

CONOCIMIENTOS BÁSICOS PARA LA PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA

1. Diagnóstico del Proceso Presupuestal¹

Las clasificaciones presupuestales son las que nos permiten leer el presupuesto, son sus lectores. Se trata de comprenderlas tanto en sentido como alcance, junto con las dificultades para su implantación y uso, lo que nos exige partir de una visión general de los problemas más gruesos de la gestión presupuestal. Estas **dificultades** se presentan en cada uno de los **tres momentos** del proceso:

- 1) Planeación, programación y aprobación del presupuesto
- 2) Ejecución del presupuesto
- 3) Análisis, seguimiento, evaluación y contabilización

Estas dificultades se corresponden con el ejercicio y la articulación de las **tres dimensiones** que tiene la gestión presupuestal:

- Política
- Técnica
- Administrativa

Trataremos de examinar estas dimensiones en cada uno de los momentos del proceso para luego ver las dificultades de las clasificaciones vigentes del presupuesto municipal. Esta relación entre **momentos, dimensiones y dificultades**, tomados de la investigación mencionada, la cruzaremos con los efectos que en la perspectiva de su superación generaría un proceso de presupuestación participativa

1.1 Principales problemas de la gestión presupuestal en Colombia

Las dificultades de la gestión presupuestal son por lo general expresión y consecuencia de problemas de índole política e institucional, cuya solución es responsabilidad de toda la sociedad y va más allá del debatir el sentido de la orientación presupuestal.

1.1.1 Problemas en la Fase de Planeación y Programación

La mayor dificultad de la gestión presupuestal en la fase de planeación, programación y aprobación nace de la inexistencia de **prioridades estratégicas**

¹ Esta primera parte ha tomado como eje el documento "Construcción de un conjunto de lectores económicos, funcionales y sectoriales del presupuesto colombiano", proyecto Banco Mundial MinHacienda, elaborado por Cesar Caballero, C. Vallejo, Cesar Giraldo y Oliver Mora. Bogotá, 2000

debatidas y acogidas participativamente por toda la sociedad y, por lo tanto, de la falta de conocimiento, apropiación y conciencia colectiva sobre los costos de lograr tales objetivos y de su distribución entre los distintos sectores sociales. De este modo, el presupuesto no logra ser un ejercicio de maximización pública (porque sólo existen objetivos individuales o de grupo) sujeta a restricciones (porque estas no son socialmente aceptadas) En consecuencia, el presupuesto no tiene el **carácter de plan** y se convierte en un botín o una presa de caza.

1.1.1.1 Dimensión Política

Las principales limitaciones de la fase de planeación, programación y aprobación del presupuesto son de orden político e inciden con gran peso en las dimensiones técnica y administrativa. Ellas son:

1. Conflicto de poderes entre el Alcalde y el Concejo porque no existe una clara separación de funciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en torno a la formulación y ejecución del presupuesto. Esta separación es necesaria para que la formulación del presupuesto dependa de ambos poderes, pero con funciones separadas, que garanticen complementariedad e intervigilancia* y estimulen la rendición de cuentas. Hoy en día ese conflicto se resuelve por la vía de la imposición y no de la concertación con y hacia la comunidad, cuando no se realiza por la clientelización y la compra y venta de favores.

No existe un acuerdo básico sobre las grandes prioridades de desarrollo en el largo plazo, el que desde la legitimidad de la participación ciudadana y popular, beneficie a toda la sociedad. Tampoco sobre los esfuerzos que la sociedad está dispuesta a hacer para lograrlas, sobre la distribución de esos esfuerzos y sobre la ruta crítica de inversiones indispensables para lograr el objetivo acordado en el tiempo previsto. El "Plan de Desarrollo Municipal" es en realidad un plan de gobierno, y por tanto de corto plazo, que no logra suplir la ausencia de acuerdos estratégicos y queda como una víctima de ese desacuerdo.

Los resultados de esta limitación son nefastos ya que el presupuesto se convierte en repartija. Carece de prioridades públicas globales y "todo es importante", en atención a prioridades e intereses de grupos particulares.

Estos grupos sociales o políticos pueden ser legítimos y representativos, pero no necesariamente encarnan las prioridades de toda la sociedad. Al mismo tiempo las prioridades de toda la sociedad tienden a excluir a capas o clases sociales y en particular a minorías o sectores menos organizados y politizados. En aras de la equidad es muy importante registrar esta diversidad y su carácter social, subregional, étnico, de género, formativa, cultural o política, ya que expresa intereses particulares igualmente legítimos, que estimulan el conflicto presupuestal con su presión sobre el reparto.

Lo cual nos muestra que las tensiones entre la planeación estratégica y la equidad son parte centrales de la dimensión política. Lo cual se agudiza cuando no existe como base y referente de la atención a sus demandas un conjunto de prioridades globales, con carácter municipal, departamental y hasta nacional, que impliquen visiones amplias construidas participativamente capaces de incluir las diferencias sociales y etnoculturales.

Cuando no hay referente común socialmente aceptado por la vía de la participación, no existe "la visión" colectiva del presupuesto y éste se hace incomprensible. Los programas básicos carecen de continuidad y, por ende, el presupuesto tiende a tener grandes cambios entre un período fiscal y el siguiente. Como la continuidad de los programas no puede garantizarse en la legitimidad de sus resultados, se busca forzarla mediante el establecimiento de mecanismos para "amarrar" los gastos, que tienden a inflexibilizar el presupuesto y no son garantes de eficiencia y eficacia, como son los casos de las partidas de destinación específica por mandato legal, los "fondos" y la inercia de los presupuestos de las entidades autónomas territoriales. La planeación y presupuestación participativa permite flexibilizar el presupuesto sobre la base del control ciudadano y la asignación específica anualizada de recursos, de acuerdo a los marcos cuatrienales del Plan de Desarrollo.

3. Sin participación nadie asume la responsabilidad política ni la vigilancia sobre los parámetros macroeconómicos que sirven como base al presupuesto y conforman el escenario de sus restricciones. Se presentan casos de sobreestimación de ingresos o la subestimación de cambios probables en la tasa de interés o de cambio. Estos problemas se agudizan en el debate de cobros políticos donde terminan haciéndose concesiones en aspectos que no deberían ser negociables, como las apropiaciones para gasto sin el debido respaldo de ingresos. El resultado es la persistencia de presupuestos desequilibrados por sobre apropiación, que estimulan el déficit en las finanzas públicas y no permiten ver los problemas fiscales por el lado de los ingresos.

4. En estas condiciones extremas, el presupuesto tiende a ser un botín de pequeños proyectos y su aprobación es compleja por exceso de desagregación. Cuando el presupuesto se ve como reparto y no como instrumento para lograr los objetivos socialmente acordados, tiene la tendencia a ser cada vez más "cositero", para hacer evidente que se da gusto a los diferentes intereses particulares. Los grandes proyectos se fraccionan en el tiempo y en el espacio. Las discusiones sobre el gasto público específico, que deberían darse en el ámbito previo participativo o durante la ejecución del presupuesto, se trasladan exclusivamente a su proceso de aprobación en el Concejo municipal, haciéndolo difícil y dispendioso, particularmente porque conducen a que se apruebe un presupuesto excesivamente desagregado y, por ende, no generador de consenso sino de conflictos. Que esto suceda antes y aun en los inicios de la elaboración del presupuesto en forma participativa, se puede explicar por la desconfianza de la

población frente a ejecuciones finales que cambian de sentido los grandes intereses aprobados para favorecer a intereses clientelistas y a sus contratistas.

1.1.1.2 Dimensión Técnica

La gestión técnica de la preparación del presupuesto está sometida a diversas dificultades que confluyen en la pérdida de transparencia.

1. Presión y vulnerabilidad. Bajo las distorsiones políticas antes descritas, la gestión de los responsables técnicos durante la fase de planeación, programación y aprobación del presupuesto está sometida a permanentes presiones políticas y a múltiples condicionamientos. Lo técnico es altamente vulnerable ante los conflictos de poder en torno al presupuesto.

2. Los mecanismos de protección y la pérdida de transparencia. Dadas las presiones que reciben y conocedores de lo deleznable de los parámetros básicos, los responsables técnicos del presupuesto protegen su gestión mediante dos mecanismos: El encriptamiento de la estructura presupuestal, mediante claves y variantes que la hacen cada vez más compleja y menos inteligible, y el establecimiento de áreas de reserva ("colchones de recursos") que permitan superar las negociaciones, enfrentar la estimación distorsionada en variables clave y garantizar la continuidad de los programas que ellos consideran prioritarios.

3. Imposibilidad de asignar recursos con una base objetiva de eficiencia y eficacia, basada en metas y costos unitarios. Como quiera que las entidades públicas no suelen guiar su gestión por resultados, la asignación presupuestal se basa en costos previsibles y gastos históricos, que hacen imposible evaluar la eficiencia y eficacia del presupuesto. Se genera de esta manera un círculo vicioso que impide la asignación participativa por resultados, la vigilancia colectiva sobre los mismos y la evaluación. No existiendo un criterio de participación comunitaria, de eficiencia y eficacia ni un fundamento de evaluación que otorgarían a la asignación un basamento objetivo, ésta se convierte en un escenario de presiones y disconformidad.

La programación presupuestal tiende entonces privilegiar el criterio de control y registro contable, que se aleja de la preocupación por los resultados, estimula excesos de detalle en ciertos rubros de apropiación y, con ello, introduce una notable inflexibilidad e ineficiencia a la gestión presupuestal.

4. El inevitable rol dictatorial del equipo técnico. En las circunstancias descritas de inexistencia de prioridades estratégicas y de restricciones socialmente reconocidas, así como de falta de gestión por resultados en las entidades públicas, las presiones sobre el presupuesto se multiplican sin que exista un criterio objetivo y socialmente legítimo para depurarlas, por ello los responsables técnicos de la programación presupuestal asumen necesariamente un rol dictatorial que en nada beneficia al objetivo de lograr que el presupuesto sea una

herramienta de dominio público y estimule la participación y vigilancia ciudadana sobre su elaboración y gestión.

Es común la acción de blindaje de los técnicos frente a las consultas de la comunidad. La más común es utilizar un lenguaje incomprensible para el común de las personas que las aleja de la participación y al mismo tiempo les impone el poder del saber. Estos funcionarios en su pelea contra el clientelismo tienden a confundir las exigencias democráticas de la comunidad con el clientelismo de los politiqueros, y aplican autoritariamente por igual su saber.

La actitud democrática, abierta, didáctica y pedagógica del funcionario técnico, es determinante para un proceso de participación ciudadana en el proceso presupuestal. La población participante es su aliada más importante en la búsqueda de la eficiencia, eficacia y sentido social del presupuesto, y así deberá sentirlo al actuar.

5. La separación entre el presupuesto de inversión y el de funcionamiento no tiene fundamentación real o conceptual, es anacrónica e incrementa las distorsiones. Ver al respecto la última parte de este diagnóstico.

6. La gestión técnica del presupuesto tiene confusiones conceptuales entre lo macro y lo micro y en las clasificaciones adoptadas. La formulación y aprobación del presupuesto suele confundir el nivel macro-presupuestal (que efectivamente le compete) y el nivel micro (que pertenece a la esfera de la autonomía de las estructuras de participación comunitaria y de las entidades ejecutoras). Esta confusión ayuda a la pérdida de capacidad de evaluación macro del presupuesto, introduce en él una gran complejidad y estimula su uso como instrumento de control contable y no de asignación de recursos hacia resultados participativa y socialmente adoptados.

Las clasificaciones presupuestales, que deberían ser instrumentos de programación y de análisis, se han mezclado y modificado arbitrariamente hasta hacerlas inmanejables. Este tema se analiza con detalle en la parte final del presente diagnóstico.

1.1.1.3 Dimensión Administrativa

1. La falta de gestión por resultados en los entes públicos, conduce a una programación presupuestal basada en la inercia y la presión, y no en el logro de las metas aprobadas por la comunidad en un proceso participativo, bajo criterios de eficiencia. Las entidades públicas desarrollan frente al presupuesto prácticas de presión similares a las de los grupos de interés mencionados arriba. Una de las más usuales es pedir más de lo necesario, estimando que habrá un margen de recortes. Otra, cada vez más generalizada, es el estímulo por los entes del ejecutivo a la presión política sobre las autoridades presupuestales. Las prácticas

de presión no realizadas desde la legitimidad de la comunidad, y las de distorsión clientelista , contribuyen a la falta de transparencia del presupuesto.

2. La falta de convergencia interinstitucional del sector público y la consiguiente falta de unidad del gobierno estimulan también la dispersión del presupuesto y su falta de transparencia. En efecto, la gestión pública no se organiza por resultados, ni siquiera por tareas comunes, sino por entidades, con presupuestos detallados y múltiples programas nacidos frecuentemente de la voluntad de sus directivos y funcionarios. El presupuesto es entonces disperso y fraccionado.

3. También hay falta de convergencia y compatibilidad entre los entes responsables de orientar y evaluar el presupuesto. Las visiones estratégicas y los mecanismos de acción del Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República, la Contraloría General y la Contaduría General no son coordinados entre sí y en varios aspectos, ni siquiera son convergentes. Lo mismo sucede entre las secretarías de Planeación, Hacienda y el conjunto del Consejo de Gobierno Municipal. En consecuencia, no se alimentan mutuamente, tienen información dispersa e incompatible que contribuye a la pérdida de transparencia, agobian a las entidades ejecutoras con solicitudes y exigencias, y tratan de imponer sus respectivos enfoques con un exceso normativo a todas luces dañino.

4. El paralelismo de los presupuestos Nacional, Departamentales y Municipales, nacido de la falta de definiciones claras de competencias y responsabilidades, incrementa aún más la complejidad y vulnerabilidad de la gestión presupuestal. El mayor problema radica, probablemente, en la concurrencia de diferentes fuentes y ámbitos de la administración sobre un mismo uso, sin que existan mecanismos de agregación y compatibilización.

1.1.2. Problemas en la Fase de Ejecución Presupuestal

El problema básico en el ámbito de la ejecución presupuestal nace de las dificultades para arbitrar las contingencias del comportamiento real de los ingresos, de los gastos y de los actores del presupuesto.

1.1.2.1. Dimensión Política

Durante la ejecución del presupuesto se presentan presiones permanentes para modificar la programación y muchas de ellas son atendidas, a tal punto que puede afirmarse que el presupuesto se reelabora durante su ejecución.

Tales presiones tienen esencialmente dos orígenes interrelacionados: político y económico. Las presiones políticas directas nacen de:

- La falta de acuerdos sólidos y respetados en torno al tamaño y la distribución básica del presupuesto, que dan lugar a nuevas negociaciones en los momentos de cambio en la correlación de las fuerzas políticas.
- El sesgo por los recursos y no por los resultados, que es un incentivo a la insaciabilidad presupuestal en los entes ejecutores de los recursos públicos.
- La falta de mecanismos adecuados para la resolución de conflictos territoriales, que conduce al uso de la movilización ciudadana como herramienta de planificación presupuestal.
- El conflicto permanente (y no resuelto mediante acuerdos básicos) entre los intereses particulares y los intereses generales y entre la rentabilidad de los políticos y la rentabilidad económica y social.

Las presiones macroeconómicas nacen de:

- Las fallas en el proceso de planeación y programación presupuestal (generalmente inducidas por la presión política) y particularmente la falta de rigor en las estimaciones de ingresos y del escenario macroeconómico, así como la sobre apropiación.
- La vulnerabilidad de Colombia a los shocks externos y los desastres naturales y alteraciones en los equilibrios macroeconómicos. Estos dos conjuntos de factores inducen las frecuentes modificaciones en el presupuesto durante su proceso de ejecución, para garantizar la estabilidad política y económica.

1.1.2.2. Dimensión Técnica

En el contexto mencionado, la fase de ejecución del presupuesto se caracteriza por la manipulación permanente y por parte de las autoridades presupuestales. Estas intervenciones son, principalmente, los recortes presupuestales, el manejo de los PAC, Programa Anual mensualizado de Caja, de los giros de la Tesorería y el uso acomodado de las definiciones presupuestales. Las intervenciones tienen carácter "dictatorial" y poco transparente, porque no pueden ser sometidas al dominio y la aprobación pública.

El rezago presupuestal es la expresión de los problemas de apropiación y ejecución.

De este modo, las apropiaciones presupuestales son inestables y poco confiables para los entes ejecutores, y los flujos presupuestales no son previsibles, con lo cual se disminuye aún más la transparencia del presupuesto y se crean condiciones adicionales para reducir su eficiencia.

1.1.2.3. Dimensión Administrativa

La ejecución en las entidades públicas encuentra excesivas trabas legales y procedimentales que entorpecen la ejecución y les restan autonomía y, por ende, capacidad de rendición de cuentas. Siempre hay entonces a quien echarle la culpa de la mala ejecución. Ahora será que se la echan a los procesos participativos?

Las trabas legales y procedimentales exigen que la ejecución presupuestal deba ser encomendada a expertos en trámites, no a expertos en eficiencia y eficacia del gasto. La complejidad es tal, que se encuentra en muchas entidades una aparente ineptitud para la gestión presupuestal. El problema, sin embargo, es mucho más de las reglas del juego y menos de la capacitación de los funcionarios.

Sin embargo si se apuesta a la participación, deberá existir un proceso combinado de formación universal de la comunidad, comenzando por la educación en políticas públicas desde las instituciones oficiales. Pero, al mismo tiempo, deberán existir funcionarios preparados para traducir y explicar el lenguaje técnico, transformar las ideas en proyectos y aclararle a la población interesada los laberintos administrativos.

1.1.3. Problemas en la Fase de Evaluación y Contabilización

El principal problema en esta fase es que el presupuesto no es evaluable debido a las dificultades de diseño antes señaladas y a la falta de verdadera rendición de cuentas.

1.1.3.1. Dimensión política

La ejecución del presupuesto no se somete a rendición de cuentas y sus logros no son públicamente examinados, porque no hay bases para la evaluación política del presupuesto. Cuando no existe una verdadera participación y veeduría ciudadana, no existen consensos en torno a objetivos estratégicos, y tampoco existe un referente en el imaginario social que sirva para evaluar los logros. No hay rendición de cuentas en términos comprensibles para el común de los ciudadanos ni se facilita la vigilancia y seguimiento de éstos a la gestión presupuestal. Por tanto, no existen los incentivos necesarios para que se elabore una evaluación sistemática y global que pueda ser de dominio público.

En un proceso participativo el factor político más importante es el de construcción de confianza, la cual se va edificando desde la vigilancia y seguimiento ciudadano sobre las asignaciones que ellos mismos decidieron.

1.1.3.2. Dimensión Técnica

Tampoco se realiza una evaluación técnica que permita identificar las fortalezas y

debilidades de la gestión presupuestal. Esta carencia se debe a los problemas de diseño ya mencionados y, en gran medida, a las fallas de los lectores del presupuesto vigentes.

La contabilización es muy débil y poco relevante como mecanismo de rendición de cuentas. La debilidad de las clasificaciones actuales y su mezcla, así como la falta de coordinación entre las entidades responsables de la gestión presupuestal y las responsables del control y la contabilidad hacen que la contabilidad presupuestal no tenga sentido como instrumento de información a la comunidad en general para que ésta pueda ejercer su función de veeduría.

Como no hay gestión por resultados, los pocos mecanismos de evaluación existentes suponen que quien más gasta es el más eficaz. Se crea entonces un incentivo perverso a la ejecución comprometida con la racionalización de los gastos en función de resultados.

Los sistemas de contabilidad presupuestal existentes son poco compatibles, de manera que la información es poco compartida y aún menos utilizada entre las entidades involucradas.

Una presentación simplificada de las contabilidades será fundamental para que la comunidad pueda acceder con elementos a sus funciones de vigilancia y veeduría.

1.1.3.3. Dimensión Administrativa

No hay análisis intrainstitucional del presupuesto, porque la evaluación de resultados no cuenta para la asignación de recursos ni para la calificación de gestión. No existe, en consecuencia, incentivo para el examen en profundidad de la gestión del presupuesto en las entidades públicas.

Tampoco las entidades ejecutoras rinden cuenta a los usuarios y a la comunidad. No hay incentivos ni interés para crear una cultura de eficacia y eficiencia del gasto a partir de las entidades particulares y de los niveles locales de participación.

1.2. La Situación Resultante

1.2.1. Falta de Transparencia

Como se ha dicho insistentemente, el presupuesto no es transparente, es decir, no es elaborado, conocido y vigilado por los ciudadanos. De hecho, el presupuesto se ha convertido en el epicentro de un conflicto de poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) y de un conflicto entre intereses particulares (de regiones o grupos sociales que tienen aspiraciones legítimas pero no representan el interés colectivo), con la voluntad colectiva que debería construirse en el proceso participativo.

Al ser poco transparente, participativo y objeto de presiones de poder, el presupuesto es poco legítimo y siempre sospechoso.

La falta de transparencia se refuerza precisamente con el mecanismo de protección del presupuesto que interponen las autoridades responsables de su programación y de su gestión técnica: el encriptamiento, que lo ha hecho poco comprensible, aún para los más entendidos y, por supuesto, para los ciudadanos comunes. Por supuesto, esta característica lo hace perder todavía más la posibilidad de ser la expresión objetiva de los derroteros socialmente acordados y lo acerca a representar la voluntad, bien intencionada, pero subjetiva de sus administradores, lo cual no genera confianza y experiencia concreta en la población que desea participar.

La "dictadura" de las autoridades presupuestales es una opción casi necesaria en el contexto actual de elaboración tradicional del presupuesto, pero poco deseable a la luz de la necesidad de que el presupuesto sea un instrumento de cohesión social y maduración de la capacidad de elevar la participación ciudadana en las políticas públicas.

1.2.2. Falta de Eficiencia

En las condiciones descritas no es posible maximizar el beneficio de los recursos presupuestales disponibles.

Se tiende a la improvisación y tienen vigencia gran cantidad de mecanismos que entorpecen e inflexibilizan la gestión presupuestal, como las rentas atadas, los programas* de caja o la administración del rezago.

La ineficiencia se acentúa con la vulnerabilidad del presupuesto a las coyunturas políticas y macroeconómicas.

1.2.3. Falta de Eficacia

Con una gestión pública que privilegia los procesos y los montos de gasto, pero no tiene compromiso con metas y resultados elaborados y monitoreados por la comunidad, es imposible analizar la eficacia del presupuesto.

Los ejecutores del presupuesto se consideran responsables de garantizar el acceso al gasto más que del impacto social constructor de equidad, ciudadanía y organización comunitaria, que generen los recursos.

1.3. El Problema Específico de los Clasificadores Presupuestales

1.3.1. Consideraciones Previas

El presupuesto debe ser, ante todo, una herramienta simple y transparente. Estas son condiciones básicas para lograr que pueda ser accesible a la gente común y, de este modo, sirva como instrumento para:

- planificar participativamente los esfuerzos de la sociedad en función de la obtención de los resultados acordados.
- realizar la rendición de cuentas de los poderes públicos a la comunidad.
- facilitar y estimular la vigilancia de los ciudadanos a las acciones del gobierno y el Concejo.

Se deduce entonces que el presupuesto general debe tener un grado elevado de agregación para poder cumplir con estos requisitos. Su desagregación debe hacerse en el ámbito conjunto de las instancias de participación y de las entidades ejecutoras. Estas últimas deberán también rendir cuentas y ser objeto de vigilancia por la sociedad. Existe, en consecuencia, un nivel macro-presupuestal y un nivel micro-presupuestal, y ambos deberían ser participativos.

Existen diversas clasificaciones presupuestales, cada una de las cuales es útil para ciertos propósitos (asignación de recursos a las diversas funciones públicas, examen de la consistencia del presupuesto con la planificación del desarrollo, contabilidad, gestión financiera, etc.). Cada una de estas clasificaciones tiene su propia lógica y estructura, de modo que es distinta de las demás, aunque debe garantizar su coherencia y compatibilidad con ellas. No existe ni tiene sentido una clasificación única.

2. Una mirada básica al Presupuesto

1. Marco Normativo del Proceso Presupuestal Colombiano

La Constitución Política de Colombia en el Título XII, capítulo 1, establece el régimen económico y de la hacienda pública, le otorga la dirección general de la economía al Estado (Art. 334). A través de los Planes de Desarrollo Territoriales se determinan los propósitos y objetivos de inversión a largo plazo que se canalizaran a través de las entidades públicas respectivas.

Estos planes tienen una Parte general y un Plan de Inversiones Públicas. El gobierno municipal formulará anualmente el presupuesto que seera el principal vinculo entre el Plan de Desarrollo Municipal y el Sistema Presupuestal, reglamentado en el artículo 13 del Decreto 111 de 1996. En dicho artículo se establece que la planificación es la que rige el proceso presupuestal colombiano. El presupuesto General del Municipio debe guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo, tanto en su componente estratégico y plurianual de inversiones y con los demás instrumentos del Sistema presupuestal: el Plan

Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y el programa Anual Mensualizado de Caja, PAC

En virtud de lo anterior el Decreto 111 de 1996 compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 conformando el Estatuto Orgánico del presupuesto.

La Ley 819 de 2003 modifica el Decreto 111/96 y crea el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que ordena a 10 años obtener Superavit Primario², garantizar el servicio de la deuda y crear Indicadores de gestión y resultados para los Presupuestos.

Este Estatuto contiene las directrices básicas del proceso presupuestal comenzando por la preparación del presupuesto con fundamento en los anteproyectos presentados por los órganos que lo conforman. (Art. 47 D. 111). De esta forma en el artículo 49 del Estatuto se delega en las Secretarías de Planeación la elaboración del *Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)*, que hace parte del Sistema Presupuestal y se articula con el Banco Municipal de Programas y proyectos de Inversión, en aplicación de las disposiciones legales vigentes y las modificaciones introducidas por la Ley 617 de 2000 y Ley 715 de 2001

El POAI se construye a partir de un orden de prioridad para los programas y proyectos de Inversión, y las vigencias necesarias para la ejecución de los mismos. Estos programas deben encontrarse debidamente registrados en los Bancos de Programas y Proyecto de inversión municipal y se los considera como un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas, social, técnicamente y económicamente

Podemos entonces decir que el Presupuesto como macroproceso presupuestal es el instrumento técnico legal de planeación económica del Estado, que para un período fiscal prevé sus ingresos, autoriza o dirige sus gastos, de conformidad con los planes de Desarrollo y la política económica y fiscal. Su formulación como proyecto, su aprobación, ejecución y modificaciones cumplen las siguientes etapas.

MACROPROCESO PRESUPUESTAL

El presupuesto es el reflejo de todas las actividades que realizará la administración en una vigencia fiscal y debe permitir al administrador tomar decisiones acerca del manejo de los recursos asignados. En esencia, es la estimación de los ingresos de una vigencia y la limitación o techo de los gastos de la administración central incluyendo el Concejo, la Personería, si la hubiere, y de los establecimientos públicos del municipio. Así mismo, debe contener una serie de

² Valor positivo de la resta de: los Ingresos corrientes más los recursos de capital distintos de desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones y utilidades del Banco de la Republica, menos los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operaciones comerciales

disposiciones generales tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto.

La formulación del proyecto de presupuesto, su aprobación, ejecución y modificaciones forman parte de un macroproceso que, a grandes rasgos, cumple las siguientes etapas:

*** Programación presupuestal**

- *Formulación de los parámetros económicos y los formatos de anteproyectos*
- *Elaboración del anteproyecto de ingresos*
- *Determinación de la cuota global de funcionamiento y servicio de la deuda*
- *Distribución de la cuota de funcionamiento por los órganos que forman parte del Presupuesto General del municipio*
- *Elaboración de los anteproyectos de funcionamiento y servicio de la deuda*
- *Consolidación del proyecto de gastos de funcionamiento y servicio de la deuda*
- *Consolidación del componente de inversión al proyecto de Presupuesto General del municipio*
- *Formulación de las disposiciones generales*
- *Presentación del proyecto de presupuesto al alcalde*
- *Elaboración de los ajustes recomendados*
- *Preparación de los anexos e información complementaria al proyecto de presupuesto*

*** Discusión y aprobación presupuestal**

- *Presentación del proyecto de Presupuesto General del municipio al Concejo*
- *Traslado del proyecto a la comisión correspondiente Primer debate en la comisión*
- *Devolución del proyecto a la administración Elaboración de los ajustes pertinentes*
- *Presentación del proyecto ajustado ante el Concejo Segundo debate en plenaria del Concejo*
- *Remisión del proyecto aprobado al alcalde para su sanción*

*** Objeciones**

- *Objeciones por inconveniencia*
- *Remisión al Concejo para que re considere el caso*
- *Debate en plenaria del Concejo*
- *Remisión del proyecto al alcalde para que lo sancione con ratificación del Concejo*
- *Sanción del Acuerdo de Presupuesto Anual por parte del alcalde*

- *Objeciones por ilegalidad e inconstitucionalidad*
- *Remisión de la demanda ante el Tribunal Administrativo*
- *Adopción por decreto del proyecto de presupuesto presentado por el alcalde*
- *Decisión del Tribunal Administrativo*

*** Liquidación**

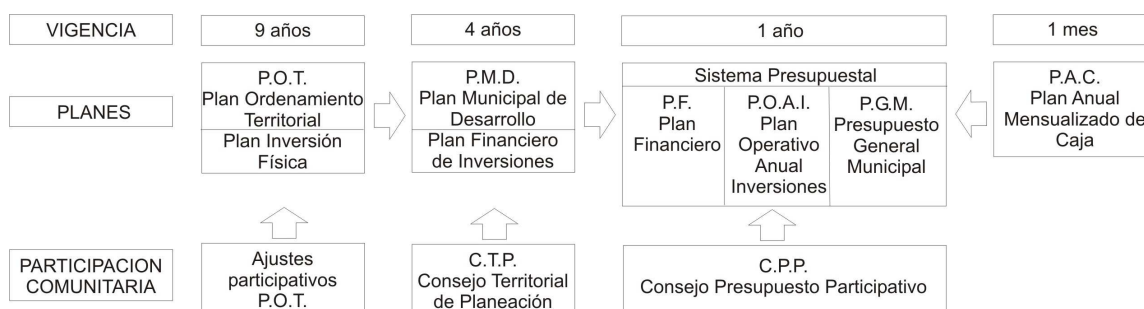
- *Correcciones ortográficas y aritméticas*
- *Consolidación de los ajustes introducidos por el Concejo al proyecto de presupuesto presentado por la administración*
- *Consolidación del decreto con los anexos*

* Tomado de PROCESO PRESUPUESTAL MUNICIPAL. Biblioteca de las Finanzas Municipales. Proyecto de Gestión Financiera Municipal – PROFIM – Federación Colombiana de Municipios - GTZ

La inobservancia del Estatuto acarrea responsabilidad personal y pecuniaria por parte del responsable de la ejecución. En este sentido se establece la obligación que todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales cuenten con los certificados de disponibilidad previos, que garanticen la apropiación suficiente para atender estos gastos. Los compromisos que se asuman con fundamento en estos certificados deben contar con un registro presupuestal que les garantice su destinación. En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quién este delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados. (Art.71).

Visión integral de la planeación

Una visión general e integral del proceso de planeación que culmina en el presupuesto participativo sería la siguiente:



Pasemos a reconocer las áreas del Sistema Presupuestal que son las que en lo inmediato nos interesan.

Sistema presupuestal

El proceso de presupuestación esta regulado en los entes territoriales por una ley orgánica que ordena “la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, la capacidad de contratación y la definición del gasto público social”, mediante la creación y dotación de un Sistema Presupuestal que ya hemos mencionado.

El sistema presupuestal esta compuesto por tres elementos fundamentales: **el plan financiero, el presupuesto anual y el plan operativo anual de inversiones.**

Si la planeación estratégica es lo que determina el Plan de Desarrollo Municipal PDM, con sus componentes estratégico como Plurianual de inversiones, el Sistema Presupuestal vincula al Plan Financiero, PF y al POAI con el Presupuesto Anual (los 3 hacen parte del Sistema) Además, el presupuesto anual tendrá también en cuenta la visión de la Tesorería que elabora el PAC. Por eso se dice que el Presupuesto Anual es la pieza que permite la articulación y armonización de los instrumentos de corto (PAC), mediano (POAI, PF) y largo plazo (PDM). (Ver gráfico Macro Proceso Presupuestal).

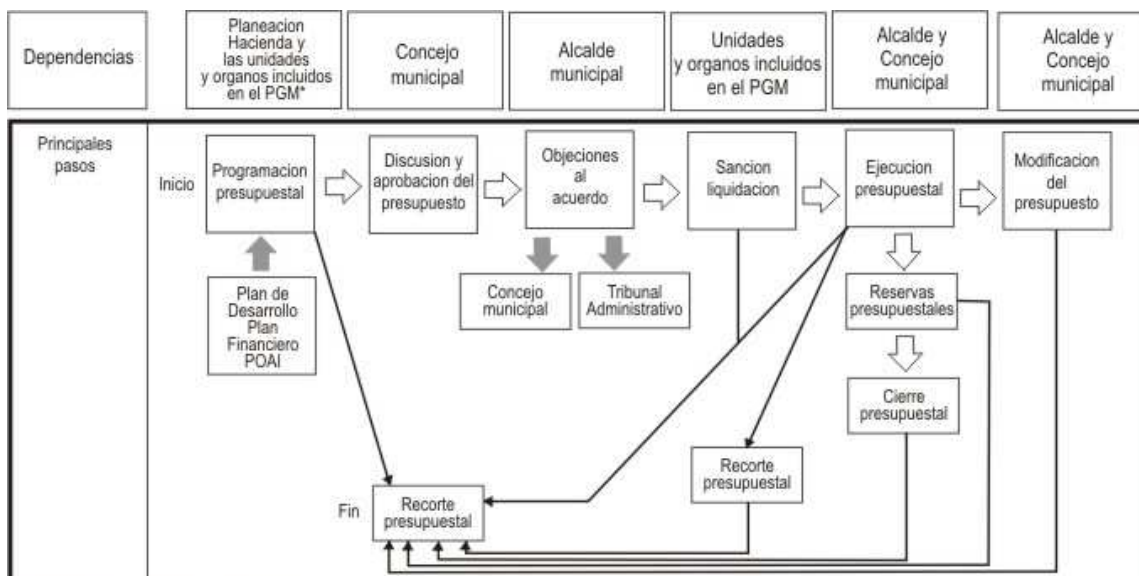
Plan Financiero

Es el instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, busca fundamentalmente armonizar los planes de desarrollo con su plan plurianual de inversiones, con el presupuesto anual, para garantizar el desarrollo de procesos de planificación en la gestión financiera, hacer el seguimiento de las políticas financieras adoptadas y establecer bases para la generación y actualización de información necesaria para la toma de decisiones. Se elabora a partir del plan de desarrollo, en el cual se han definido los programas y proyectos prioritarios para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Se encarga de identificar los proyectos económicos y sociales definidos en el plan de desarrollo, determinar los costos de los proyectos, determinar el potencial financiero de la entidad y programar las inversiones a partir de las posibilidades financieras de la entidad.

MACRO PROCESO PRESUPUESTAL



* Tomado de PROCESO PRESUPUESTAL MUNICIPAL. Biblioteca de las Finanzas Municipales.



* PGM: Presupuesto General del Municipio

Proyecto de Gestión Financiera Municipal – PROFIM – Federación Colombiana de Municipios - GTZ

Presupuesto Anual

Es un estimativo de los ingresos y egresos. Está compuesto por:

- El Presupuesto de Rentas (ingresos) y recursos de capital que refleja los recursos previstos para financiar el gasto.
- El Presupuesto de Gastos o ley de apropiaciones relacionado con las erogaciones. Contempla:
 - el manejo de la deuda
 - gastos por funcionamiento
 - gastos por inversión a ser ejecutados por el gobierno local en la siguiente vigencia fiscal

Los gastos de inversión se clasifican en Programas y Subprogramas.

Programa: Constituido por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa, a fin de cumplir las metas fijadas por el Gobierno Nacional a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados.

Subprograma: Conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual, se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados organismos y entidades.

c) Disposiciones Generales donde se introducen normas tendientes a la correcta ejecución del presupuesto, las cuales rigen únicamente para el año fiscal para el que se expidan.

Plan Operativo Anual de Inversiones POAI.

Hace parte del Sistema Presupuestal y se considera la herramienta de enlace entre el Presupuesto General del Municipio, el Plan de Desarrollo (prioridades), el Plan Financiero (metas) y el Banco de Programas y Proyectos de Inversión. Es un instrumento de planeación a corto plazo para el manejo de la inversión y para asegurar los recursos asignados a los programas y proyectos de los sectores participantes. Debe contener la proyección de recursos financieros, identificación y selección de programas y proyectos prioritarios de inversión que respondan a la satisfacción de una necesidad concreta y contribuyan al cumplimiento de los objetivos y metas contempladas en el Plan de Desarrollo. Su elaboración está a cargo del Departamento Administrativo de Planeación, quien desarrolla las orientaciones de planeación, impartidas por el Alcalde, en coordinación con las otras dependencias del Distrito y es expedido por el Concejo Distrital. Los instrumentos técnicos en los cuales se apoya son: el Banco de Programas y Proyectos, el Sistema de selección de Beneficiarios -SISBEN, los Planes Sectoriales o Locales dependiendo la estructura político administrativa del municipio.

En la práctica el POAI no ha sido utilizado como el instrumento programador del conjunto de la inversión del Municipio. Por lo general se incluyen en éste solo los proyectos con el Sistema General de Participaciones, SGP, sin considerar los proyectos a financiar con otras fuentes de recursos como las regalías, recursos de capital y recursos corrientes de libre destinación.

El Banco de Programas y Proyectos, ha sido creado para mejorar la *eficiencia y eficacia en la asignación de la inversión pública*, buscando que los recursos disponibles para la inversión se destinen al cumplimiento de los propósitos del Plan de Desarrollo y que las necesidades y requerimientos de la sociedad se articulen con la planeación y presupuestación de la inversión. Es un sistema de información que debe permitir la definición de la realización de los proyectos de inversión, la programación, ejecución y seguimiento de los recursos de inversión del Distrito, mediante la determinación y jerarquización de proyectos de inversión pública. Complementariamente busca generar una cultura de proyectos, perfeccionar la toma de decisiones para la asignación de recursos mediante la oferta de proyectos formulados técnicamente, y determinar el impacto de las inversiones sobre el desarrollo social y económico de las comunidades.

Las funciones del Banco, elemento fundamental dentro de la reforma a los procesos de planificación nacional, son:

- radicación
- inscripción
- registro
- dualidad de proyectos
- priorización de la inversión
- asignación de los recursos
- ejecución
- seguimiento
- evaluación posterior

Posee un gran poder de incidencia en la toma de decisiones sobre la inversión porque es quien emite finalmente el concepto de calificación aprobatoria sobre la viabilidad de los proyectos de inversión. Para esto se vale de su evaluación técnica, financiera, económica, social, institucional, de compatibilidad, ecológica y de cofinanciación (financiación conjunta con otros entes territoriales).

Por ejemplo, la evaluación social consiste en determinar si los costos y beneficios del proyecto se adecuan al objetivo buscado; la evaluación de compatibilidad determina si el proyecto se enmarca dentro de los objetivos y programas propuestos en el Plan de Desarrollo.

Son objetivos del Banco de Programas y Proyectos:

1. Facilitar la articulación de los procesos de planificación y presupuestación.
2. Mejorar la toma de decisiones en la asignación de recursos de preinversión e inversión.
3. Mejorar el proceso de planificación del gasto público en el mediano y largo plazo.
4. Fortalecer la coordinación entre la gestión y el financiamiento de los proyectos de inversión inter e intraterritorial.
5. Permitir el fortalecimiento de los sistemas de cofinanciación.
6. Establecer los mecanismos y procedimientos adecuados para identificar, formular, evaluar y seleccionar proyectos de inversión pública que compiten por los mismos recursos de financiamiento.
7. Proveer de una herramienta adecuada para ejecutar las tareas de seguimiento y evaluación de los proyectos y de los programas del Plan de Desarrollo.
8. En términos de procesos funcionales, el banco debe profundizar la cultura de la planeación basada en programas y proyectos en las

secretarías sectoriales y todas las dependencias departamentales y municipales³.

El elemento fundamental que permite la estructuración del Plan Operativo Anual de Inversiones son los proyectos, insumos y productos del proceso de planificación⁴, referidos a las demandas y necesidades de la ciudad o sus sectores o comunidades. Pueden ser de tres tipos :

- a) aquellos que generan beneficios directos o indirectos bajo forma de bienes y servicios
- b) los que cumplen una función de recuperación de la capacidad generadora de beneficios directos
- c) los que no generan beneficios directos ni indirectos pero que permiten identificar futuros proyectos.

Son presentados por las diferentes secretarías, entidades y organismos de la Administración Distrital y por los gremios, e ingresan directamente al Banco de Programas y Proyectos, a diferencia de los proyectos generados por las comunidades que deben ingresar por intermedio de la Secretaría de Gobierno en su área de Participación o la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Comunitario donde exista, o su similar.

Procedimientos a cargo del Banco municipal de Programas y Proyectos

		INSUMOS	MOMENTO	PRODUCTOS	RESPONSABILIDAD DEL BANCO
P R O C E S O S E N	1. Radicación de proyectos	Proyectos formulados en metodologías establecidas por el Banco	Permanente	Formulario de radicación diligenciado	Radicación de los proyectos formulados por cada dependencia o entidad, o por la comunidad, para que sean evaluados
	2. Registro de proyectos	Proyecto formulado y formulario de radicación	Una vez han sido evaluados los proyectos y ha sido determinada técnicamente, su viabilidad	Informe de evaluación de viabilidad Ficha de registro diligenciada	La Oficina de Planeación es la encargada de evaluar los proyectos y el Banco los registra para que la entidad pueda disponer de un conjunto de opciones viables para incorporar en el POAI

³ 

⁴ Están en la preparación del diagnóstico, en la formulación de políticas y estrategias, en la programación de la inversión y en el seguimiento y evaluación de resultados.

Q U E P A R T I C I P A E L B A N C O	3. Comunicación de proyectos registrados y que solicitan recursos	Ficha de registro de proyectos nuevos e informe de proyectos en ejecución y en operación	En el momento en que deban elaborarse los anteproyectos de inversión	Listado y estadísticas básicas de Proyectos en ejecución, en operación y de proyectos nuevos que solicitan recursos	Remite la información de los proyectos registrados que podrían ser incluidos en sus Anteproyectos de Presupuesto a las diferentes dependencias
	4. Actualización de proyectos registrados	Ficha de registro	Permanente	Proyectos actualizados Ficha de actualización diligenciada	Informa y remite el proyecto a la dependencia donde se originó, para que ésta lo actualice. Una vez actualizado lo incorpora nuevamente al sistema de información
	5. Seguimiento a proyectos de ejecución	a. Contrato b. Informes de interventoría c. Ejecución presupuestal	Una vez comiencen a ser ejecutados y durante todo su periodo de ejecución	Informe de seguimiento	Recibe y procesa los informes producidos por el interventor, así como los términos contractuales y la información de tesorería sobre los proyectos en ejecución, con el fin de producir información suficiente, requerida por la administración, para la toma de decisiones
	6. Seguimiento a proyectos que deban entrar en operación	a. Acta de recibo a satisfacción b. Informes de operación	Una vez se finalice su ejecución y durante todo el tiempo de la operación	Informe de seguimiento	Solicita, recibe y procesa la información sobre los proyectos terminados que entran en etapa de operación y los informes de operación, con el fin de producir información suficiente, requerida por la administración para la toma de decisiones

* Tomado de EL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES POAI. Biblioteca de las Finanzas Municipales. Proyecto de Gestión Financiera Municipal – PROFIM – Federación Colombiana de Municipios - GTZ

Finalmente, la priorización intersectorial, es desarrollado por la Secretaria de Planeación, teniendo en cuenta como parámetros el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Departamental de Desarrollo, el Plan de Desarrollo Municipal, las Políticas Sectoriales y las matrices de cofinanciación.

Responsables de la elaboración del anteproyecto de POAI

AREA	RESPONSABILIDAD
La oficina de Planeación o quien haga sus veces	- Precisar los responsables de la elaboración de los anteproyectos de POAI en el municipio. - Diseñar y divulgar los formatos en los cuales se harán los anteproyectos de POAI.

	<ul style="list-style-type: none"> - Precisar los parámetros técnicos para la elaboración de los anteproyectos de POAI. - Distribuir las cuotas de inversión para las distintas dependencias y órganos de la administración municipal. - Formular y divulgar el cronograma para la elaboración del POAI. - Consolidar el proyecto de POAI, conjuntamente con la Secretaria de Hacienda, a partir de los anteproyectos elaborados por las distintas dependencias y órganos. - Diseñar, conjuntamente con las dependencias y órganos de la administración municipal, los indicadores de resultado que se incorporarán en el POAI. - Presentar a consideración del Consejo de Gobierno el proyecto de POAI, para su aprobación. - Incorporar los programas y subprogramas del POAI aprobado en el proyecto de presupuesto municipal.
La Secretaria de Hacienda o quien haga sus veces	<ul style="list-style-type: none"> - Determinar el comportamiento de las fuentes de financiación de la inversión. - Apoyar a la oficina de Planeación o quien haga sus veces en las actividades citadas.
Todas las dependencias y órganos de la administración que tiene responsabilidades directas en la ejecución del Plan de Desarrollo municipal.	<ul style="list-style-type: none"> - Formular programas y proyectos, evaluarlos e inscribirlos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión municipal - Conocer y observar las instrucciones de planeación y hacienda municipal sobre la programación de la inversión para la siguiente vigencia. - Preparar el anteproyecto de POAI y presentarlos a la unidad de planeación para que lo incorpore en el consolidado. - Participar en la elaboración de los indicadores de resultado que se incorporarán en el POAI. - Apoyar a la unidad de planeación en la sustentación del proyecto de POAI.

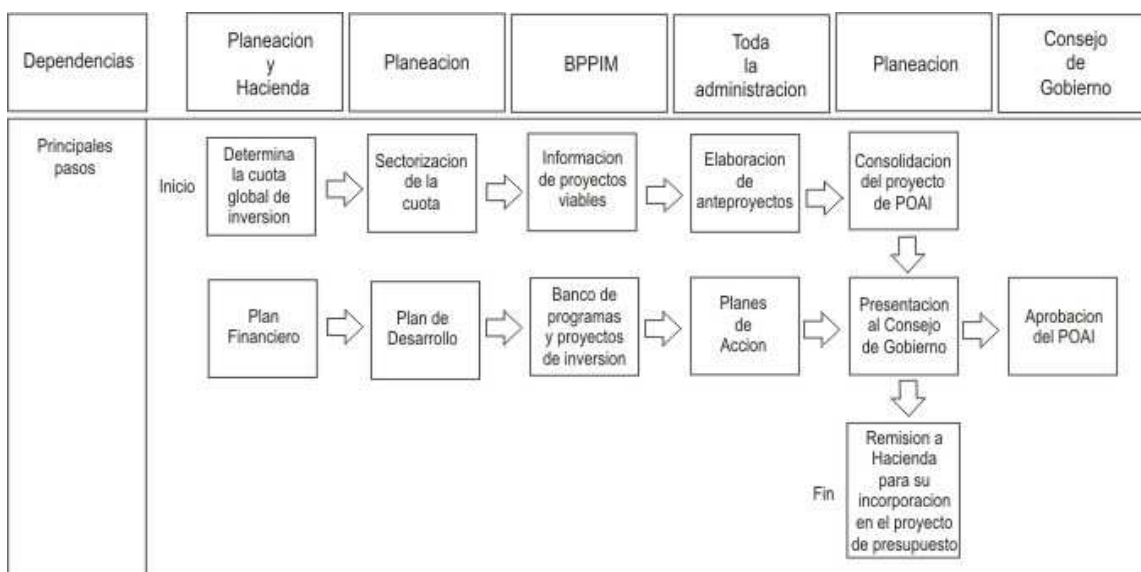
* Tomado de *EL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES POAI. Biblioteca de las Finanzas Municipales. Proyecto de Gestión Financiera Municipal – PROFIM – Federación Colombiana de Municipios - GTZ*

El POAI debe ser presentado al Alcalde y su Consejo de Gobierno antes del 30 de agosto, para que luego se incorpore al proceso de programación presupuestal. De hecho su preparación es paralela a las otras acciones de la programación presupuestal y se lo considera como un macroproceso donde llega a participar toda la administración en su elaboración.

Macroproceso de POAI

Marco Proceso: PLANEACION DE LA INVERSION ANUAL

Norma de referencia: Decreto 111/96, Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal
 Producto: Plan Operativo Anual de Inversiones



* Tomado de EL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES POAI. Biblioteca de las Finanzas Municipales. Proyecto de Gestión Financiera Municipal – PROFIM – Federación Colombiana de Municipios - GTZ

En conclusión la asignación de recursos de inversión se hace con base en los conceptos de viabilidad y prioridad que dependen considerablemente de los juicios emitidos por la Secretaría de Planeación, bajo la determinación del imaginario de los planificadores y de los factores de poder político.

Programa Anual de Caja - PAC

El PAC es el instrumento mediante el cual se fija el monto máximo para efectuar pagos. Se constituye en el mecanismo mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional, en el caso de los órganos financiados con recursos de la nación, y el tope de pagos de los establecimientos públicos en lo que se refiere a sus ingresos propios, para efectuar el pago de los compromisos.

En los establecimientos Públicos, Unidades Administrativas especiales y otras dependencias que constituyen una sección presupuestal, el CONFIS define el monto de pagos de sus propios ingresos y las Juntas o Consejos Directivos aprueban el PAC.

La programación presupuestal

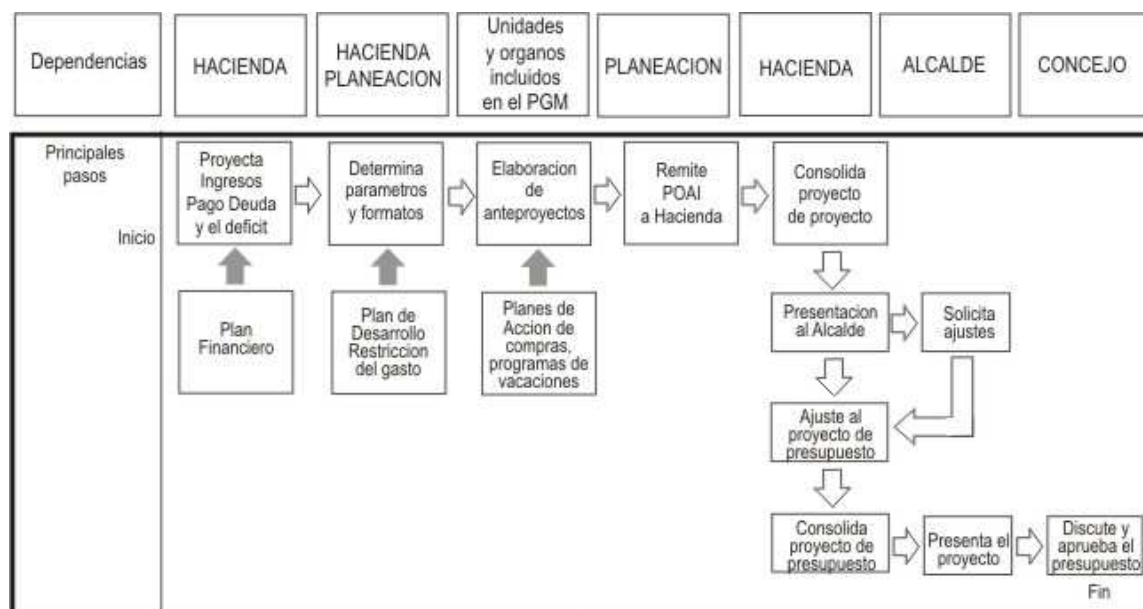
Las etapas del ciclo presupuestal son la programación, ejecución y cierre. Cada Dependencia de la Alcaldía y el Concejo tiene su función en los pasos respectivos.

Nos interesa ver por ahora la fase de programación ya que es la etapa que permite llegar a la formulación del presupuesto. Veamos el gráfico del proceso.

Proceso de Programación Presupuestal

Norma de referencia: Decreto 111/96, Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal

Producto: Proyecto de Presupuesto



* Tomado de PROCESO PRESUPUESTAL MUNICIPAL. Biblioteca de las Finanzas Municipales. Proyecto de Gestión Financiera Municipal – PROFIM – Federación Colombiana de Municipios - GTZ

La primera acción que hay que realizar de acuerdo a la legislación vigente, es la formulación de los parámetros económicos que deben ser observados en la programación presupuestal.

Parámetros a observar en la programación presupuestal

PARAMETRO	DESCRIPCION	OBSERVACIONES
Planificación	El Presupuesto General del municipio deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo municipal, el Plan Plurianual de Inversiones de mediano y corto plazo, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones.	Los parámetros económicos para la elaboración del proyecto de presupuesto municipal se encuentran en las metas de ingresos y pagos fijadas en el Plan Financiero para la vigencia correspondiente.
Anualidad	El año fiscal comienza el 1ro. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.	Es importante, además de ajustarse a las metas fijadas en el Plan Financiero, ajustarse con exactitud a la vigencia fiscal. Es

		decir, considerar sólo aquellos ingresos y gastos que tendrá el municipio en el periodo comprendido entre el 1ro. de enero y el 31 de diciembre de la vigencia a programar.
Universalidad	El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Tampoco se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas.	Todo lo que se proyecte realizar en la vigencia a programar, deberá ser incluido en el proyecto de presupuesto; de lo contrario, acarreará traumatismos ya que ninguna autoridad puede efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro municipal o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto. Así mismo, los estimativos de ingresos incluirán el total de los ingresos provenientes de impuestos, rentas, recursos y rendimientos por servicios o actividades de los órganos y entidades incorporadas en el Presupuesto General del municipio, y todos los recursos de capital que aquellos y éstas esperen recibir o reciban, durante el año fiscal.
Programación integral	Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución.	Para garantizar la efectividad de este principio no se podrá incluir en el anteproyecto de presupuesto ninguna inversión que no se halle previamente registrada y evaluada en el Banco municipal de Programas y Proyectos de Inversión.
Especialización del gasto	Las apropiaciones deben referirse en cada entidad u órgano de la administración municipal a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cuál fueron programadas.	Las dependencias y órganos ejecutores deben programar sus gastos orientados al cumplimiento de sus funciones, especialmente al logro de los objetivos y metas del Plan de Desarrollo que por su naturaleza le competen.
Coherencia macroeconómica	El presupuesto del municipio debe ser compatible con las metas	Los diferentes órganos y dependencias, al elaborar sus

	macroeconómicas fijadas por el gobierno nacional en coordinación con la junta directiva del Banco de la República.	anteproyectos de presupuesto, deben respetar los lineamientos de política macroeconómica fijados por el gobierno nacional en coordinación con la junta directiva del Banco de la República, como por ejemplo las indicaciones sobre el tope del incremento salarial de los funcionarios públicos.
Homeostasis presupuestal	El crecimiento real del presupuesto de rentas del municipio, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio económico.	Para esto se debe atar el crecimiento del presupuesto municipal al comportamiento económico regional y local, para evitar que genere desequilibrio macroeconómico.
Desequilibrio en la programación	El proyecto de presupuesto de gastos deberá contener la totalidad de los gastos que el municipio pretenda realizar durante la vigencia respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el proyecto presentado podrá ser desequilibrado.	Desde la programación presupuestal se debe evidenciar la desfinanciación de los gastos proyectados, de forma que se cuantifique y determine la magnitud del desequilibrio entre ingresos y gastos y se busquen alternativas de solución como la reducción de los gastos desfinanciados o la creación de nuevas rentas. Son las unidades y órganos ejecutores del presupuesto los principales responsables de identificar los posibles desequilibrios desde la programación presupuestal. Cada uno deberá precisar cuáles gastos podrían quedar desfinanciados en la vigencia siguiente.
	Si los ingresos legalmente autorizados no fueron suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno municipal propondrá por separado la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplado.	En el caso de presentarse desequilibrio en la elaboración de los anteproyectos, las áreas de Hacienda y Tesorería deberán preparar el proyecto de nuevas rentas o la modificación de las existentes hasta lograr el desequilibrio.

<p>Ingresos Corrientes de Libre Destinación</p>	<p>Los gastos de funcionamiento de la administración municipal deben financiarse con sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación.</p> <p>No se pueden financiar gastos de funcionamiento con ingresos extraordinarios o de destinación específica para la inversión.</p>	<p>Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación deberán ser suficientes para atender sus obligaciones corrientes, proveer el pasivo prestacional y pensional y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma del municipio.</p> <p>En todo caso, no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. El sistema general de participaciones de forzosa inversión. b. Los ingresos percibidos a favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades municipales estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar. c. Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica. d. Los recursos de cofinanciación. e. Las regalías y compensaciones. f. Las operaciones de crédito público, salvo las excepciones que se establezcan en las leyes especiales sobre la materia. g. Los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización. h. La sobretasa de ACPM. i. El producto de la venta de activos fijos. j. Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio. k. Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.
---	---	--

	El déficit fiscal que tuvo origen en gastos de funcionamiento se programará como tal cuando se pague, con excepción de los causados antes del 31 de diciembre de 2000.	Los gastos de funcionamiento que no sean cancelados durante la vigencia fiscal en que se causen, se seguirán considerando como gastos de funcionamiento durante la vigencia fiscal en que se paguen.
	Contratos de prestación de servicios.	Los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades administrativas se clasificarán como gastos de funcionamiento.
	Límite de crecimiento de los gastos de funcionamiento del municipio.	Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento del municipio no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los límites establecidos en la Ley 617 de 2000, según la categoría del municipio.
	Límite de crecimiento de los gastos del Concejo y la Personería municipal.	Los gastos del Concejo y la Personería deben ajustarse a los topes legalmente establecidos.
Crédito Público	Los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año se incorporarán al proyecto de Presupuesto General del municipio de acuerdo con los cupos autorizados por el Concejo y las estimaciones de la Secretaría de Hacienda municipal.	

* Tomado de PROCESO PRESUPUESTAL MUNICIPAL. Biblioteca de las Finanzas Municipales. Proyecto de Gestión Financiera Municipal – PROFIM – Federación Colombiana de Municipios - GTZ

Esto implica también otras acciones concretas con responsables y fechas concretas para cumplir con el objetivo.

Acciones de programación presupuestal

PROGRAMACION PRESUPUESTAL MUNICIPIOS DE CATEGORIAS 3 – 4 – 5 – 6		
ACCION	RESPONSABLE	FECHA LIMITE
Formulación de los parámetros económicos	Jefes de Hacienda y Planeación	15 de abril
Elaboración del anteproyecto de ingresos	Tesorero, Jefe de Hacienda	30 de abril
Elaboración del anteproyecto de gastos y servicio de la deuda	Jefe de Hacienda y Deuda Pública	10 de mayo
Sectorización de la cuota de funcionamiento	Jefe de Hacienda y presupuesto	20 de mayo
Comunicación de los parámetros, formatos, cuotas	Jefe de Hacienda y presupuesto	30 de mayo

y cronogramas a las dependencias y órganos para la elaboración de los anteproyectos		
Elaboración de los anteproyectos de funcionamiento y servicio de la deuda	Todos los jefes de los órganos incorporados en el Presupuesto General del municipio	1 de junio – 29 de junio
Presentación de los anteproyectos de funcionamiento al área de Hacienda	Todos los jefes de los órganos incorporados en el Presupuesto General del municipio	30 de julio
Consolidación del proyecto de gastos de funcionamiento y servicio de la deuda	Jefe de Hacienda	1 de agosto – 30 de agosto
Consolidación del componente de inversión al proyecto de Presupuesto General del municipio	Jefes de Hacienda y Planeación	30 de agosto – 15 septiembre
Formulación de las disposiciones generales	Jefe de presupuesto	15 septiembre
Presentación del proyecto de presupuesto al alcalde municipal	Jefes de Hacienda y Planeación	30 de septiembre
Devolución del proyecto de presupuesto al área de Hacienda	Alcalde municipal	10 de octubre
Elaboración de los ajustes recomendados	Jefes de Hacienda y Planeación	20 de octubre
Preparación de los anexos e información complementaria al proyecto de presupuesto	Jefe de Hacienda	25 de octubre
Presentación del proyecto de presupuesto al Concejo	Alcalde municipal	1 de noviembre

* Tomado de PROCESO PRESUPUESTAL MUNICIPAL. Biblioteca de las Finanzas Municipales. Proyecto de Gestión Financiera Municipal – PROFIM – Federación Colombiana de Municipios - GTZ

Errores más frecuentes en el proceso de programación presupuestal

- Inscribir proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión fuera del tiempo límite
- Inscribir proyectos en el Banco de Proyectos clasificados dentro de un tipo de gasto (programa) y sector (subprograma) inapropiados con el objeto del proyecto
- Solicitar modificaciones al proyecto de presupuesto fuera de los tiempos límites
- No enviar la distribución de la cuota de inversión por fuentes, usos y territorio.
- No programar los recursos necesarios para aquellos proyectos de obligatorio cumplimiento
- No incluir recursos para aquellos proyectos que tienen autorización de vigencias futuras
- Enviar los anteproyectos de presupuesto fuera de tiempo
- No identificar las fuentes de financiación de los proyectos
- Creer que las vigencias futuras y créditos externos no hacen parte de la cuota de inversión comunicada
- Presupuestar ingresos propios por encima de las proyecciones de ingresos reportadas en el Plan Financiero.

Algunos conceptos básicos

Apropiación

Las apropiaciones incluidas en el presupuesto, son autorizaciones máximas de gasto que el Concejo aprueba para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.

Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y en consecuencia no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Compromisos

Es una obligación que se adquiere con cargo a una apropiación, mediante un convenio o contrato legalmente constituido. Las entidades deben comprometer los recursos apropiados entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año. Los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

Pagos

Es la cancelación total o parcial de un compromiso legalmente constituido. Los pagos con cargo a los compromisos adquiridos se deben hacer teniendo en cuenta la forma de pago prevista en el contrato y al PAC.

Afectación, Modificaciones y Autorizaciones al presupuesto

El presupuesto de Inversión se aprueba por Secciones a nivel de Programas y Subprogramas. Así, se pueden identificar dos tipos de modificaciones al presupuesto:

- 1) Las que no alteran los valores inicialmente aprobados por Acuerdo del Concejo.
- 2) Las que alteran los valores inicialmente aprobados en la Ley de Presupuesto

Modificaciones Presupuestales

1) Traslado Presupuestal

- Es un movimiento a través del cual una entidad, motivada por una razón económica justificada, considera la necesidad de contracreditar los recursos libres de afectación de un proyecto para acreditarlos a otro.

2) Cambio de Fuente

Es un movimiento mediante el cual se cambia la fuente de financiación o recurso de un proyecto.

Los anteproyectos contienen todos los proyectos de inversión identificando:

1. Fuentes de Financiación: corresponden al tipo de recurso que se asigna, a cada proyecto de inversión para la vigencia a programar.
2. Usos, corresponde a la utilización que se le dará a los recursos asignados a cada proyecto de inversión, tanto con Aportes de la Nación como con los Recursos Propios para la vigencia a programar.

4. CIERRE

1. Cuentas Por Pagar

Son aquellos compromisos que quedan pendiente de pago para la siguiente vigencia fiscal, y se presentan en los siguientes casos:

- Cuando el bien y/o servicio se ha recibido a satisfacción a 31 de diciembre.
- Cuando en desarrollo de un contrato se han pactado anticipos y estos no fueron cancelados.

2. Reservas

Son los compromisos legalmente constituidos por los órganos que conforman el PGM, que tienen registro presupuestal, pero cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina y serán pagados dentro de la vigencia siguiente.

NOTA: Las cuentas por pagar y las reservas de apropiación afectan el presupuesto de la vigencia en la que fueron constituidas.

Las cuentas por pagar y las reservas constituidas, que no se ejecuten durante el año de su vigencia, fenecerán.

ANEXO - CLASIFICACIÓN PROGRAMÁTICA

1. PROGRAMAS

Constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa, destinado a cumplir las metas fijadas a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados.

2. SUBPROGRAMAS

Comprenden las apropiaciones destinadas a divisiones de los programas, para facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual, se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados organismos y entidades.

3) Presupuestación Participativa

Consideraciones previas

Como hemos visto, la escasez de recursos, característica de muchas municipalidades, es frecuentemente identificada como el problema central que impide la satisfacción de las necesidades básicas y demandas locales obligando a postergarlas. Los procesos participativos permiten que la comunidad tenga claridad de cuántos son los recursos disponibles para priorizar, proyectar y ejecutar. De ese conocimiento se desprenden otras variables que enriquecen la comprensión y apropiación de las políticas públicas por parte de la ciudadanía:

- 1) Surge la pregunta de por qué, dónde y cómo se invirtieron en el pasado esos recursos y si fueron o no correctamente ejecutados.
- 2) Se plantea una revisión de la deuda del municipio comprobando su correcta asignación, y de los acuerdos de reestructuración de pasivos, ley 550, donde éstos existan
- 3) Se debate y toma posición frente a las asignaciones que realiza el Sistema General de Participaciones, SGP.
- 4) Se buscan alternativas de financiación
 - a) Internas: recategorización de los avalúos prediales, plusvalías, valorización y otros impuestos indirectos para los sectores más pudientes del municipio, revisión de contratos con personas jurídicas o particulares, etc
 - b) Externas: acuerdos de intercambios con otros municipios nacionales o internacionales (políticos, productivos, educativos, culturales, deportivos, etc), con acciones o donaciones que fortalezcan procesos de región, los hermanamientos y otras posibilidades, acuerdos con las instancias de cooperación internacional de otros países
- 5) Se pasa a la acción proactiva en todos los puntos anteriores.

Nada de esto exime de la capacidad de un manejo eficiente en la fragmentación del gasto y de los factores políticos, lo que depende de la administración de turno. Porque si bien las limitaciones financieras han llevado a muchos alcaldes y gobernadores a una crisis de legitimidad por pérdida de credibilidad ante la falta de resultados concretos en su gestión, se hace necesario buscar niveles de

eficiencia y eficacia en la administración de los recursos y establecer con las comunidades canales de comunicación para discutir estos problemas y buscar soluciones que pueden ir desde los acuerdos de renegociación de pasivos, hasta la solicitud de renegociaciones favorables o moratorias de parte de la deuda interna y externa del municipio o de las asociaciones regionales de municipios.

La participación legal existente en los procesos de presupuestación

En el proceso de presupuestación que es constitutivo del anterior no se contempla ningún nivel de participación ciudadana. Los decisores fundamentales son el Alcalde y el Concejo, como actores políticos, además del papel decisivo que juegan las instancias de planeación.

El Concejo, por ejemplo, tiene dentro de sus funciones “dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación, artículo 32, numeral 10, Ley 136.

El Alcalde debe “presentar oportunamente los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, y de obras públicas, que deberá estar coordinando con los planes departamentales y nacionales”, artículo 91 de la misma ley, y presentar el proyecto sobre el presupuesto anual de rentas y gastos.

Sin embargo, suele analogarse frecuentemente la función de las JAL en la presentación de proyectos de inversión referidos a sus jurisdicciones, para ser puestos en consideración por las dependencias de planeación.

Se supone que estas entidades deben promover reuniones con las diferentes organizaciones sociales para “consultar la prioridad en la inversión o ejecución de obras públicas que sean de su cargo” y distribuir las partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo atendiendo a las necesidades básicas insatisfechas *garantizando* la participación ciudadana”. Sin embargo no hay mecanismos legales que regulen este procedimiento ni que garanticen la observancia de este requisito, lo que no significa que deba existir una reglamentación legal de los presupuestos participativos

La ley indica que las Juntas Administradoras Locales deben ser consultadas por los alcaldes, para efectos presupuestales, previo a la elaboración y presentación de los planes de inversión y presupuesto anual y “rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al Concejo municipal [...] presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción”, artículo 131 de la misma ley. En este sentido, en su condición de representación, suelen resolver para las Administraciones el problema de la participación. Pero, la crisis de representatividad y legitimidad que las caracteriza,

por los factores ya señalados en apartes anteriores, ponen en cuestión el carácter participativo de las propuestas presentadas.

La participación legítima a construir

La participación en la elaboración presupuestal debe basarse en una mirada integral del presupuesto, para lo cual debe existir una calificación adecuada de los delegados elegidos por la comunidad. Si bien el objetivo es la parte de gastos de inversión y en particular el POAI, en un proceso gradual la participación debe aspirar a revisar todos los aspectos del presupuesto, sus rentas, su deuda, para pensar en avanzar hacia una gestión integral del Municipio.

La idea es que el proceso debe ser lo más cercano a un éxito, a presentar resultados palpables en el corto plazo, ya que una inicio inadecuado y desligado del contexto municipal genera pérdidas de confianza con alto costo político-administrativo para el futuro.

Se recomienda inicialmente una actualización diagnóstica del municipio, una mirada técnico política de su Plan de Desarrollo y de la situación financiera, para pensar en la dimensión del proceso que se quiere y se puede realizar. De allí debe surgir los montos de los gastos inversión con que se cuenta y una idea general de los principales problemas del municipio, que indiquen hacia que sectores es mejor volcar el proceso o si se considera posible realizarlo en todos los ejes del Plan de Desarrollo.

Esto debe ser acompañado de una lectura sociológica y política del estado del arte del tejido social, sus déficits y fortalezas tanto temáticas como territoriales, así como la historia de la participación en el municipio, para definir si la experiencia se comienza en todo el territorio municipal o para comenzar se seleccionan unas áreas temáticas y regiones específicas.

Estos dos grandes insumos hacen parte de la fase de preparación y deberán luego ser sometidos al debate y aprobación en la Asamblea Temática inicial.

Una fase intermedia, parcial y piloto del proceso, puede actuar como mediación entre la voluntad política de la administración y la deseada acción autónoma de la comunidad sobre las políticas públicas. En este tránsito se aprovecha a ajustar el funcionamiento, la información y la conciencia de los funcionarios públicos, del Consejo de Gobierno y del Concejo Municipal sobre la trascendencia de la apuesta en desarrollo. También permite formar, construir y reconstruir el tejido social municipal urbano y rural y potencias a los más importantes movimientos y organizaciones sociales y empresariales del municipio.

Éxitos y fracasos

Si bien las metodologías de presupuesto participativo que se recogen de la experiencia mundial y nacional son en lo estructural comunes y sólo se diferencian en su complejidad, son muchos los procesos que comienzan utilizando las mismas herramientas y luego no alcanzan su éxito. Si todos ellos tienen acceso a la misma información técnica básica, podemos suponer que la causa de estos fracasos se encuentra en una inapropiada lectura de la realidad a trabajar y en concepciones que, desde distintos ejes, muy probablemente llevan por el camino del fracaso.

Veamos entonces los que consideramos como posibles ejes que articulan o desarticulan las posibilidades de éxito, ya que aparecen como los que llevan a que las experiencias no alcancen los resultados esperados. Podríamos intentar resumirlos en los siguientes:

1) El grado de respeto por parte de las autoridades, las ONG y los líderes sociales y políticos, de la autonomía de las organizaciones sociales. Esto implica el rechazar como principio la imposición y la suplantación de sus funciones, y la respetuosa potenciación de su tejido social, de su politización, y el apoyo en la toma de conciencia de la importancia de participar en la decisión de las políticas públicas.

2) Una adecuada aplicación del principio de universalidad que levanta Porto Alegre, es decir: “todo ciudadano participa con igual derecho”, el cual debe combinar y contener las peculiaridades de los saberes colectivos preexistentes y estimular su participación.

3) La visión política, compromiso y convencimiento por parte de las autoridades políticas locales, en que tienen en sus manos una apuesta estratégica de la mayor trascendencia social, donde la categoría de “esfera pública no estatal” no puede ser privatizada o instrumentalizada, ya que esta marcando un principio guía en la construcción de una sociedad democrática avanzada

4) El adecuamiento de las metodologías teniendo en cuenta los niveles de participación organizada existente, su historia, su cultura política, la relación comunidad-territorio y comunidad-planeación.

5) Una legislación lo bastante flexible para favorecer los procesos y no colocarles trabas, junto con la capacidad de relacionar el proceso con la proyección de nuevas legislaciones y autoreglamentaciones. Casi todas las reglamentaciones que en Colombia se han intentado en el área de participación han tendido a recortar su proyección; el caso más patético es la reglamentación de los Consejos territoriales de Planeación, coartados desde su inicio en la autonomía de su composición y en la construcción de relaciones que los lleven hasta la capacidad de decidir.

6) La identificación del tiempo y el espacio adecuado para comenzarla. Esto nos lleva a pensar y resignificar el sentido del territorio en que habitamos y de la comunidad que conformamos, como ejes centrales de la continuidad y sostenibilidad de la propuesta.

7) Un equipo de funcionarios capacitados para desarrollar la propuesta, actuando en directa relación con el alcalde o gobernador y un presupuesto adecuado para su funcionamiento. La presencia del alcalde en los inicios del proceso es fundamental, ya que en los imaginarios ciudadanos está claro que él es quien en últimas decide qué se acepta o qué no se acepta.

8) Que el derecho a la participación individual y colectiva en el destino de las políticas públicas, llegue a considerarse como una posibilidad decisoria real de ir resolviendo los problemas y así transformar la realidad. Esto se va logrando en la construcción de confianzas, en el respeto a decisiones de la comunidad que, aun pudiendo ser equivocadas desde visiones técnicas y políticas, al ser aceptadas por las autoridades se convierten en la mejor forma de que se aprenda de los errores, como de confiar en quienes se los anunciaron.

9) Una profunda mirada previa de las tensiones más generales que cruzan estos procesos, junto con la identificación de las nuevas que puedan surgir, y una estrategia para el manejo de las mismas. Veamos las tensiones que hemos podido identificar en el curso de la implementación de la propuesta de los presupuestos participativos

¿Por dónde entrarle al Presupuesto?

La presupuestación participativa en Colombia debería consistir en la elaboración participativa del Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI. En esta actividad se requiere la participación organizada, reflexiva y deliberante tanto de las Secretarías y demás dependencias municipales, como de las organizaciones sociales y líderes comunitarios, bajo la coordinación de la Secretaría o subsecretaría de Participación Ciudadana, la garante de la transparencia del proceso, Hacienda y la Secretaría de Planeación.

Teniendo en cuenta que el presupuesto comprende dos elementos fundamentales que son gastos y rentas, se determina generar el proceso participativo inicialmente en torno al primero, centrándolo en los Gastos de Inversión. Se procede entonces a desarrollar un proceso participativo paralelo pero articulado, con la construcción del POAI que realiza la administración. En este quehacer lo fundamental es ir realizando los siguientes pasos:

- a) Identificación en el Banco de Proyectos, aquellos en ejecución y los que han sido elaborados pero no se han ejecutado aún.
- b) Selección de programas, subprogramas y proyectos nuevos en correspondencia con el Plan de Desarrollo Municipal, los Planes Sectoriales y

los Planes Zonales de Desarrollo. Consiste en identificar los proyectos que de acuerdo al interés de la comunidad solucionan problemas o proporcionan satisfactores, en el plazo de la vigencia fiscal anual.

- c) Priorización de proyectos a nivel territorial, sectorial y distrital, según pertinencia social y viabilidad política. Entendiéndolo como una decisión política orientada por el criterio de efectividad social
- d) Diseño operativo de los proyectos, definición de metas y determinación de su viabilidad técnica.
- e) Estimación de costos, identificación de fuentes de financiación y determinación de viabilidad financiera.
- f) Determinación de posibilidades de realizar convenios con organizaciones comunitarias para la participación en la ejecución de los proyectos.
- g) Aprobación y establecimiento de mecanismos participativos de seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestal. Estos pueden realizarse por las Veedurías Ciudadanas integradas desde el inicio al proceso participativo, o por un mecanismo autónomo creado en el propio desarrollo de la metodología.
- h) Presentación del Plan Operativo Anual de Inversiones al Consejo de Gobierno y posteriormente al Concejo Municipal para sancionar el acuerdo de aprobación.

Metodología del proceso

La elaboración participativa del POAI mantiene el espíritu del Sistema Presupuestal, actuando como un articuladora entre el PDM, el Plan Financiero y el PGM. La diferencia es que se realiza desde la esfera pública no estatal, es decir, desde la sociedad civil organizada para esta actividad. A modo de propuesta metodológica general, conscientes de su flexibilidad en tiempos como en formas de iniciarla, se sugiere lo siguiente:

1) Se inicia la fase de divulgación e información general a la ciudadanía y a las organizaciones sociales, aprovechando todos los medios que existan en la región.

2) Se convoca a un Primer Asamblea Temática Municipal, donde se retomará el debate de los ejes del PDM y se adopta una decisión sobre los temas a los cuales centrar el proceso. Allí mismo se puede tomar la decisión de, si se realiza en todo el municipio o en algunas regiones pilotos.

Se eligen los delegados temáticos buscando personas que conozcan los temas seleccionados, que representen sectores organizados alrededor del mismo y que garanticen que harán respetar el espíritu de los ejes aprobados, durante todo el proceso participativo.

Los delegados temáticos, con la asesoría de la administración, diseñarán los criterios que permitirán seleccionar los proyectos, y las normas que reglamentarán el proceso de participación

3) Se convocan talleres en las zonas o regiones en las que se ha dividido al municipio para la presentación de los temas seleccionados y una revisión con la comunidad de los Proyectos existentes y que no han sido ejecutados y sobre la importancia y pertinencia de presentar nuevas ideas que se transformen en proyectos. En la primera o en la segunda reunión, se debe votar las prioridades que en cada eje temático tiene la comunidad.

Se eligen delegados. Si el proceso se inició por barrios y veredas, los designados formarán un gran Cuerpo de Delegados/das del cual saldrá elegido el Consejo de Presupuesto Participativo, CPP, órgano máximo del proceso participativo. Si se realiza por zonas más grandes, los delegados pasarán directamente a considerarse como consejeros y conformarán el CPP.

4) Se convoca al Cuerpo de Delegados para que comience la compatibilización técnica, legal, financiera y según las prioridades votadas y los criterios sociales, económicos, culturales, ambientales y étnicos definidos para la selección de proyectos.

Se eligen los consejeros al CPP. Tanto los delegados como los consejeros recibirán una capacitación en los temas de planeación, presupuesto, finanzas y construcción del POAI, por parte de la administración municipal y otras personas que ellos consideren convenientes.

5) Se convoca al CPP elegido, por la vía que se haya resuelto. Lo conforman los consejeros elegidos territorialmente, más los delegados temáticos por cada área decidida, y pueden sumarse al mismo comunidades sociales o étnicas con fuerte peso en la región, o que se considere importante no discriminarlas. Asistirán al mismo con voz pero sin votos las veedurías ciudadanas existentes, o las que nombre el CPP en asambleas especiales y además un número a definir de representantes de la administración municipal.

Si no existe Cuerpo de Delegados deberán cumplir las funciones que a ellos se les asigna en el punto 4) y además comenzar a construir el POAI en conjunto con la Secretaría de Planeación y Hacienda.

En la fecha prevista para entrega del POAI al Consejo de gobierno, 30 de Agosto, deberá tenerse la propuesta elaborada, lo que no significa que no pueda sufrir modificaciones con consultas y debates con la comunidad, ya que éstas basadas en la legitimidad que las respalde, podrán ser incorporadas por el Alcalde o por el Concejo Municipal. La presentación del POAI por parte del CPP al Consejo de gobierno, como la presentación por parte del Alcalde del PGM al Concejo Municipal, pueden ser precedidas de amplias audiencias públicas, cabildos o las instancias legitimadoras que se consideren.

Consideraciones

El Cronograma de actividades para la presupuestación participativa tiene en el primer año de la gestión municipal, la dificultad de los meses dedicados a la elaboración del Plan de Desarrollo. Por eso consideramos que el esquema básico que acompañamos en la cartilla, puede ser reducido en el primer años a dos grandes momentos o asambleas generales. En la primera se realiza la fase temática con sus delegados y luego se eligen los delegados territoriales. Queda así conformado el Consejo de Presupuesto Participativo que elabora el POAI y lo presenta en una nueva asamblea general para su debate, cambios y aprobación.