



DERECHOS HUMANOS

UNIDAD 1
DIDÁCTICA

SOCIEDAD Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Autor: Jenny Bedoya Lima

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Facultad: Pregrado

Denominación del programa: Administración Pública Territorial

Nombre de la asignatura: Sociedad y Presupuestos Participativos

Modalidad¹: Virtual

Tipo de asignatura²: Teórico-Práctica

Número de créditos³: 1

Horas de acompañamiento directo: 16

Horas de trabajo independiente: 16

Nombre del autor: Jenny Bedoya Lima

Corrector de estilo: Katherine Rueda Sanmiguel

Diagramación: José Ramón Porras Montero

Diseño de portada: Nayfer Acuña

Asesoría Pedagógica y Control de Calidad: Equipo de Educación y Entornos Digitales - ESAP

Fecha última versión: 23/08/2017

ISBN: 978-958-652-547-3

¹ Presencial, distancia o virtual.

² Teórico-Práctica o teórica.

³ Un crédito equivale a 48 horas distribuidas así: 12 horas de acompañamiento directo del docente y 36 horas de trabajo independiente, que involucra acompañamiento mediado y trabajo autónomo del estudiante (Decreto 1295 del 2010 y Decreto 1075 del 2015).

CONTENIDO

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA	4
OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA	4
JUSTIFICACIÓN	5
ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDÁCTICA – IDEOGRAMA.....	6
PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA	7
UNIDAD DIDÁCTICA. SOCIEDAD Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	8
RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA	8
CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. SOCIEDAD Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	9
TEMA 1. INTRODUCCIÓN.....	9
TEMA 2. LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y LA PARTICIPACIÓN.....	11
TEMA 3. EN EL CAMINO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	18
ESTUDIO DE CASO	26
CONCLUSIÓN	27
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	29
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR	29
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS.....	30
WEBGRAFÍA	31
GLOSARIO	32

CONTENIDO

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Las personas ciudadanas, en su cotidianidad, desconocen los conceptos de gasto público e inversión social como elementos constitutivos de eliminación de pobreza e inequidad. Consecuentemente, se dedican, de manera individual, a resolver sus problemas particulares alejados de los mecanismos y técnicas que permiten la formulación y ejecución de la política pública y, por ende, de los espacios de participación en donde confluyen intereses y racionalidades que pueden afectarles positiva o negativamente. Así, el desconocimiento de las lógicas que acompañan las decisiones públicas y del uso efectivo de los mecanismos de participación neutraliza la posibilidad de incorporar en las agendas gubernativas problemáticas estructurales con acciones contundentes y resolutorias.

El empoderamiento ciudadano, a través de la participación, permite la apropiación de herramientas para la formulación de proyectos cuyos presupuestos maximicen eficientemente la inversión, creándose así sentido de pertenencia y gestión social, espacio propicio para la incorporación del enfoque de derechos que indefectiblemente construye tejido social.

OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Establecer la relación existente entre las dinámicas de participación de la sociedad y las condiciones de equidad que, bajo el enfoque de derechos, promueven el desarrollo económico y social, por medio del análisis de soluciones efectivas a las problemáticas sociales documentadas.

JUSTIFICACIÓN

El presupuesto es considerado un instrumento que permite la previsión de gastos e ingresos para un determinado período de tiempo. A través de él se priorizan acciones, de manera que pueda llegarse a la maximización de los recursos en beneficio común.

La participación incluye a las personas ciudadanas en el proceso continuo de construcción de la sociedad. A su vez, esta fija pautas individuales y colectivas de comportamiento que regula a través de las instituciones públicas, encargadas de garantizar a cada persona ciudadana tales condiciones.

Los procesos de participación ciudadana pueden estar viciados por dos extremos: el uno, el de la indiferencia y el otro el de la desordenada iniciativa. En los dos extremos los grupos y sus intereses pueden llevar a situaciones de frustración y desencanto, por lo cual se requiere de una adecuada educación política que garantice el funcionamiento del sistema democrático.

Las dinámicas internas de una comunidad la enfrentan a la búsqueda permanente de mejores condiciones de bienestar para sus miembros. En ese sentido la participación comunitaria se reconfigura a partir de los valores que fortalece y sostiene en el tiempo para afrontar las dinámicas externas que le exigen el consenso de sus miembros, a fin de consolidar acciones consecuentes con su entorno y con su proyecto de vida.

ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDÁCTICA – IDEOGRAMA

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Introducción

Las organizaciones
sociales y la participación

En el camino de los
presupuestos
participativos

Conclusión

PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Competencia general de la Unidad Didáctica	N° y nombre de la Unidad Didáctica	Estructura temática
<p>Establece la relación existente entre las dinámicas de participación de la sociedad y las condiciones de equidad que, bajo el enfoque de derechos, promueven el desarrollo económico y social, por medio del análisis de soluciones efectivas a las problemáticas sociales documentadas.</p>	<p>Sociedad y Presupuestos Participativos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.Introducción. 2.Las organizaciones sociales y la participación. 3.En el camino de los presupuestos participativos. 4.Conclusión.

1
UNIDAD
DIDÁCTICA

UNIDAD DIDÁCTICA. SOCIEDAD Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

La sociedad siempre ha establecido mecanismos de organización que le han permitido dinamizarse y dinamizar, en su interior, procesos que prolongan su existencia. Las condiciones políticas y las tradiciones culturales sustentan todo un entramado de interrelaciones que evidencian dominación de unos sobre otros, articulan intereses y generan exclusiones.

Así, dentro del orden político de sustento democrático se considera la participación como instrumento de superación de esas condiciones de dominación, bajo principios de igualdad y de equidad que afianzan los derechos y encuentran ciudadanos y ciudadanía cualificados, solidarios y capaces de ejercer control social sobre la gestión pública.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. SOCIEDAD Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

TEMA 1. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, el régimen político de democracia liberal ha supuesto condiciones propicias para la participación autónoma, racional y responsable de la ciudadanía en todos los procesos de decisión social, aspecto que incorpora la evaluación del desempeño de sus gobernantes y considera el compromiso generado en doble vía entre los deberes y los derechos que les acompañan.

Sin embargo, la representatividad, de la mano de una inadecuada educación política, ha empezado a generar frutos en contra del compromiso ciudadano, lo que ha conducido a los Gobiernos a hallarse frente a la posibilidad de llevar a cabo acciones alejadas de la resolución real de las necesidades, mediando intereses de algunos sectores de la población, o a encontrarse solos en la búsqueda de las soluciones a estas necesidades.

Para los dos casos es posible la misma explicación: la cooperación no existe porque no existe confianza ni hacia los gobernantes ni entre las personas gobernadas. De este modo, no son posibles redes organizacionales sólidas que permitan a los Gobiernos locales la caracterización de la población, la priorización de las necesidades y la articulación intergubernamental para emprender procesos de desarrollo competitivo.

Así pues, la representatividad no puede ser asumida como el desentendimiento de los deberes que acompañan a la ciudadanía en la búsqueda de respuestas políticas a sus condiciones sociales.

El acercamiento por parte de la educación política de derechos y deberes ciudadanos implica asumir la responsabilidad respecto de las actuaciones gubernamentales y ejercer participación efectiva en los procesos políticos, económicos y sociales.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 1.
Introducción

Idea Clave

La cooperación no existe porque no existe confianza ni hacia los gobernantes ni entre las personas gobernadas.

Importante

La organización local, la inclusión social y la integración grupal encuentran sustento en la educación política que debe acercar, promisoriamente, derechos y deberes ciudadanos.

TEMA 2. LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y LA PARTICIPACIÓN

La sociedad genera, internamente, las condiciones que dan lugar al ejercicio de mecanismos de control, no solo sobre las acciones de cada una de las personas que la componen, sino que también y, principalmente, debe hacerlo sobre las actuaciones gubernamentales, incluidos los usos de los recursos en su condición de propiedad colectiva, en tanto ellas generan afectaciones positivas o negativas.

Sin embargo, normalmente se evidencian poca cohesión social, desinterés y debilidad en los grupos sociales, aspectos que propician la legitimación, por abstención, del mencionado control sobre las personas y a la invisibilización, por desconocimiento, de los mecanismos de control sobre las actuaciones gubernamentales. Así las cosas, las personas, en su individualidad, empiezan a adoptar la condición de ciudadanos clientes alejándose de la comunidad como organismo base del Estado moderno, pues en ella son posibles la toma de decisiones y la gestión.

Melucci (1989) afirma que la vida comunitaria y local trasciende el ámbito de la política y por ello se afianza a través de la cotidianidad, en la integración de sus individuos (el afecto y la emoción), lo cual, finalmente, imprime identidad al colectivo y a cada uno de sus miembros.

El sentido de pertenencia a un grupo social da lugar a la organización como instrumento de resolución de necesidades sentidas.

En términos de Derechos Humanos cabe mencionar que dichas necesidades sentidas son avaladas por los Derechos Humanos, o sea, son Derechos Humanos.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 2. Las organizaciones sociales y la participación

Toda agrupación social encuentra, en su interior, líderes naturales que generan confianza y que promueven la cohesión en torno a situaciones y problemáticas que, atendidas adecuadamente, pueden procurar bienestar a sus miembros. Sin embargo, estos líderes apenas son agentes dinamizadores de la comunidad y la responsabilidad no pueden recaer sobre ellos. Este es un proceso de construcción cuya base es la dignidad humana y requiere trascender la individualidad para pensar en colectivo.

Todo esto significa, pues, aprender a resolver los conflictos, a ser propositivos y a generar espacios de evaluación y redireccionamiento de las acciones emprendidas en la búsqueda de mejores condiciones de vida para todas las personas, atendiendo a principios de equidad y justicia redistributiva, e implica, asimismo, participación. Por parte del Estado significa cumplir con los criterios básicos de la transparencia y responsabilidad, lo que se deduce de los principios de buen Gobierno, o sea, buena gobernanza.

Idea clave

El sentido de pertenencia a un grupo social da lugar a la organización como instrumento de resolución de necesidades sentidas.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 2. Las organizaciones sociales y la participación

Importante

La Constitución Política de Colombia de 1991 incorpora en sus principios fundamentales el tema de la participación:

Artículo 1: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2: son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

La participación adquiere vigencia y sustento en la democracia, cuyos principios clásicos son la libertad y la igualdad.

Si se coloca énfasis en la libertad, la democracia es fundamentalmente un derecho de los individuos por optar libremente por la decisión que consideren más conveniente para organizar su forma de Gobierno. Si se privilegia la igualdad, la democracia remite a priorizar la similitud de oportunidades de acceso a la satisfacción de necesidades y en esa medida la democracia no hace regencia exclusivamente a lo político, sino que se extiende a otras dimensiones de la vida social. (Vargas, 1996).

La libertad y la igualdad son aspectos que le otorgan la condición de derecho y fortalecen la calidad de ciudadanía, pues garantizan el ejercicio de político, la capacidad de organización y participación social y la gestión en la toma de decisiones públicas.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 2. Las organizaciones sociales y la participación

Recuerde

La Ley 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana, que explica en qué consisten cada uno de ellos. La encontrará disponible en: www.elabedul.net/Documentos/Le yes/1994/Ley_134.pdf

Según Habermas (2001), el Estado social es el cumplimiento material necesario para la democracia formal:

La sociedad debe asumir la participación en su doble condición de derecho y de deber: como derecho porque a través de ella se le permite a la persona aportar en la construcción del orden social y su establecimiento, mediante la determinación de la institucionalidad; y, como deber, porque derivada del derecho se construye la cohesión social cuyos pilares son la solidaridad y la cooperación.

La participación, como lo afirma Alejo Vargas, se constituye en un acto de la voluntad, de tomar posición, de tomar partido en relación con aquellos procesos de los cuales se es protagonista. Por tanto, no da lugar a la coerción, no se puede imponer forzosamente y entonces no participar también es una opción de participación.

En tanto los espacios públicos y privados –en todas las dimensiones de la sociedad– son escenarios de participación debe entenderse que la institucionalidad no es la que otorga legitimidad. Es la sociedad, cada uno de sus miembros, quien otorga esa legitimidad a través de la participación ciudadana. Esta, esgrimida bajo principios de igualdad ante la ley, debe trascender a principios de igualdad ante la condición humana y afrontar la transformación del orden social.

Idea clave

Para llevar a cabo la transformación social deben hacerse evidentes la solidaridad y la cooperación: la participación colectiva.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 2. Las organizaciones sociales y la participación

Para llevar a cabo esa transformación social deben hacerse evidentes la solidaridad y la cooperación: la participación colectiva. En otras palabras, debe llegarse a la consolidación de organizaciones y redes sociales que, ahora sí, den lugar a la representatividad en el entendido de la inclusión y de la no dependencia de intereses administrativos o partidarios. Esto significa una transformación de la cultura política, pasando de un estadio de pasividad a una disposición activa y propositiva, en donde sea exigible y realizable el contacto cotidiano entre las instituciones y las personas ciudadanas, más allá del mero requisito, para acompañar las políticas públicas desde el instante mismo de su formulación.

Importante

Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones [...] (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ONU, 1966. Aprobado por el Congreso de Colombia, Ley 74 de 1968. Ratificado el 29 de octubre de 1969).

En este punto ya se hacen evidentes situaciones no resueltas:

- La primera de ellas está ligada a la educación política, esto es, a la formación de personas ciudadanas conscientes de su condición y, por ende, participantes voluntarios y proactivos en el desarrollo de su comunidad.

En efecto, en el ordenamiento colombiano la educación como derecho comprende un año de preescolar y nueve de educación básica; busca el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los demás bienes y valores de la cultura; debe formar en el respeto a los Derechos Humanos, es obligatoria entre los cinco y los quince años, es un servicio público que tiene una función social (Constitución Política, Art. 67). Pero

Tema 2. Las organizaciones sociales y la participación

situaciones derivadas del ordenamiento económico y subsecuentemente del orden público entregan altos índices de desescolarización y deserción, lo que cierra el camino a la posibilidad real de una formación ciudadana.

- La segunda se vincula nuevamente al orden público y da cuenta del desplazamiento forzado. El desarraigo en el territorio colombiano ha sido obligado desde los albores de la república; a ello han contribuido el establecimiento de multinacionales con actividades extractivas, los latifundios y obviamente los grupos armados.

Art. 12

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

[...]

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente pacto. (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. ONU, 1966. Aprobado por el Congreso de Colombia, Ley 74 de 1968. Ratificado el 29 de octubre de 1969).

Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él y a permanecer y residenciarse en Colombia. (Constitución Política de Colombia. Art. 24).

Por último, pueden contarse las prácticas clientelares que se sirven de la necesidad y alimentan imaginarios de participación, alejados de esta e incrementan los sectores de la población que viven en situaciones vulnerables.

Para que las élites sean poderosas y puedan tomar decisiones con autoridad, es preciso restringir el compromiso, la actividad y la influencia del hombre común. El ciudadano común debe resignar su poder ante las élites y dejarles gobernar. El poder de la élite requiere que el ciudadano común sea relativamente pasivo, que participe poco y que se muestre deferente hacia las élites. De este modo se invita al ciudadano democrático a perseguir fines

contradictorios: debe mostrarse activo, pero pasivo; debe participar, pero no demasiado; debe influir, pero aceptar. (Almond & Verba, 1963).

Piense un minuto...

Bajo este panorama el interrogante obligado es: ¿Cómo generar confianza en las personas a fin de consolidar comunidad y fortalecer la participación?

La respuesta a esta pregunta está en el conocimiento. Lo que desconoce la sociedad de sí misma y de su entorno la hace más vulnerable. El empoderamiento ciudadano se soporta en el acceso a la información verídica y genera interacción, reflexividad y autogestión, propiciando la construcción de redes sociales y alentando las capacidades de reacción frente a situaciones problemáticas.

Importante

Los problemas sociales son multicausales e intercausales; por tanto, deben ser tratados intersectorialmente a fin de resolverlos de manera integral.

Tradicionalmente los movimientos sociales han generado acción colectiva, basada en la necesidad, y han desaparecido al vaivén de los intereses de los diferentes actores implicados en ella. Pero el espacio físico en que confluyen unos y otros es el local, donde la cotidianidad emerge con múltiples escenarios sociales de participación, más allá de la ley, y las redes trascienden lo organizativo para ubicarse en lo relacional.

Las redes son nuevas formas de organización social, del Estado o de la sociedad, caracterizadas por la poca o ninguna estructura jerárquica y por su construcción en torno a una temática definida (Zimmermann, 2004). Su mayor fortaleza está en la tecnología de la información y la cooperación entre unidades dotadas de autonomía. (Luhmann, 1998).

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 2.
**Las organizaciones
sociales y la
participación**

TEMA 3. EN EL CAMINO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

La transformación de las prácticas sociales es un reto que debe asumirse si se pretende la construcción de procesos de autogestión nacidos del espacio local.

Interrogantes como “¿para qué se asocia la gente?”, en tanto constituyen patrones de interacción social, dan cuenta de las dinámicas sociales, de los liderazgos y del sentido de pertenencia de los individuos al grupo social. En esta respuesta podrían identificarse resistencias e incluso influencias externas que afianzan los imaginarios colectivos e inhiben la posibilidad de autocrítica y la participación.

Idea Clave

La transformación de las prácticas sociales es un reto que debe asumirse si se pretende la construcción de procesos de autogestión nacidos del espacio local.

Importante

En Colombia, situaciones de violencia y de agresión a los Derechos Humanos han actuado como agentes externos en la pérdida de identidad y de sentido de pertenencia a grupos sociales, lo que influye directamente en la participación, inhibe la capacidad de autocrítica y reduce la concepción de desarrollo.

Entonces, la gerencia social cobra fuerza y se erige como el instrumento base para la construcción de autogestión en tanto supone una acción transformadora, desde cada persona, pero sustentada en temas puntuales y de interés colectivo. Hacerse conscientes de la existencia del interés colectivo es el primer paso y concita la alteridad. Descubrir que “otros conmigo” vivencian similares situaciones nos lleva a transitar de individuos a sujetos. (Touraine nos hace interactuar y crear colectivamente alternativas de solución).

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 3. En el camino De los presupuestos participativos

Esto es lo que permite el empoderamiento y ese es el papel que han cumplido los presupuestos participativos en diferentes espacios, con diferentes actores, pero con una idea clara en todos los escenarios: maximizar los recursos. Y han sido clave en estos ejercicios las dinámicas inclusivas que permiten a toda la población conocer en detalle el funcionamiento de un determinado sector y su relación con el presupuesto público.

Piense un minuto...

¿Conoce experiencias locales de autorreconocimiento? ¿Cuáles han sido sus logros?, ¿cómo se han integrado a las dinámicas locales?, ¿qué papel han desempeñado las administraciones locales?

El proceso es lento y requiere de otro elemento adicional: la gestión pública. El ejercicio de descentralización que se adelanta en Colombia, desde finales de la década de los ochenta del siglo XX, ha entregado a las administraciones locales una serie de responsabilidades que hasta ahora empiezan a digerirse. Con baja capacidad de gestión y niveles de desarrollo institucional incipientes, los municipios han tenido que afrontar tanto las demandas de sus ciudadanos como las exigencias de competitividad regional provenientes de la globalización.

Pese a lo anterior, la adecuación al nuevo orden local ha puesto sobre la mesa discusiones en torno a la formulación de políticas públicas, a la autonomía local y a la construcción de tejido social como factores interdependientes del desarrollo económico y social requerido en el entendido de que son los Gobiernos locales quienes identifican la diversidad de su población, los intereses que tiene y las organizaciones sociales que alberga. Y, por ende, deben acceder autónomamente a esa realidad para articular decisiones y acciones bajo principios de justicia e igualdad.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 3.
En el camino
De los presupuestos
participativos

La discusión se ha abierto y, sin embargo, los avances, aunque significativos, sobre todo en el tema educativo, son pocos. Muestra de ello son los proyectos pensados a espaldas de la comunidad, en donde no se incorporan factores de intersectorialidad y la comunicación no se establece en condiciones de diálogo sino de mera información, basada en la desconfianza mutua entre aquella y el gestor del proyecto y fortalecida en los instrumentos legales que se esgrimen en nuestro ordenamiento jurídico.

En efecto, el gasto público es originado en una propuesta del poder ejecutivo, se sujeta al Estatuto Orgánico de Presupuestos (Decretos 111 y 115 de 1996), y debe surtir un proceso de aprobación en el Congreso de la República, que representa al pueblo.

Puede anotarse que no son pocas las personas colombianas que desconocen este procedimiento para determinar la inversión; obviamente, pueden integrarse en él tanto intereses políticos como desarticulación entre la información territorial y la nacional, la ineficiencia en la ejecución de los recursos e incluso la normalización de prácticas de corrupción.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 3.
En el camino
De los presupuestos
participativos

Importante

Una mirada a la Constitución Política de 1991

“En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se haya incluido en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto” (Art. 345).

“El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y Ley de apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso dentro de los 10 primeros días de cada legislatura” (Art. 346).

“Si en Congreso no expidiere el presupuesto regirá el presentado por el Gobierno [...]” (Art. 348).

“La Ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la Ley orgánica respectiva.

Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

El presupuesto de inversión no se podrá reducir porcentualmente con respecto al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente Ley de apropiaciones” (Art. 350).

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 3. En el camino De los presupuestos participativos

El así llamado derecho presupuestario del Parlamento es uno de sus derechos más importantes, ya que determina toda la política nacional.

Sumado a lo anterior, los espacios locales se enfrentan a la reducida capacidad de generar recursos propios y al estricto régimen de control ejercido por el nivel nacional, impulsado por la Ley 358 de 1997 sobre endeudamiento de las entidades territoriales, y la Ley 617 de 2000 sobre racionalización del gasto público, que generan un sistema cerrado de información y un traumatismo continuo en la ejecución presupuestal. Se encuentra entonces que, por una parte, la gestión financiera del país mantiene la desarticulación y la asincronía que inhiben un proceso holístico de planeación, ejecución, evaluación y control. Y, por la otra, que el desarrollo institucional ha salido de la agenda gubernativa y en su reemplazo solo se han instaurado sistemas sectoriales –puede citarse como ejemplo el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)– que articulan los niveles nacional y local, en donde el primero dispone y el segundo ejecuta. Esta situación ha entrabado la gestión local en tanto se temen errores en la realización de los trámites y se depende sustancialmente de las orientaciones del centro.

Actualmente, el control social se lleva a cabo basándose en los trámites y no en los resultados, condicionando así una forma de participación que se aleja de los focos de interés de los individuos y genera la abstención, que es totalmente notoria en los momentos en que cada instancia formal de la estructura administrativa requiere de representación ciudadana.

Sin haber alimentado el interés, a través de la entrega valiosa de información oportuna y de la explicación suficiente de la importancia de la representación, la administración pública se ciñe a lo estrictamente formal porque no cuenta ni con recursos ni con el tiempo suficientes para fortalecer estos espacios. La desconfianza campea en esta relación, si se tiene en cuenta que los veedores poco a poco se han transformado en fiscales implacables, por lo cual se hace más deseable una persona representante pasiva y desinformada que, además, tiene la percepción de estar perdiendo el tiempo porque todo está establecido y no tiene mayor rango de acción.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 3. En el camino De los presupuestos participativos

De esta manera las personas representantes de las personas que usan un determinado servicio, las asociaciones de padres y madres de familia, las juntas de acción comunal, entre otras, gozan de un voluntario abstencionismo que no permite dinamizar procesos.

Piense un minuto...

¿Conoce experiencias locales de autorreconocimiento? ¿Cuáles han sido sus logros?, ¿cómo se han integrado a las dinámicas locales?, ¿qué papel han desempeñado las administraciones locales?

Para saber más...

Para ampliar información sobre la Ley 358 de 1997, consulte. Disponible en:
www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3423

Para ampliar información sobre la Ley 617 de 2000. Disponible en:
www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3771

Importante

La contratación estatal es el principal objeto de control social a la gestión pública, siempre que en ella se consideren obras civiles. Los demás temas de la contratación estatal se invisibilizan a los ojos de los veedores ciudadanos, con lo que se dejan de lado principios como la transparencia, la economía y la responsabilidad del Estado.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 3. En el camino De los presupuestos participativos

Piense un minuto...

Los espacios locales empiezan a propiciar participación en torno a redes culturales, económicas y académicas. ¿Qué papel desempeña la educación política en la consolidación de redes políticas?, ¿cómo puede contribuir la educación política en la transformación de una cultura política de abstención en una cultura política de participación?

Las personas ciudadanas en su individualidad están dedicadas a encontrar soluciones a sus problemas individuales y ya no son conscientes, ni les interesa, su estado de inclusión o exclusión. Cada día es una batalla por mantener la vida y en muchos casos ni siquiera en condiciones dignas. El embate de la economía global les está inhibiendo su capacidad de protesta, son reactivos en su individualidad.

Entonces, nuevamente aparece en el escenario la gestión pública como dispositivo, concomitante con la gerencia social, de activación en torno a temas de interés individual que se tornan en colectivos, que regresa la confianza y ponen a las autoridades administrativas en el camino de la gobernabilidad.

Los presupuestos participativos locales concitan el interés de la población, generan apropiación de los proyectos y empoderamiento de sus procesos llevando, progresivamente, a las personas ciudadanas a otros niveles de interacción que construyen tejido social y estimulan el desarrollo; no obstante, esto solo es posible si existe voluntad política, disposición administrativa e información veraz y oportuna. No nos podemos empoderar de aquello que desconocemos.

El presupuesto participativo es un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta los objetivos del Plan de Desarrollo Estratégico o Institucional, según corresponda, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

[...]

Los principales objetivos del presupuesto participativo son:

- a) Promover la creación de condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales que mejoren los niveles de vida de la población y fortalezcan sus capacidades como base del desarrollo, posibilitando acciones concertadas que refuercen los vínculos de identidad, de pertenencia y las relaciones de confianza.
- b) Mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos, de acuerdo a las prioridades consideradas en los Planes de Desarrollo Concertados y los Planes Sectoriales Nacionales, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal, sobre la base de acuerdos concertados.
- c) Reforzar la relación entre el Estado y la sociedad civil, en el marco de un ejercicio de la ciudadanía que utilice los mecanismos de democracia directa y democracia representativa generando compromisos y responsabilidades compartidas. (Portal del presupuesto participativo de la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas de Colombia).

Para saber más...

Puede consultar los cuadernos de desarrollo humano del PNUD. Disponible en: www.pnud.org.pe
Cuaderno 12. Plan, presupuesto y proyecto. Un aporte para la gestión regional y local, disponible en:
www.pnud.org.pe/data/publicacion/cuaderno12.pdf

En Colombia, la alianza con el UNDP, la GTZ, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, y el Departamento Nacional de Planeación permitió formular una propuesta para establecer el enfoque de género en los procesos, mecanismos e instrumentos de planeación y elaboración de presupuestos. Una parte de esta propuesta fue incorporada al Sistema Nacional de Planeación.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 3.
En el camino
De los presupuestos
participativos

ESTUDIO DE CASO

A medida que la ciudadanía asume sus condiciones políticas –no como pertenencia a un partido, sino como pertenencia a una comunidad en donde se identifican necesidades y se proponen soluciones–, se apropian de los problemas y es más factible que las mencionadas soluciones sean también apropiadas y puestas en marcha. Los Gobiernos pueden o no estimular estas acciones que, realmente, son evidentes en lo local, en donde se ejecutan las determinaciones que aquellos han considerado para sortear las problemáticas identificadas. Solo que, en ciertas oportunidades, no son precisamente coincidentes con las que podrían haber identificado los miembros de la comunidad, y entonces los resultados de una u otra interpretación dejan ver la multiplicidad de orientaciones que puede adquirir una política pública, dependiendo de los actores centrales que hayan participado en su formulación. Las personas excluidas de ella, como actores pasivos, pueden seguir marginadas o ser artífices de su reformulación.

El caso de Porto Alegre

Apartes de “El presupuesto participativo de Porto Alegre” (Perales, 2004, p. 137).

[...] El caso de Porto Alegre, ciudad dividida en 16 distritos –basándose en criterios geográficos, sociales y de organización comunitaria–, muestra cómo el presupuesto participativo concentra el interés de una lucha de clases. Las clases privilegiadas presionan, con el apoyo de grandes medios de comunicación, contra lo que consideran el peligro de dar poderes de decisión al pueblo. En sentido contrario, los y las habitantes de las comunidades más pobres acuden masivamente a las reuniones.

Con su participación pueden decidir mejoras sustanciales para sus vidas: electrificación, conducciones de aguas negras, servicio de agua potable, recogida de basuras, instalación de escuelas y centros de salud, seguridad en las calles, etc. En el caso de Porto Alegre fue importante el hecho de que la Alcaldía respetara las decisiones tomadas en las asambleas de 1990, cuando aún la participación era minoritaria. Este respeto dio credibilidad al procedimiento y comenzó a funcionar el boca a oreja en los barrios de las clases populares. Se decía que las mejoras públicas habían sido decididas por los habitantes organizados. El impacto fue extraordinario: miles y

miles de personas se sumaron a las siguientes asambleas en los años posteriores. El caudal de decisiones que genera el presupuesto participativo en orden a mejoras públicas, plantea de inmediato el problema de los límites financieros.

La experiencia indica que las comunidades de los barrios toman conciencia de la necesidad de buscar ingresos para las arcas municipales. Así, la cuestión fiscal municipal se convierte en un asunto propio. En Porto Alegre, la movilización de miles de participantes trajo como consecuencia el pasar gradualmente de una capacidad recaudadora del 25% en 1989, al 51% en 1996.

[...]

El papel de las personas con capacidad de liderazgo es fundamental. Ellas son las que primero descubren los límites del poder público, así como también la relatividad de las necesidades de su barrio en relación con otras demandas más urgentes e importantes. Su papel será esencial en todo el ciclo participativo. [...]

Cuestiones para reflexionar

- ¿Qué es lo que obliga la anuencia del alcalde de Porto Alegre en la aparición de espacios para la formulación de presupuestos participativos?
- ¿Cómo puede explicarse el incremento continuado de la tributación?
- Bajo las condiciones que precisa el caso de Porto Alegre, ¿cuáles podrían ser las decisiones que afianzan la credibilidad en los líderes comunitarios? ¿Cómo se neutralizan los intereses de las clases privilegiadas?

CONCLUSIONES

El territorio como espacio de integración social viene cobrando gran importancia en la gestión pública, pues en él se ubican los recursos que permiten hablar de competitividad y de desarrollo. Sin embargo, se hace necesaria la cualificación de la gestión local a fin de otorgarle real autonomía en sus procesos, en la identificación de estrategias de planificación y en la priorización de sus actuaciones con el objeto de construir políticas públicas basadas en la participación consciente y responsable de sus ciudadanas y ciudadanos.

A lo anterior se suma el estímulo continuo que debe prodigarse a esa participación y el acompañamiento a sus gestores para consolidar formas organizativas articuladas e informadas que promuevan la autogestión y la concientización de que el empoderamiento es el resultado directo del derecho a la participación y la puerta a la protección real y efectiva de otros derechos bajo los principios de justicia e igualdad.

Idea clave

El territorio como espacio de integración social viene cobrando gran importancia en la gestión pública, pues en él se ubican los recursos que permiten hablar de competitividad y de desarrollo.

Así, el empoderamiento supone asumir funciones, disponer recursos y competencias y apoyar las decisiones tomadas a fin de llevarlas a feliz término. Es la suma de esfuerzos de la gerencia social y de la gestión pública que ahora aparecen interdependientes por cuanto requieren del estímulo mutuo con el propósito de encaminar acciones hacia el desarrollo económico y social.

Es necesario entonces incorporar muchos más recursos al gasto público social para fortalecer la educación en general y la educación política en particular, dado que esta se constituye en sustento de la cualificación real del ciudadano.

Por último, vale la pena interrogarse sobre el incremento desproporcionado de los recursos destinados a la seguridad nacional respecto de los que atienden la inversión social y su efecto en los índices de pobreza e inequidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR

Almond, G. y Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: University Press.

Habermas, J. (2001). The postnational constellation and the future of democracy, en *The postnational constellation*. Cambridge: Polity Press. pp. 58-112.

Melucci, A. (1989). *Nomads of the present: Social movement and individual needs in contemporary society*. Londres: Hutchinson Radius.

Vargas, A. (1996). Democracia y participación social, en AA.VV.: *Democracia formal y real*. Bogotá, Colombia: Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán.

Zimmermann, A. (2004). *La gestión de redes, caminos y herramientas*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya Yala.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

La construcción de cultura política en Colombia. Proyectos hegemónicos y resistencias culturales

Martha Herrera, Alexis Pinilla Díaz, Raúl Infante, y Carlos Díaz Soler. 2005. Bogotá, Colombia: Universidad Pedagógica Nacional.

Esta investigación da cuenta de las diferentes percepciones acerca de la cultura política, el papel de la educación en su transformación y la injerencia de actores y factores que pueden forjar nuevos escenarios de participación.

Sistemas sociales: Lineamientos para una teoría general

Niklas Luhmann. 1998. Barcelona, España: Anthropos.

El autor señala cómo los sistemas sociales, en su evolución, llevan a cabo un proceso de autorreferenciación orientado por el procesamiento de la información que se sustenta en la descripción de sí mismo y la del entorno.

Metodologías y presupuestos participativos

Tomás Villasante, Dolores Hernández, Pedro Martín, Manuel Montañés, Fco. Javier Garrido. Alain Santandreu, ... Benito Jiménez. 2002. Madrid, España: IEPALA.

Los autores recrean paso a paso el proceso de construcción de un presupuesto participativo considerando los diferentes actores, las instituciones, los liderazgos comunitarios y las estructuras organizativas en una confluencia posible de intereses a partir de actividades autodiagnósticas.

WEBGRAFÍA

PNUD (2007). Plan, Presupuesto y Proyecto. Un aporte para la gestión regional y local (Cuaderno 12). Disponible en: www.pnud.org.pe/data/publicacion/cuaderno12.pdf.

Portal del presupuesto participativo de la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas de Colombia. Disponible en: http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php

GLOSARIO

Abstención: No participación en algo a lo que se tiene derecho.

Alteridad: Valor educable que consiste en reconocer al otro como sujeto autónomo y con Derechos Humanos, digno de respeto en sus diferencias, con voz propia para participar en la comunidad y capacidad para proponer e intervenir. Disponible en: diccionario de sostenibilidad: www.sostenibilidad.com/index.php/diccionario.html

Empoderamiento: Potencialización de las capacidades, conocimientos y experiencia de cada uno de los miembros de un grupo motivando la participación activa en los procesos emprendidos a partir del sentido de pertenencia y apropiación que se libera.

Grupo: Pluralidad de personas que poseen una identidad común (al menos cierto sentido de unidad) y ciertos objetivos y normas compartidas. El grupo, además, se caracteriza por una comunicación directa o indirecta entre sus miembros, por pautas reguladoras de la interacción basadas en un sistema de roles interrelacionados y cierto grado de interdependencia entre sus miembros. De acuerdo con esta acepción, el grupo es un tipo de colectividad más desarrollada, con un sentido de identidad distintivo y una definida estructura social apoyada en la interacción directa o indirecta de sus miembros. Según el tamaño y el grado de intimidad desarrollado, los grupos se extienden desde la familia hasta la sociedad.

Holística: Enfoque teórico que pretende estudiar los diversos aspectos de la realidad como un todo interconectado. Disponible en: www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/p372.html

Imaginario: Forma transitoria de expresión, una visión del mundo que, de manera indirecta, reproduce la cultura y la sociedad generando estereotipos plenos de sentido que se configuran en sentimientos, carencias y creencias mitificados.

Imaginarios sociales: Esquemas contruidos socialmente. Permiten aceptar algo como real e incorporarlo al sistema social.

Plebiscito: El plebiscito es uno de los mecanismos de participación que brinda la Constitución para que los colombianos y las colombianas participen en las decisiones políticas que les afectan. El plebiscito es convocado por el Presidente de la República (previo respaldo escrito de todos los ministros) cuando crea conveniente consultar al pueblo acerca de una decisión que se piensa tomar. El Presidente puede convocarlo siempre y cuando la política o decisión que se piensa consultar no sea una que, por su naturaleza, deba ser aprobada por el Congreso. Asimismo, el Presidente debe informar al Congreso, al momento de convocar el plebiscito, las razones para realizarlo, así como la fecha fijada para que se lleve a cabo la votación por parte de los ciudadanos. Esta votación debe ser no antes de un mes (treinta días) y no después de cuatro meses (ciento veinte días) de haber sido convocado dicho plebiscito. Además, la fecha de la votación no puede, en ningún caso, coincidir con la de otras elecciones. Sin embargo, el Congreso es responsable, en gran medida, de si finalmente el plebiscito se realiza o no. El Congreso tiene un mes de plazo para estudiar la propuesta del Ejecutivo; si al cabo de ese tiempo la mayoría de los congresistas no rechazan la propuesta, el Presidente podrá convocar el plebiscito. El pueblo es el que elige, y el plebiscito será aprobado solo si la mayoría de los colombianos que hacen parte del censo electoral vota a favor. Disponible en: www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli43.htm

Prácticas sociales: Reproducen regularidades, ajustan las realidades y garantizan el cambio permanente de la sociedad y sus individuos.

Referendo: El referendo es un mecanismo de participación ciudadana que se utiliza para aprobar un proyecto de ley, de ordenanza o de resolución local de iniciativa popular que haya sido negado por la entidad competente para hacerlo cumplir, o cuando el plazo otorgado por la Constitución de Colombia para que dicho proyecto se cumpla haya vencido. En otras palabras, lo que se busca con un referendo es que los proyectos de interés para la comunidad sean autorizados y ejecutados; es decir, el referendo es una instancia a la que el pueblo puede acudir en caso de que la corporación encargada de aprobar la ley no la acepte o simplemente deje vencer el plazo para discutirla y aprobarla. Para poder hacer uso del referendo se necesita el respaldo de por lo menos el 10% de los ciudadanos del censo electoral (en el caso de Colombia, se usan los datos del censo del año 1985). Una vez que el proyecto de referendo se inscriba ante el Registrador Nacional, la organización electoral dará un plazo de seis meses para la recolección de las firmas que lo respalden. Cuando en un referendo hay más de una iniciativa (es decir, hay más de una ley que se pretende cambiar o aplicar), los miembros que van a respaldar las iniciativas solo podrán apoyar con su firma a una de ellas. La tarjeta electoral que se utilice debe tener una pregunta dirigida a los ciudadanos en la que se les inquiera por la ratificación o derogación de la norma que se somete a dicho referendo. Para responder esto, el ciudadano tendrá una casilla para marcar “Sí”, una para marcar “No” y otra para marcar “Voto en blanco”. El referendo solo se aprobará cuando el pueblo haya respondido de manera positiva en un 50% más 1 de los y las votantes, de lo contrario, la norma que se planteó se deroga. Disponible en: www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli44.htm

Tejido social: Consolidación social sobre la base de las organizaciones productivas y la relación que establecen entre sí de modo que le aportan fortaleza y autorregulación.