005-2008. “Usme Sin Indiferencia: Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”. Acuerdo Local No. 004 de 2004. Junta Administradora Local, Bogotá.

_____ No. 6 Tunjuelito 2005-2008. “Tunjuelito Sin Indiferencia: Saludable, Productivo e Integrado a la Ciudad”. Acuerdo Local No. 005 Septiembre 4 de 2004. Alcaldía Local, Bogotá.

_____ No. 7 Bosa 2005-2008. “Bosa incluyente y solidaria”. Acuerdo Local No. 004 de 2004. Alcaldía Local, Bogotá.

_____ No. 8 Kennedy 2005-2008. “Kennedy Sin Indiferencia. Un compromiso Social para mejorar la calidad de vida con equidad”. Acuerdo Local No. 080 de 2004. Junta Administradora Local, Bogotá.

_____ No. 9 Fontibon 2005-2008. “Fontibon para todas y todos”. Acuerdo Local No. 004 de 2004. Junta Administradora Local, Bogotá.

_____ No. 10 Engativá 2005-2008. “Engativá Sin Indiferencia: Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”. Acuerdo Local No. 006 de 2004. Alcaldía Local, Bogotá.

_____ No. 11 Suba 2005-2008. “Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”. Acuerdo Local No. 0 04 de 2004. Alcaldía Local, Bogotá.

_____ No. 12 Barrios Unidos 2005-2008. “Barrios Unidos Produciendo Sin Indiferencia”. Acuerdo Local No. 004 Agosto 29 de 2004. Alcaldía Local y Junta Administrador Local, Bogotá.

_____ No. 13 Teusaquillo 2005-2008. “Teusaquillo Incluyente, Solidaria, Equitativa, Participativa y Humana”. Acuerdo Local No. 00 2 de 2004. Alcaldía Local y Junta Administrador Local, Bogotá.

_____ No. 14 Martires 2005-2008. “Martires Sin Indiferencia: Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”. Acuerdo Local No. 003 de 2004. Alcaldía Local y Junta Administrador Local, Bogotá.

_____ No. 15 Antonio Nariño 2005-2008. “Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”. Acuerdo Local No. 003 de 2004. Junta Administrador Local, Bogotá.

_____ No. 16 Puente Aranda 2005-2008. “Puente Aranda Sin Indiferencia: Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”. Acuerdo Local No. 005 de 2004. Alcaldía Local y Junta Administrador Local, Bogotá.

_____ No. 17 La Candelaria 2005-2008. “Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión: De la Candelaria para el Mundo”. Acuerdo Local No. 002 de 2004. Alcaldía Local y Junta Administrador Local, Bogotá.

_____ No. 18 Rafael Uribe Uribe 2005-2008. “Una localidad viva y Participativa”. Acuerdo Local No. 003 de 2004. Alcaldía Local y Junta Administrador Local, Bogotá.

_____ No. 19 Ciudad Bolívar 2005-2008. “Una Localidad al alcance de la Niñez”. Acuerdo Local No. 003 de 2004. Junta Administrador Local, Bogotá.

_____ No. 20 Puente Aranda 2005-2008. “Sumapaz: Sin Indiferencia, Humana y Rural”. Decreto Local No. 007 de 2004. Alcaldía Local, Bogotá.

Ramírez, Alejandro (1999): *Hacienda Pública*. Editorial Temis, S.A. Bogotá.

Restrepo, Juan Camilo (2005): *Hacienda Pública*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Rodríguez, Jahír (2003): *EL Presupuesto Participativo: Defendiendo lo público y construyendo ciudadanía. La experiencia del departamento de Risaralda. Colombia*. Agencia de Cooperación Alemana GTZ – Gobernación de Risaralda. Pereira, 2003.

Rosen, Harvey (2002): *Hacienda Pública 5ed.* McGraw-Hill, Madrid.

Secretaría de Hacienda Distrital (1997): “Estadísticas Fiscales Santa Fe de Bogotá, D.C.: Diciembre de 1996” Oficina de Estudios Fiscales y Estadísticos, Anual. SHD, Bogotá.

_____ (1998): “Estadísticas Fiscales Santa Fe de Bogotá D.C.: Octubre – Diciembre 97”. Oficina de Estudios Económicos, Fiscales y Estadísticos , Anual. SHD, Bogotá.

_____ (1999): “Estadísticas Fiscales Santa Fe de Bogotá: 98”. Oficina de Estudios Económicos, Anual. SHD, Bogotá.

_____ (2000): “Estadísticas Fiscales Santa Fe de Bogotá: Diciembre de 1990 - 1992”. SHD, Volumen 1, Anual, Bogotá.

_____ (2000): “Estadísticas Fiscales: 1993-1995”. Volumen 2. SHD, Bogotá.

_____ (2000): “Estadísticas Fiscales Santa Fe de Bogotá: 99”. Oficina de Estudios Económicos, Anual. SHD, Bogotá.

_____ SHD (2001): *Cartilla Didáctica Presupuestal*. SHD, Bogotá.

_____ (2001): “Estadísticas Fiscales de Bogotá 2000”. Dirección de Estudios Económicos, Anual. SHD, Bogotá.

_____ (2001): *Manual Operativo Presupuestal*. SHD, Bogotá.

_____ (2003): “Estadísticas Fiscales de Bogotá 2001”. Dirección de Estudios Económicos, Anual. Alfaomega Colombiana S.A., Bogotá.

_____ (2004): “Estadísticas Fiscales de Bogotá 2002”. Dirección de Estudios Económicos, Anual. Asociación Editorial Buena Semilla, Bogotá.

_____ (2004): “Estadísticas Fiscales de Bogotá, D.C. , 2003”. Dirección de Estudios Económicos, Anual. SHD, Bogotá.

_____ (2004): *Recorriendo a Bogotá, D.C. Una aproximación desde las localidades del Distrito*. SHD, Bogotá.

_____ (2005): "Estadísticas Fiscales de Bogotá, D.C., 2004". Dirección de Estudios Económicos, Anual. SHD, Bogotá.

_____ (2005): *Guía Metodológica del Presupuesto Orientado a Resultados*. SHD, Bogotá.

_____ (2005): "Presupuesto Orientado a Resultados" *Seminario Conceptualización POR*. SHD, Bogotá, (disponible en: www.shd.gov.co/pls/portal/url/ITEM/E3BE8E729C60481592DF658D27EAF5A6 Acceso: Mayo 19, 2007).

_____ (2006): "Estadísticas Fiscales de Bogotá, D.C., 2005". Dirección de Estudios Económicos, Anual. SHD, Bogotá.

_____ (2007): *Principales Normas Presupuestales*. SHD, Bogotá.

Sierra (2005) *Elementos fundamentales para la formulación de una propuesta de presupuesto participativo en Bogotá con base en la experiencia de Porto Alegre*. Trabajo de grado (Politólogo). Universidad Javeriana, Colombia.

Santos, Boaventura de Sousa (2005): *Democracia y Participación. El ejemplo del PP de Porto Alegre*. Publicaciones Ilsa. Bogotá, Colombia.

Stiglitz, Joseph (2000) *La Economía del Sector Público*, 3 ed. Antoni Bosch editor, Barcelona.

Notas al autor:
vanesapenilla@yahoo.com