

Autor: JOHN DANILO PEDRAZA LOPEZ
Contador Público
Especialista en Gestión Pública y Finanzas Públicas
Docente: Universidad Pedagógica Y tecnológica de Colombia
(UPTC)
e-mail johndanilopl@gmail.com
celular: 3132837814

ELABORACION DE UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS MUNICIPIOS DE CATEGORIA SEXTA EN COLOMBIA

INTRODUCCION

Teniendo como fundamento diferentes perspectivas presupuestales en el sector público, el siguiente trabajo se ha ceñido por la línea de “*Economía de lo Público*, la cual ya no se refiere únicamente a la capacidad del Estado para imponer tributos a los ciudadanos y asignar el gasto público para distintos propósitos sociales.” El tema a plantear es la elaboración del presupuesto participativo en los municipios de Colombia de categoría sexta para la vigencia 2011. Se desarrollará a manera de ensayo argumentativo, para que el lector tenga la posibilidad de entender la importancia que tiene la elaboración de esta herramienta de planeación en el desarrollo y ejecución de los recursos públicos del municipio, así como la manera en la que pueden participar en la toma de decisiones gerenciales, focalizadas a la solución de problemas sociales de la comunidad dentro de un marco legal y espacial, para mejorar las condiciones de vida de la población.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En la actualidad, la elaboración del presupuesto en los municipios del País está sujeta tan solo a las directrices planteadas por el concejo técnico de planeación municipal en cabeza del alcalde, concejo municipal, y con la intervención en muy pocas ocasiones de las juntas de acciones comunales y con ningún nivel de participación de la comunidad del sector rural y/o campesinado de los municipios que representa la mayoría (75%) del total de la población. Se ha limitado a la imposición de un presupuesto con una distribución de recursos, sin dar a la comunidad la oportunidad de tomar parte en la elaboración y determinación en la asignación de dichos recursos, para satisfacer sus necesidades de atención básica en agua potable, saneamiento básico, salud, educación, deporte, cultura, desarrollo comunitario, desarrollo agropecuario y fortalecimiento municipal.

Si bien la distribución de los recursos asignados a través del sistema general de participaciones, son delimitados y escasos para la población; se debe dar prioridad de asignación a la población y la ejecución a el ejecutivo municipal; es por esta razón que una vez elaborado pero no aprobado, el plan anual de inversión, el plan indicativo de inversión y el presupuesto municipal, se debe hacer con obligatoriedad, la socialización ante la comunidad antes de ser aprobado como acuerdo municipal y así escuchar a la población.

Desde la perspectiva nacional e internacional se hace necesario que los municipios estén a la vanguardia de la generación de información a los

usuarios, tanto externos como internos, por esta razón el desarrollo de presupuesto participativo en los Municipios de categoría sexta en el País se ve como la solución a la interacción de la comunidad con el ejecutivo y los diferentes órganos de control para que haya una mejor relación y satisfacción de necesidades de la población menos favorecida del municipio y cumpliendo con los mandatos por los cuales fueron asignados los recursos públicos (C.N. ley 715 , Ley 100 y .ley 617 entre otras).

Los principales actores del presupuesto participativo son el concejo municipal, el alcalde municipal, los integrantes de las juntas veredales y los integrantes de la junta interveredal; teniendo como incidentes a la población especial que necesita la atención de las necesidades a satisfacer como lo son la población escolar en los diferentes programas de calidad de educación y alimentación escolar, salud logrando la cobertura en el 100% del régimen subsidiado y adelantando programas de salud pública, atención a la población de la tercera edad en aprovechamiento del tiempo libre y desarrollo de actividades culturales y la satisfacción del saneamiento básico en, vías agua potable y alcantarillado, entre otros.

Problema: ¿Cómo Influye la elaboración de un presupuesto de manera participativa sobre el mejoramiento de la ejecución de los recursos públicos disponibles, en los municipios de categoría sexta en el País 2011?

JUSTIFICACION

En términos prácticos el Presupuesto Participativo es un mecanismo de participación social que permite que la población del municipio conozca qué es “su” presupuesto municipal y decidan sobre él, participen sobre cómo se recauda, sepan y puedan elegir cómo se gasta, intervengan en las prioridades y, al final, controlen su ejecución. Se deben vincular conceptos que interactúan en el proceso de elaboración de un presupuesto participativo. En la democracia es instrumento válido para consolidar y profundizar la participación ciudadana, pero por sí sola, no es suficiente. El Presupuesto Participativo, por tratarse de un marco de acción sobre hechos concretos como resulta el manejo del dinero público, es la mejor vía para impulsar la democracia participativa, concepto que aparece cada día más debatido y valorizado en los estados modernos para dar solución a los problemas que exhibe la experiencia democrática;

1. En lo institucional, es un recurso para reducir la distancia entre las instituciones democráticas y el pueblo, al hacer que mejore dicha vinculación;
2. En lo social, es un motivador para crear mejores lazos de unión entre las personas y superar la fragmentación que la sociedad tiene con la administración central.
3. En lo político, es una estrategia adecuada para reactivar esta desacreditada actividad que es la política.
4. En lo económico, es un buen medio para optimizar los ingresos y egresos públicos en tanto economía es el *arte de administrar y ordenar los ingresos y los gastos de la manera más provechosa,*

5. En lo cultural, es una herramienta para promover la participación comunitaria, con el beneficioso cambio cualitativo que en la cultura de los pueblos ello supone.

Todos estos conceptos se correlacionan entre sí. Quizás lo cultural sea el factor de más relevancia con respecto a lo que puede significar esta novedosa modalidad del Presupuesto Participativo en el cambio que la sociedad requiere y que podría traducirse en acentuar las acciones para lograr un mayor protagonismo social de acción y participación abierta y organizada a través de determinados objetivos convergentes de interés colectivo incuestionable. El Presupuesto Participativo es, sin lugar a dudas, uno de ellos.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Demostrar la influencia que tiene la elaboración del presupuesto de manera participativa en la optimización de los recursos públicos en los municipios de categoría sexta en el país para la vigencia 2011

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Conocer las herramientas básicas de elaboración de un presupuesto municipal
- Explicar la distribución de los recursos del presupuesto de los municipios de categoría sexta
- Establecer mediante acto administrativo la participación y obligatoriedad de la comunidad en la conformación del presupuesto participativo municipal.

MARCO TEÓRICO

SISTEMA PRESUPUESTAL MUNICIPAL

El Sistema Presupuestal está constituido por el marco fiscal de mediano plazo, el Plan Financiero, por el Plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto Anual del municipio.

Marco fiscal de mediano plazo

El marco fiscal de mediano plazo es un instrumento de planeación fiscal municipal mediante el cual se busca garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y la consistencia de los componentes del sistema presupuestal con éste propósito. El Marco Fiscal obliga a determinar el costo fiscal de los diferentes actos de la administración municipal que tengan efectos en el comportamiento de los ingresos y los gastos y garantizar que sean compatibles con las metas fijadas en éste.

Plan financiero

Es un instrumento de planificación y gestión financiera del Municipio, que proyecta los posibles escenarios futuros de las finanzas municipales: ingresos, gastos, financiamiento y, define objetivos, acciones, responsables y metas de gestión financiera municipal en el mediano plazo relacionadas con el fortalecimiento financiero del municipio y la ejecución del plan de desarrollo.

Plan operativo anual de inversiones – POAI

Es la herramienta de planificación de la inversión que permite determinar cuál es el conjunto de planes, programas y proyectos que, de manera prioritaria, se incorporarán en el presupuesto anual. El POAI incluye los proyectos de inversión (debidamente formulados, evaluados y registrados en el Banco de

Programas y Proyectos de Inversión Municipal) clasificados por sectores, órganos y programas.

Presupuesto general

El presupuesto es una herramienta que sirve para ejecutar decisiones tomando como base: i) el Plan de Desarrollo, ii) el Marco Fiscal de Mediano Plazo; iii) el plan financiero, iii) el Plan Operativo Anual de Inversiones- POAI. El Presupuesto es un acto administrativo que relaciona, de manera detallada y anticipada, los ingresos y autoriza los gastos del Municipio y sus Establecimientos Públicos para una vigencia fiscal que inicia el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Consta de tres partes a saber: presupuesto de ingresos, presupuesto de gastos y disposiciones generales.

RECOMENDACIONES A LA HORA DE LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El Decreto de Categorización de su municipio debe hacerlo antes del 31 de Octubre de cada año para la vigencia fiscal del año siguiente según la Ley 617 de 2000 Artículo 2º Parágrafo 4º Cuando un municipio descienda de categoría, los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría.

En virtud del parágrafo 5º, de la mencionada Ley, Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del 31 de Octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente el respectivo distrito o municipio.

Para determinar la categoría el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los Ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo DANE, sobre población para el año anterior.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, y contralor General de la República remitirán al alcalde la certificación anteriormente referida, a más tardar el treinta y uno (31) de Julio de cada año.

Teniendo en cuenta que las regalías se definen como aquella contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables y que la Ley 756 de 2002, modificatoria de la Ley 141 de 1994 define las regalías como “aquellas que por mandato de la Ley no van al Fondo Nacional de Regalías, sino que se giran por parte de los explotadores del recurso natural no renovables a los Departamento productores, a los Municipios jurisdicción territorial donde se encuentren”.

MARCO FILOSOFICO

Como herramienta de planificación y control, tanto en sus fundamentos teóricos como en su aplicación práctica, el presupuesto tuvo origen en el sector gubernamental aproximadamente a finales del siglo XVIII, época en la cual se presentaban al Parlamento Británico los planes de gastos que se efectuarían en el reino y se daban pautas sobre su posible ejecución y control.

Técnicamente la palabra se deriva del francés antiguo bougette o bolsa, la que posteriormente trató de perfeccionarse en el sistema inglés denominándose

budget, término con el que se conoce comúnmente y que en nuestro idioma es presupuesto.

En 1820 Francia adopta el sistema en el sector gubernamental y en 1821 lo hace Estados Unidos, siempre como elemento de control del gasto público, advirtiendo la necesidad de un grupo de funcionarios dedicados a la tarea de presupuestar para el buen funcionamiento de las actividades del gobierno.

Entre los años 1912 a 1925 y especialmente después de la primera guerra mundial, el sector privado se dio cuenta que podía utilizar ventajosamente el presupuesto para controlar gastos, efectuando sólo aquellos necesarios para poder así obtener rendimiento en un ciclo de operación determinado. Es el período en el cual crecen rápidamente las industrias y se piensa en los buenos métodos de planeación empresarial. En la empresa privada se habla intensamente de control presupuestario, y el sector público se llega incluso a la aprobación de una LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL.

La técnica siguió su continua evolución, podríamos decir que al compás que le asignaron a la contabilidad de costos. Basta recordar por ejemplo, que en 1928 la Westinghouse Company adopta el sistema de costos estándar el cual fue aprobado después de acordar el tratamiento en la variación de los volúmenes de actividad en el sistema llamado "presupuesto flexible", innovación con la cual se inicia una gran era de análisis y entendimiento de los costos y se ve la necesidad de presupuestar y programar antes de tomar decisiones, dando paso al tecnicismo, al trabajo de grupo, y a la toma de decisiones después de un amplio estudio y evaluación de los costos.

En 1930, se celebra en Ginebra el Primer Simposio Internacional de Control Presupuestal. En él, se definen el principio básico del sistema.

En 1948, el Departamento de Marina de los Estados Unidos presenta el presupuesto por programas y actividades.

En 1961, el Departamento de Defensa de Estados Unidos trabaja con un sistema de planeación por programas y presupuestos.

En 1965, el gobierno de los Estados Unidos crea el Departamento de Presupuesto e introduce dentro de las herramientas de planeación y control el sistema conocido como "planeación por programas y presupuestos". En la últimas décadas han surgido muchos métodos, que van desde la proyección estadística de estados financieros hasta el sistema "base cero" con el se ha tratado de fijar una serie de "paquetes de decisión" para elegir el más razonable, eliminando así la improvisación y los desembolsos innecesarios. A ese respecto se dice que en 1970 Peter Phyhr, en la Texas Instruments, perfeccionó el sistema "base cero".¹

REFERENCIA TEMATICA

La actual condición de los municipios del país y con el establecimiento de una apertura económica que va a afectar los recursos económicos existentes, es cuando más nos debemos preocupar por el establecimiento de mecanismos que permitan la optimización de los recursos en busca de la satisfacción de las necesidades de la sociedad que habita un municipio.

¹ Historia de la Hacienda pública Colombiana y su impacto en el medio "Departamento Nacional de Planeación de Colombia"

Si bien es cierto que en el año 1991 se dio la apertura económica con el neoliberalismo establecido con el presidente Cesar Gaviria Trujillo, también se dio la nueva constitución política para el país donde se establecieron mecanismos de participación directa sobre las actuaciones de las ramas del poder público y retirar el actuar autoritario en el manejo de los destinos y recursos del país soberano colombiano.

Es tanta la evolución de los mecanismos de participación ciudadana que a través de estos se ha vislumbrado la posibilidad de hacer control político local y directo sobre los recursos materiales y económicos de los municipios; es por esta razón que el origen del presupuesto participativo, definido como herramienta de planificación económica de un municipio, donde interactúa el ejecutivo, legislativo y se da la posibilidad de intervención de la comunidad.

La mejor manera de participación ciudadana en la elaboración del presupuesto municipal para una vigencia, es:

- La creación de mesas de trabajo, donde el alcalde con su equipo de gobierno den a conocer el origen de los recursos, la composición de los mismos, la ejecución en vigencias anteriores y el comportamiento de recaudo.
- El secretario de hacienda y/o tesorero deberá informar sobre el comportamiento histórico de los recursos en cuanto a su optimización.
- El jefe de planeación debe estructurar un plan indicativo de inversión sobre las necesidades más relevantes plasmadas en el plan de desarrollo por el alcalde municipal en su cuatrienio de gobierno.
- La comunidad junto con la personería municipal deben plasmar las necesidades prioritarias a solucionar por la administración central.

Una vez elaborados estos documentos, discutidos entre las partes y correlacionados, se estructura la formación del presupuesto a entregar para aprobación del concejo municipal.

Es de reconocer que este presupuesto participativo se debe establecer por un acto administrativo y de obligatorio cumplimiento, tanto del gobierno local como de la comunidad.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El Presupuesto Participativo es una potente herramienta de relación permanente del Gobierno Municipal con la población, un modelo de gestión pública democrática, donde la ciudadanía participa de forma directa, voluntaria y universal. En éste, la comunidad prioriza programas, formula perfiles de proyectos y propone la distribución de los recursos de inversión. Además hace control social a la ejecución.²

Su filosofía es la participación directa en la gestión pública, la promoción en la democratización del Municipio y el control social en las acciones del Gobierno Local, asegurando mayor transparencia en la inversión de los recursos, dirigidos hacia las diferentes necesidades de la población.

El Presupuesto Participativo es un proceso de co-gestión, Concejo de Gobierno Municipal elabora la propuesta de presupuesto público a partir de las decisiones de la comunidad.

2. "Herramientas de Gestión Territorial pública" Departamento Nacional de planeación – guía en la elaboración de Presupuesto

Los objetivos del Presupuesto Participativo son:

- Promover la transparencia y el control social en las acciones del gobierno municipal, relacionadas con la utilización de los recursos.
- Propiciar la participación directa de la población para la toma de decisiones en la distribución de recursos del presupuesto público.
- Empoderar a las comunidades con nuevos elementos que permitan mejorar y sostener el control social.
- Propiciar la consolidación de la democracia social en la población.

Planeación Participativa

Es un concepto creado por la Constitución Política Colombiana de 1.991, a través de la cual la Sociedad Civil participa activamente en las discusiones que atañen a su ciudad o territorio habitado. Los Consejos Territoriales de Planeación son el vivo ejemplo de la Planeación Participativa, donde confluyen representantes de los diversos sectores de la Sociedad Civil, correspondiendo a las exigencias de un país pluriétnico y pluricultural, en definitiva reconociendo la diversidad y la diferencia.

Los Consejos Territoriales de Planeación han asumido la tarea de emitir conceptos sobre las inversiones públicas y las políticas del gobierno.

En el nuevo esquema político de la democracia participativa, nuestra Constitución vigente desde el preámbulo y en todo su contenido plantea cómo la democracia nutre al Estado Social de Derecho. Pero cabe aclarar, que no basta con que se mencione en la Carta Constitucional, aún nos falta mucho por construir el Estado Social de Derecho que anhelamos. La participación de la Sociedad Civil, es no sólo participación democrática sino de la propia dignidad humana. La Constitución Nacional reconoce a la Sociedad Civil la función de formulación, manejo y evaluación de las tareas del Estado al consignar la soberanía en el pueblo y la democracia participativa como sistema político.

La efectividad de la democracia es la planeación participativa, instrumento eficaz para lograr una equitativa distribución de los beneficios del desarrollo social e integral.

La participación en la elaboración del presupuesto participativo está a cargo de las Juntas Administradoras Locales, líderes de las Juntas de Acción Comunal, representantes de clubes juveniles, estudiantes, directores de núcleo, maestros y ciudadanos en general.

FUNCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Para el proceso de planeación de manera participativa, democrática y organizada el municipio se debe tener en cuenta que esa planeación sirve para que los líderes y ciudadanos que habitan el municipio colombiano sepan hacia dónde orientar sus esfuerzos y se propenda por el desarrollo del territorio y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

CONCLUSION

El manejo de la información pública debe ser de gran importancia para una comunidad, ya que de las acertadas decisiones que se tomen por aparte de los administradores públicos, la sociedad podrá satisfacer sus necesidades básicas y cuando esto se cumpla habrá crecimiento económico y solidez financiera en el país; por esta razón es indispensable que la comunidad haga presencia indivisibles en las etapas de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto público y así lograr la transparencia en la asignación de los recursos públicos y una mejor redistribución de los mismos. Debemos aprovechar que desde la Constitución Política y las demás normas, están plasmadas herramientas que ayudan al mejoramiento de la gestión administrativa de un organización pública y al crecimiento en bienestar de la sociedad colombiana.

“Si se piensa el desarrollo como un imaginario colectivo en el que se cruzan de manera permanente los sueños de futuro y las urgencias del presente se entienden porque el proceso de planeación debe ser participativo. La participación en los procesos de planeación en un primer momento generan movilización en torno a los problemas básicos de las comunidades pero en la medida en que estos se van resolviendo se construye un acervo de conocimiento respecto a la gestión, a las estrategias de acción colectiva, a los espacios y formas de negociar exitosamente.”

*Natalia Quiroga .(asesora programa de desarrollo económico y social,
Corporación viva la ciudadanía participación ciudadana y desarrollo local)*

BIBLIOGRAFIA.

- Constitución política Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación, de la elaboración del presupuesto Municipal, 2010.
- DECRETO 111 DE 1996 (enero 15) Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- LEY 136 DE 1994. (junio 2). por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- LEY 358 DE 1997 (enero 30) por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.
- LEY 617 DE 2000 Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994.
- Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto.
- Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
- LEY 715 DE 2001 (diciembre 21) por la cual se dictan norma orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- LEY 819. 09/07/2003. DIARIO OFICIAL 45.243. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.
- Boaventura de Sousa, S. (2003). Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo. España: Viejo Topo.
- Coggiola, O. (2001). El presupuesto participativo en acción. Documento inédito.