

Análisis del proceso de presupuestación local 2001: Localidades de Usaquén, Santa fe, y Rafael Uribe Uribe

Raúl Velásquez Gavilanes*

María Andrea García**

Sonia Fiscó***

Resumen

La investigación pretendió analizar el proceso de presupuestación (elaboración y aprobación de los presupuestos locales) que se surtió a finales del 2001 en las localidades de Usaquén, Santa fe, Rafael Uribe Uribe, con el propósito de entender el nivel de transparencia en este proceso, el grado de participación ciudadana, y sugerir recomendaciones para la elaboración de futuros presupuestos. Los hallazgos efectuados nos permitieron reformular nuestras hipótesis iniciales en los siguientes términos: a) la normatividad que regula la presupuestación local es una de las variables que no permite de manera adecuada la participación popular; esta tiende a favorecer a los alcaldes locales y a los ediles, en la toma de decisiones independientes. b) la administración se ha concentrado más en fomentar la planeación participativa ignorando la importancia de

(*). Profesor asociado de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, director de la maestría en Política Social e integrante del grupo de investigación Política género y Democracia.

(**). María Andrea García Ruiz es politóloga de la Universidad Javeriana, Especialista en Resolución de Conflictos de la Universidad de los Andes.

(***). Sonia Milena Fiscó, es estudiante de la carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

la participación durante el proceso de presupuestación local; c) las juntas administradoras locales y los alcaldes locales tienen un espacio importante para aprobar programas y proyectos de sus preferencias debido a que las decisiones adoptadas por los ciudadanos en los Encuentros Ciudadanos son, por lo general, de tal ambigüedad que no marcan un verdadero direccionamiento al contenido del presupuesto local anual; d) el análisis del proceso de presupuestación y de sus resultados debe ser cuidadoso pues cada proceso presupuestal tiene su propio sistema que lo afecta (actores, instituciones formales e informales y contexto) y cada rubro del presupuesto final también tiene su propio subsistema.

Introducción

El presente artículo pretende compartir los resultados del proyecto de investigación "Análisis del proceso de elaboración y aprobación de los presupuestos de las localidades de Usaquén, Santa Fe, y Rafael Uribe Uribe para la vigencia 2002."¹

La presupuestación es un proceso que se surte cada año en las localidades en que se encuentra dividida la ciudad, y que consta de un conjunto de acciones y decisiones que toman las autoridades locales entre los meses de octubre y diciembre de cada año, para la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto que financiará la siguiente vigencia fiscal.² El proceso de presupuestación se surte dentro de un proceso mayor, el de planeación local, puesto que busca año a año financiar la implementación del plan de desarrollo que ha sido aprobado en cada localidad según las disposiciones del Acuerdo 13 de 2000.³

1. Este proyecto fue financiado por la Vicerrectoría Académica y la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana. Los autores de este artículo desean agradecer a las siguientes personas que hicieron parte del grupo de investigación: Juan Carlos Ruiz, Dionne Alexandra Cruz, Sonia Fiscó, Jose Luis Guerrero, Diana Zamora, Juliana Ramírez, María Andrea Rondón, Giovanni Rincón, y María Fernanda Cruz. Así mismo, desean expresar sus agradecimientos a la profesora Ana Rico de Alonso por su apoyo para el entendimiento de la observación directa como técnica de investigación, y a todas aquellas personas vinculadas de alguna manera a las localidades de Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe que contribuyeron suministrando información para la investigación, en particular a los alcaldes locales, ediles, consejeros de planeación local, comisionados de trabajo, funcionarios y ciudadanos entrevistados.

Este artículo se basa en el informe de investigación presentado a la Vicerrectoría Académica de la Universidad Javeriana, y en la ponencia presentada en el VI Congreso de Investigación de la Universidad Javeriana: "La política y el presupuesto local en Bogotá. Estudio de tres localidades: Rafael Uribe Uribe, Santa Fe y Usaquén, congreso celebrado el pasado mes de agosto de 2003."

2. Luego de la presupuestación vienen otras fases de modificación y adiciones presupuestales que también son importantes para la definición de la inversión local. Estas etapas posteriores no son objeto de esta investigación, sin embargo llamamos la atención sobre su importancia para futuros estudios.

3. Hoy en día existen veinte localidades, y cada una cuenta con una Junta Administradora Local compuesta por ediles elegidos popularmente, y un alcalde local elegido por el Alcalde Mayor de una terna que le envía la respectiva junta administradora local. Así mismo, cada localidad dispone de recursos económicos, básicamente transferencias del sector central, para cumplir con sus responsabilidades. Sobre el proceso de fortalecimiento de gobierno locales véase VELÁSQUEZ, Raúl. (2003). Bogotá: políticas públicas de gobierno local, Bogotá: Ceja; GARCIA, Martha Cecilia y ZAMUDIO, Vicente, compiladores. (1997) Descentralización en Bogotá: Bajo la Lupa (1992-1996), Bogotá: Cinep. Para el proceso de planeación ver SUDARSKY, John y ESCALLÓN, Clemencia. "La formulación de los planes de desarrollo local por medio de los encuentros ciudadanos en Bogotá, primer ciclo de aplicación del acuerdo 13 de 2000, enero junio 2001," en Veeduría Distrital. (2001) Participación Ciudadana en la Planeación del Desarrollo Municipal, Distrital y Nacional. Bogotá: Arfo Ltda., pp. 129-160.

Las razones para escoger solamente a tres de las veinte localidades de Bogotá fueron dos. Nuestro deseo de realizar una observación profunda de la presupuestación local aunado a las limitaciones de tiempo y recursos nos llevo a concluir que era mejor abarcar poco. Por otro lado, la diversidad presentada en las tres localidades seleccionadas a lo largo del proceso de planeación participativa nos convenció que con ellas tendríamos un buen panorama para entender el proceso de presupuestación con algún grado de generalidad. En efecto, mientras en Usaquén y Santa fe se registraban altos grados de tensión entre alcalde, ediles y consejeros de planeación local, llegando incluso en Usaquén a realizarse audiencias participativas paralelas a los Encuentros Ciudadanos, en la localidad de Rafael Uribe las autoridades lograron acuerdos para adelantar el proceso de planeación.

Y los motivos para estudiar la presupuestación local surgieron de nuestra percepción, como investigadores de los gobiernos locales de Bogotá, de la ausencia de análisis de los aspectos políticos de la presupuestación. Cuando la administración pública ha mirado al proceso de presupuestación lo ha hecho desde sus aspectos técnicos y no políticos, y con la finalidad de fortalecer los procesos de ejecución presupuestal a través de la contratación.⁴ La academia, por su parte, se ha concentrado en estudiar la planeación local, dejando a un lado la presupuestación local. (Sudarsky y Escallón, 2001); (Pedraza, 2000). Este olvido no correspondía con la importancia de la presupuestación. Por más participativo y transparente que haya podido ser la elaboración del Plan de Desarrollo Local, el alcalde local y la respectiva junta administradora local pueden refrendar o desvirtuar su contenido con la presupuestación, pues es en la presupuestación donde los actores políticos verdaderamente deciden cuáles de los programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo Local se financian o no.

Para dar cuenta de nuestra investigación del proceso de presupuestación local surtido en el año 2001 en las localidades de Usaquén, Santa fe y Rafael Uribe Uribe, hemos dividido en cinco secciones el presente artículo. En la primera esbozaremos las preguntas que guiaron nuestra investigación y los objetivos que nos propusimos. En la segunda haremos una descripción de la metodología empleada. En la tercera expondremos los hallazgos y principales conclusiones a las que llegamos. Finalmente, en la cuarta sección formularemos unas recomendaciones de política con miras a contribuir desde la academia a la mejor de la presupuestación local.

Preguntas y objetivos de investigación

Varias preguntas motivaron nuestra investigación al momento de proponer el proyecto: ¿Qué ocurrirá durante los meses de octubre a diciembre cuando los alcaldes locales elaboren los presupuestos locales y las respectivas juntas administradoras locales los aprueben? ¿Qué tanta participación y transparencia existirá al momento de elaborarse el proyecto de presupuesto local y al momento

4. El enfoque técnico de la presupuestación pretende convertir al presupuesto en una herramienta que no sea de control de ingresos y gastos sino en un mecanismo de obtención de resultados medibles, algo que se ha denominado "presupuesto inteligente" o "presupuesto por resultados" Para información general sobre el presupuesto por resultados ver la ponencia presentada por Gloria Gómez sobre presupuestos inteligentes en Foro organizado por la Veeduría Distrital, La Planeación Participativa en Bogotá, 1 de noviembre de 2002.

de discutirse su contenido en la respectiva JAL? ¿Respetarán los ediles los proyectos que la comunidad sugirió al momento de elaborar los planes locales incorporando las partidas respectivas para su financiación? Incluirán los ediles partidas nuevas no discutidas previamente por la comunidad? Si es así, cuáles son las razones para esta nueva inclusión? Serán pactos clientelistas los que fomentarán las nuevas inclusiones? O por el contrario, ¿será la mala calidad de la planeación la que motivará la inclusión de nuevos proyectos más técnicos y ajustados a la realidad? Finalmente nos preguntábamos si era posible sugerir recomendaciones para mejorar la presupuestación local de futuros años fiscales.

Teniendo en claro estas preguntas, el objetivo general de la investigación consistió en el análisis durante los meses de octubre a diciembre del proceso de elaboración y aprobación de los presupuestos de las localidades de Usaquén, Santa fe y Rafael Uribe Uribe con el propósito de entender el nivel de transparencia en este proceso, el grado de participación ciudadana y sugerir recomendaciones para que cuando se vuelvan a elaborar presupuestos locales éstos sean mejores.

A su vez, los objetivos específicos de la investigación fueron: a) la revisión de las normas que rigen el proceso de elaboración y aprobación de los presupuestos locales, el análisis de su coherencia y de los espacios que permiten la participación y la elaboración de presupuestos legítimos; la observación directa de la aplicación de estas normas en el proceso de presupuestación en las localidades objeto de estudio, para establecer en la práctica sus fortalezas y debilidades; la observación y análisis de la conducta de los actores inmersos en la presupuestación local (alcalde local, ediles, consejeros de planeación, ciudadanos, oficinas locales, oficinas centrales) con el propósito de establecer en qué medida su participación esta permitiendo la elaboración de presupuestos participativos y legítimos; la determinar la relación entre el proceso de planeación y el proceso de presupuestación local; y finalmente, la formulación de recomendaciones de política.

Iniciado el proyecto, surgieron las siguientes nuevas preguntas que motivaron aún más nuestra curiosidad por entender la presupuestación local: ¿Por qué la Junta Administradora Local de Usaquén no aprobó el presupuesto y el alcalde local debió expedirlo por decreto? ¿Por qué la Junta Administradora Local de Santa fe sesionaba a puerta cerrada y dificultaba en ocasiones la asistencia de nuestro investigador? ¿Por qué en Rafael Uribe Uribe la Junta Administradora Local consideraba que el "anexo informativo a nivel de proyectos" del proyecto de presupuesto local era una parte esencial del presupuesto y tenía un poder vinculante, cuando las normas de la presupuestación no lo consideraban así?

Metodología empleada durante la investigación

Inspirados en un enfoque que privilegió lo cualitativo, el equipo de trabajo asumió la combinación de distintas técnicas de investigación social a lo largo de tres fases. En la primera optamos por aplicar la observación directa de las sesiones de las juntas administradoras locales de las tres localidades que condujeron a la aprobación de los respectivos presupuestos.⁵ En la segunda fase nos dedicamos a la consecución, revisión y cruce de documentos pertinentes al proceso de definición presupuestal. El equipo investigador se puso a la tarea de recopilar material documental pertinente en las alcaldías locales y en entidades distritales y a diseñar unas matrices a las que llamamos "Sábanas de Análisis Presupuestal" por su gran extensión. A la manera de plano, se logró en ellas visualizar claramente el curso

del proceso de presupuestación desde sus inicios, en el seno de los Encuentros Ciudadanos hasta el momento de la aprobación definitiva del Presupuesto.⁶

En la tercera y última fase de la investigación, y con el producto de los hallazgos de la observación directa y del análisis documental, nos ocupamos de aplicar dos técnicas de investigación adicionales. La primera fue la entrevista en profundidad. El equipo de investigación aplicó setenta y tres entrevistas a una población objetivo conformada por las autoridades locales, a saber el alcalde local, los ediles que hacen parte de la Junta Administradora Local y los funcionarios cuya competencia en la presupuestación fuese relevante. Igualmente, fueron entrevistados los actores que conforman la comunidad participante en el proceso de planeación participativa y control social, Consejeros Locales de Planeación y Comisionados de Trabajo. La segunda técnica fue la del grupo local. El equipo adelantó 7 grupos focales con grupos homogéneos de actores vinculados de alguna manera a la planeación y a la presupuestación local, a saber ciudadanos que asistieron a los Encuentros Ciudadanos, consejeros de planeación local, funcionarios de las alcaldías locales, ediles, funcionarios de las Unidades de Ejecución Local, miembros del Comité Interinstitucional para la planeación, y con los funcionarios de la Secretarías de Hacienda y del Departamento Administrativo de Planeación Local que participan de alguna forma en la presupuestación local.⁷

Resultados de la investigación y su análisis frente a lo esperado

La investigación nos permitió realizar varios hallazgos, que serán presentados resumidamente en dos grupos. Aquellos relacionados con las hipótesis esbozadas en el proyecto de investigación inicialmente presentado a la Vicerrectoría; y aquellos hallazgos adicionales, que no teniendo una relación directa con las hipótesis iniciales, nos sorprendieron a lo largo de la investigación.

Hallazgos frente a las hipótesis iniciales. La mejor forma de referirnos a los hallazgos relacionados con nuestras cuatro hipótesis iniciales es recordando cada una de ellas y determinando si éstas estaban correctas o erradas a la luz de dichos hallazgos. Todas nuestras hipótesis fueron reformuladas como se verá a continuación.

-
5. *Para esta observación se contó con la experiencia y los valiosos aportes de la profesora Ana Rico de Alonso, quien calificó al equipo investigador en los conocimientos de la etnografía; adicional a ello, suministró un modelo de Observación, a partir del cual se diseñó el Diario de Campo y la Guía de Observación, que serían aplicadas por los investigadores. Posteriormente se transcribió lo recogido en estos escenarios, se leyó y analizó. Aunque los diarios de campo se diligenciaron descriptivamente y no de forma interpretativa, en una sección especial se dejó un espacio para que los investigadores registraran sus observaciones subjetivas.*
 6. *Hicieron parte de estos cuadros las siguientes columnas: Plan de Desarrollo, discriminado por objetivo, programa y metas por programa; Plan Plurianual de Inversiones (2.002 - 2.004) año a año; anteproyecto de presupuesto, discriminado por número, proyectos y recursos; proyecto de presupuesto; comentarios del Consejo Local de Planeación; concepto del CONFIS; modificaciones propuestas por la Junta Administradora Local y Presupuesto definitivo 2002.*
 7. *Para la elaboración del cuestionario de la entrevista y de las guías de entrevista a grupo focal se contó con el apoyo de Dionne Alexandra Cruz. El libro de BONILLA-CASTRO, Elsy y RODRÍGUEZ SEHK, Penélope. (1997). Más allá del dilema de los métodos. Bogotá: Unianandes, fue esencial para adelantar los grupos focales. Con el objeto de revisar la confección de la entrevista, el equipo contó con el acompañamiento del profesor Juan Carlos Ruiz, quien además ilustró al equipo de investigadores, acerca de las pautas principales para una exitosa aplicación de una entrevista en profundidad.*

Decía nuestra primera hipótesis: La normatividad que regula la elaboración y aprobación de los presupuestos locales no permite de manera adecuada la participación popular. Por el contrario esta tiende a favorecer a los ediles en la toma de decisiones independientes. La administración se ha concentrado más en la planeación ignorando la importancia de fomentar la participación durante la presupuestación.

Nuestros hallazgos nos permiten afirmar que esta hipótesis es válida aunque con algunas correcciones. Veamos porqué.

Primero. Es cierto que la normatividad existente en torno al proceso de presupuestación local no permite de manera adecuada la participación popular durante la elaboración y aprobación de los presupuestos locales. Cuando la Constitución Nacional establece en el inciso primero de su artículo 324: "Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población," no hace mención a participación ciudadana alguna, ni entrega al alcalde local la iniciativa presupuestal, como si lo hace con el Presidente, los gobernadores y los alcaldes municipales.⁸ Es decir, de acuerdo con la Constitución Nacional, la presupuestación local es un asunto de pura democracia representativa.

Pese al anterior principio, la presupuestación local se ha reglamentado de manera diferente y con serios riesgos de inconstitucionalidad. En efecto, el Decreto Nacional 1421 de 1993 le dio la iniciativa presupuestal al alcalde local, y lo mismo hizo el Decreto Distrital 1139 de 2000. Así mismo, el Decreto 1139 estableció que si la junta administradora local no aprueba el presupuesto presentando por el alcalde local, este funcionario adquiere la competencia para expedirlo por decreto.

Encontramos entonces una fuerte incoherencia en la normatividad que rige la presupuestación. Los ediles tienen una expectativa mayor y de hecho intervienen en el presupuesto activamente alegando el principio constitucional. Pero la vigencia de normas de inferior categoría los han debilitado hasta el punto de tener que negociar con el alcalde, pues si empantanar la discusión pierden su parcial competencia y la aprobación del presupuesto queda completamente en manos del alcalde local.

Deteniéndonos ahora en la búsqueda de reglamentaciones que faciliten o permitan la participación en la presupuestación local, encontramos que el ordenamiento jurídico no ha reglamentado esta materia. La Constitución Nacional no establece esta figura ni siquiera a nivel nacional o distrital y mucho menos a nivel local. El Decreto 1421, o estatuto de Bogotá, no dice expresamente que el alcalde local o que la junta administradora local deban escuchar a la comunidad al momento de aprobar el presupuesto local, como si lo hace con el plan de desarrollo en donde se deben convocar audiencias públicas (numeral 1º del artículo 69). Si bien el artículo 79 del Decreto 1421 permite a las organizaciones cívicas, sociales y comunitarias, así como a los ciudadanos residentes en la localidad abrirse un espacio durante el trámite de proyectos de acuerdo, como el de presupuesto,

8. Ver artículos 305, 315, 346, 353 de la Constitución Nacional.

esta norma es muy general y no se compadece con la importancia de la presupuestación.

Por otra parte, el Decreto 1139 de 2000, que reglamenta específicamente el proceso presupuestación local tampoco establece espacios que permitan la participación durante la presupuestación. Siendo su contenido eminentemente técnico y procedimental es evidente el olvido por los aspectos políticos que acompañan a un proceso de presupuestación.

La Circular no. 11-10-01, por su parte, un documento que la administración distrital expidió con el propósito de establecer un cronograma preciso para la presupuestación que se surtiría a finales del 2001 tampoco tocó de manera directa el tema de la participación durante la presupuestación. Sin embargo hace unos tímidos avances al establecer que los Consejos de Planeación Local debían revisar el anteproyecto del presupuesto elaborado por el alcalde local para cerciorarse del cumplimiento de las decisiones adoptadas en los Encuentros Ciudadanos, y al disponer que el alcalde local debía comunicarle al Consejo de Planeación Local la respuesta dada a cada una de las observaciones realizadas especificando los puntos que fueron atendidos y los que no, argumentando y sustentando las razones que lo llevaron a tomar dichas decisiones especialmente en los casos donde no se atendieron las observaciones realizadas por el Consejo de Planeación Local. Con esto, la Circular pretendió convertir al Consejo de Planeación en el garante de que el proyecto de presupuesto local respetara lo acordado participativamente durante la fase de la planeación.⁹

Sin embargo los avances son tímidos. El concepto que pueda dar el Consejo de Planeación Local al anteproyecto de presupuesto no constituye en absoluto un espacio para la participación ciudadana dentro del proceso de presupuestación. El papel de los consejeros se limitó a observar lo que pasaba con un proyecto de presupuesto, pero no a verificar lo que pasó durante las discusiones del presupuesto en la junta administradora local y durante la aprobación final impartida por el alcalde local luego de todo el trámite y los acuerdos.¹⁰

Segundo. Pese a que la normatividad no contempla mecanismo expreso de participación durante la presupuestación los hallazgos nos hicieron atemperar nuestra hipótesis por haber exagerado los efectos de esta ausencia de regulaciones para participar en el proceso de presupuestación. Creíamos al momento de formular el proyecto que esta ausencia era la única causa de ausencia de participación durante el proceso de presupuestación. Pero nuestros hallazgos nos permitieron concluir que hay más causas que impiden la participación: la falta de conocimiento e interés por parte de los ciudadanos en participar del gobierno

9. Aunque esta circular comprende disposiciones no estamos seguros de su poder vinculante. Se podría pensar que este tipo de disposiciones deberían estar recogidas en un decreto reglamentario o en un acuerdo distrital.

10. Es importante comentar como en el caso de los consejeros se sienten muy marginados del proceso de presupuestación; entrevistas no. 66 y 67. Varios de los ediles entrevistados manifestaron que no invitan a consejeros a la discusión del presupuesto pues la aprobación de este documento es una competencia exclusiva de la JAL; entrevistas no. 39 y 41.

Que no hay espacios ni garantías para la participación también se manifiesta en las sesiones a puerta cerrada que se dieron en la localidad de Santa Fe sin ningún inconveniente. Ver registro no. 4 del diario de campo.

local,¹¹ y la falta de conocimiento e interés por parte de los mismos consejeros de planeación local.¹²

Tercero. Es cierto que la normatividad tienden a favorecer a los ediles para que ellos tomen sus decisiones independientes al momento de aprobar los presupuestos locales y que hay un principio constitucional que incide en ello.¹³ Sin embargo la ausencia de espacios para participar durante la presupuestación y la normatividad existente no sólo favorecen a los ediles sino a otros actores más importantes dentro del proceso de presupuestación local: los alcaldes locales. Varias razones nos permiten argumentar el gran poder que tienen los alcaldes para incidir en definitiva sobre el contenido de los presupuestos, es decir para determinar cuáles programas y proyectos se financian con los recursos locales y cuáles no.

- La normatividad le da al alcalde local la iniciativa en materia presupuestal, es decir el alcalde tiene una posición ventajosa desde el comienzo. Así mismo, las disposiciones establecen que las modificaciones al proyecto de presupuesto deben ser aceptadas por el alcalde local,¹⁴
- Si bien el alcalde es nombrado por la Junta Administradora Local de terna que ésta elabora y la envía al Alcalde Mayor, la subsistencia del alcalde local ya no depende de la Junta Administradora Local sino de sus relaciones con el gobierno central, pues es al Alcalde Mayor a quien le corresponde dejarlo o removerlo de su cargo. Esta particularidad le da al alcalde local un argumento legal y de sobrevivencia para apartarse de ciertas presiones de la junta administradora local en materia presupuestal,¹⁵
- El alcalde tiene un gran poder para empantanar o dilatar la discusión del presupuesto por la JAL, y si se vence el término para que lo apruebe la JAL,

11. Para datos sobre el bajo conocimiento que los residentes en Bogotá tienen de sus autoridades locales, ver DÁVILA, Andrés y GARCÍA, Miguel. "Control Político y Control Ciudadano," en: FAINBOIM Israel, et al. Misión de Reforma Institucional de Bogotá: Servicio Civil y Mecanismos de Control, Bogotá, Tomo 4. Un edil de Usaquén, al ser preguntado expresamente del por qué la ciudadanía no asistió a las sesiones de presupuestación sostenidas en la JAL afirmó expresamente: "La gente no va porque ya no tiene interés. El club ya ha tomado la decisión." Entrevista 72.

12. Cuando se les preguntó a los consejeros de planeación por qué no fueron a las sesiones de presupuestación, algunos de ellos manifestaron su falta de interés en participar, o simplemente una actitud pasiva por no tener expresamente esta función. Relatoría del grupo focal con consejeros realizado el 25 de junio de 2002.

13. Varios ediles reconocieron que inciden con proyectos. Por ejemplo entrevista 72. El registro no. 3 del diario de campo de Usaquén permite comprender como los ediles abogan por proyectos específicos.

14. Ver artículo 17 Decreto 1139 de 2000. La junta administradora puede eliminar o reducir gastos siempre y cuando estos no sean para el funcionamiento del Fondo de Desarrollo Local o para atender inversiones contempladas en el Plan de Desarrollo Local.

Para la percepción del excesivo poder que tiene el alcalde local, entrevistas no. 1 y 23. Así mismo, un consejero de planeación local y ex edil sostiene el poder de los alcaldes locales para ejecutar el presupuesto, "pues ellos son los encargados y los que tienen la potestad de definir el valor de las partidas. Por que en el momento final, cuando se contrata es cuando se sabe el valor del proyecto," entrevista no. 27

15. Hoy en día con la celebración de concursos dirigidos por Universidades como la Nacional, le dan más autonomía a los alcaldes local. Así lo expresó por ejemplo el alcalde Villafraquez de Usaquén. Ver entrevista no. 10. Sin embargo estos concursos no son del todo eficientes en la generación de autonomía. Por ejemplo en Rafael Uribe Uribe el alcalde local terminó siendo el tío de un edil de la misma localidad. Ver entrevista no. 40 y diario

puede expedirlo por decreto con las modificaciones acordadas.¹⁶ Este fue el caso de Usaquén donde el alcalde se enfrascó en una pelea con la JAL y al final terminó sin ningún problema aprobando su presupuesto por decreto.¹⁷

- Las normas de la presupuestación establecen que el alcalde presenta el presupuesto a nivel de programas y que simplemente envía un anexo con los proyectos a financiar para efectos informativos. Es decir que este anexo no tiene fuerza vinculante y permite luego al alcalde hacer modificaciones, pues lo aprobado es el programa, un rubro macro que ampara a los proyectos.¹⁸
- La ambigüedad de lo producido durante la planeación participativa permite que el alcalde acomode proyectos dentro de los grandes temas del plan local;¹⁹
- La ausencia de espacios efectivos para la participación ciudadana durante la presupuestación favorece también al alcalde local.

Sin embargo y pese a esta normatividad favorable al alcalde local, el poder de éste o ésta no es igual en todas las localidades. En Usaquén es claro el predominio que tiene el alcalde local; sin embargo en Rafael Uribe Uribe el poder es más compartido con la JAL.²⁰ En Santa fe hay negociación pero se reconoce el poder que tiene el alcalde para definir el curso de los recursos.²¹ Como veremos más adelante, estas diferencias, frente a la misma normatividad, nos llevan a plantear la existencia de subsistemas políticos propios de cada localidad, como marco del proceso de presupuestación.

Cuarto. Con relación a la última parte de la hipótesis, es cierto que las autoridades distritales le han apostado más a la planeación participativa olvidando los aspectos políticos de la presupuestación. Esto no implica que las autoridades hayan olvidado el tema de la presupuestación en sus aspectos técnicos. En esto se ha avanzado y de ello hemos aprendido.²² Lo que afirmamos en nuestra hipótesis y ratificamos con nuestros hallazgos, es que la parte política de la presupuestación,

16. Artículo 18 Decreto 1139 de 2000

17. Diario de campo de Usaquén.

18. Si bien esta es la ley, es interesante ver como en Rafael Uribe Uribe se interpreta esta norma de manera distinta, lo que hace que el poder sea compartido ampliamente con los ediles. La junta administradora local siente y manifiesta que el anexo que envía el alcalde tiene poder vinculante y discute su contenido como si fuera la ley, registros nos. 8, 9 y 10 del diario de campo de Rafael Uribe Uribe.

19. La ambigüedad en los resultados de la planeación obedece a varias causas, en particular a las fallas de la metodología, a la imposición por parte de las autoridades centrales de lenguajes a la comunidad que los distraen para concretar sus problemas. Sobre estos problemas hemos profundizado en otro proyecto de investigación que se concentra en el estudio de la Planeación. Véase VELÁSQUEZ, GARCÍA, FISCO, Sonia, et al. (2003). Hay quejas de que las UEL y el Alcalde hacen modificaciones en el caso de Santa Fe y Rafael Uribe Uribe, vulnerando la planeación y la presupuestación, relatoría del grupo focal de ediles realizado el 6 de febrero de 2003.

20. Diario de campo de Usaquén, en particular los registros 1 y 2 donde se discute el destino de excedentes financieros para el año 2001. Un edil expresa con toda naturalidad que los proyectos se gestionan a través de los ediles. Interesante como este edil dice que los Encuentros Ciudadanos son más de funcionarios que de ciudadanos tratando de incidir en la inversión local. Entrevista no. 46.

21. Entrevistas nos. 71 y 72.

Esta ambigüedad permitió incluso que más de un edil aludiera y se justificara en los Encuentros Ciudadanos con el propósito de lograr un respaldo a sus proyectos, con el agravante de que pocos de ellos participaron activamente en dichos espacios.²⁷

Segundo. No son sólo los ediles los que se valen de la ambigüedad de lo decidido en la planeación para aprobar sus proyectos, sino también otros actores como los alcaldes locales, e incluso los consejeros de planeación local.²⁸

Tercero. Lo que pasa durante la presupuestación local, respecto de los programas y proyectos que terminan siendo aprobados, resultó siendo más complejo de lo que creímos inicialmente. Nuestra revisión nos indica que existen distintos procesos y acuerdos presupuestales que varían según la localidad y según los temas de que se traten financiar con el presupuesto. Es decir que mientras en ciertos temas hay más respeto por lo decidido en los Encuentros Ciudadanos, en otros temas alcaldes y ediles juegan con la ambigüedad de lo decidido en los Encuentros para incorporar sus proyectos.

¿Cómo explicar que en una misma ciudad y con la misma normatividad se den procesos presupuestales tan diversos como el de Usaqué, donde el conflicto llevó a que el alcalde expidiera el presupuesto por decreto; o como el de Rafael Uribe Uribe y Santa fe en donde es evidente que se negocia entre alcalde y ediles la elaboración del presupuesto? Por otra parte, cómo explicar que en una misma localidad haya ciertas decisiones más o menos respetuosas de los Encuentros Ciudadanos y otros temas que se alejan y caen más en el terreno de las decisiones de los actores individuales?

A un nivel macro, la variedad en los procesos de presupuestación es explicada por la existencia de un sistema en cada localidad dentro del cual ocurre la presupuestación, sistema que tiene elementos particulares para cada localidad, es decir, instituciones formales e informales, y actores con estilos y personalidades e interpretaciones de la normatividad diferentes.

El sistema de Usaqué es particular. El estilo y personalidad del alcalde local es muy importante y logra imponerse a lo largo del proceso. Este estilo y la personalidad explica en gran parte el conflicto desencadenado durante la presupuestación, hasta el punto de adoptar posiciones de burla de los ediles durante el debate y luego retirarse del recinto en medio de los debates.²⁹ Así mismo, los debates en la JAL permiten concluir que el manejo cuestionable por los ediles de un traslado presupuestal efectuado el alcalde Villafradez y no reportado a la JAL contribuyó a afectar la confianza entre alcalde y JAL.³⁰ El sentirse respaldado Villafradez por el poder central, hasta el punto de ser el primero en implementar el consejo de gobierno local, una nueva instancia de

27. Ver registros no. 8 y 10 del diario de campo de Rafael Uribe. En estas sesiones de aprobación del presupuesto es evidente que los ediles están abogando por financiar sus proyectos pero que usan la palabra Encuentros Ciudadanos como para legitimar las decisiones.

28. Diversos actores manifestaron que Consejeros de Planeación Local han logrado la financiación de proyectos en el presupuesto. Entrevistas 7, 5 y 72.

29. Registro no. 5 del diario de campo de Usaqué.

30. Registros nos. 2 y 3 del diario de campo de Usaqué.

apoyo para el gobierno local, también contribuyó a generar conflicto con la JAL.³¹ Así mismo, Villafradez se negó a entregar un anexo de proyectos específico a la JAL, así fuera a manera de anexo, lo que generó un fuerte enfrentamiento entre estas dos autoridades de la presupuestación local. Estos hechos explican el entramamiento del proceso presupuestal y la consiguiente adopción del presupuesto por decreto.

Cosa diferente pasó en Rafael Uribe Uribe, en donde hemos constatado la importancia de las instituciones informales. En esta localidad, aún contraviniendo el decreto 1139 que establece que el anexo de proyectos es informativo y que la JAL aprueba a nivel de programas, la realidad implica algo diferente. Los ediles, con la aquiescencia del alcalde local discuten y aprueban con el mínimo de los detalles el anexo de proyectos, dándole un verdadero poder vinculante a estos documentos. En Rafael Uribe Uribe existe entonces una especie de derecho consuetudinario que termina incluso por derogar el derecho escrito; prima el acuerdo entre los actores de darle poder al anexo en contra de lo que dice el decreto 1139.³² Negociar y entenderse entre los actores es un asunto clave en esta localidad.³³

En esta localidad la aprobación del presupuesto se dio en condiciones normales. El alcalde logra la aprobación del presupuesto a cambio de incluir algunas partidas para los proyectos bandera de los ediles. Lo anterior se puede corroborar al contrastar la propuesta inicial del alcalde presentada a la JAL con el presupuesto que finalmente es aprobado por esta corporación. El presupuesto a nivel de proyectos es aprobado tal cual como lo presentó el Alcalde, sin embargo, en el anexo de subproyectos es donde se puede inferir la negociación política entre los actores locales, dado que los intereses de estos se concentraron en subproyectos y no en las partidas globales asignadas a los programas. Esta situación no se dio en ninguna de las otras localidades estudiadas.

El predominio de la informalidad en esta localidad es tal, que el presidente de la JAL no tienen problema en seguir sesionando así no haya quórum y enviar el proyecto de presupuesto a la comisión de presupuesto pese a las críticas de uno de sus colegas.³⁴ Así mismo, el hecho de existir un parentesco tan cercano entre un edil y su sobrino, el alcalde local, permite que haya una relación más cercana entre el alcalde y una coalición de la JAL. En el mismo sentido, el hecho de que el alcalde local haya sido edil por nueve años permitió un mayor conocimiento del manejo político local, y una mayor cercanía con los miembros de la JAL, ya que muchos de ellos fueron sus compañeros en el edilato. Todas estas características que configuran el sistema que enmarca la presupuestación en esta localidad, permiten explicar por qué no se presenta en Rafael Uribe Uribe un conflicto similar al que se vivió en Usaquén.

La oposición en Rafael Uribe Uribe es muy débil y no alcanza a incidir en el resultado. Sin embargo las siguientes palabras de uno de los ediles, permiten

31. Registro no. 4 del diario de campo de Usaquén.

32. El entendimiento como regla general es algo típico de Rafael Uribe, para el poder compartido en esta localidad ver registros no. 1, 2 y 8 del diario de campo de Rafael Uribe Uribe.

33. Ver registros 1, 2, 3, 4, 5, 9 y 10 del diario de campo de Rafael Uribe Uribe. De estos registros se desprende como la JAL de esta localidad discute los proyectos con detenimiento, incluso en el caso de excedentes. Se discute hasta las direcciones de subproyectos.

34. Ver registros nos. 3 y 7 del diario de campo de Rafael Uribe Uribe.

ilustrar mejor las características del sistema local en el que se surte la presupuestación:

“Se que hay un interés de la corporación por aprovechar el plan de inversión. Pero hay que dejar claro que no se están beneficiando todos los barrios, la prioridad se centra en favorecer tan solo unos 40 barrios quedando unos 140 restantes sin protección... No es cierto que toda la localidad vaya a ser representada, puede que esto sea un reflejo de un proceso clientelista frente a algunos ediles y el alcalde local. Aquí lo que se debe decir es la verdad, hay un manejo interno para designar los recursos, y los recursos son escasos. Por ejemplo su sector (le dice al presidente de la JAL, Jairo Gómez) tiene una gran representación en inversión como ocurre con los sectores representados por otros tres ediles. Ahora cabe preguntarse cuál es el derecho de los otros sectores..... Hay un compromiso político amañado desde la UEL hasta la JAL. Además sería bueno saber por qué no se tienen en cuenta unos proyectos, se desconocieron en primer y segundo debate necesidades prioritarias. En primer debate se aprobó a pupitrazo limpio en un proceso amañado, seis aves de rapiña que se quieren adueñar del presupuesto a diestra y siniestra... Yo no estoy en contra de los ediles ponentes, sino del procedimiento del alcalde. Hay proyectos que no estaban radicados con ficha técnica. Hay obras montadas...”³⁵

En la localidad de Santa fe, el sistema que enmarca la presupuestación no es tan definido como el de Rafael Uribe e incluso como el de Usaquén. El hermetismo de la JAL y de los actores nos impidió en cierta forma comprender el sistema local con mayor propiedad. Sin embargo vemos que así como en Rafael Uribe Uribe, en esta localidad también hay un predominio de la informalidad y de la negociación entre actores por encima de la normatividad. No hay discusiones de frente sobre los proyectos y subproyectos, sino acuerdos a puerta cerrada. Las votaciones y los debates fueron un formalismo y no un verdadero espacio de discusión. Sesiones ocultas en la oficina del alcalde local y el cambio de horarios para las sesiones fueron prácticas que sin duda dificultaron el control político y social al presupuesto.³⁶

En esta localidad resulta aún más evidente la negociación política, pues todas las modificaciones propuestas por la JAL al presupuesto fueron aprobadas por el alcalde local. Caracteriza también a este sistema el hecho de que el alcalde local haya prestado sus servicios de asistencia jurídica a un ex-alcalde de la misma localidad, lo que le dio un mayor conocimiento sobre la dinámica de la localidad, y a su vez mayor capacidad de negociación con los ediles.

Cuarto. Así como cada localidad tiene un sistema que enmarca a la presupuestación, cada rubro del presupuesto, llámese programa o proyectos, tiene su propio subsistema, con sus actores e instituciones. Esto es lo que permite explicar que haya variedad dentro de cada presupuesto y que existan proyectos más legítimos que otros, o proyectos que triunfan o fracasan en conseguir los recursos necesarios. En otras palabras cada rubro presupuestal tiene su propio subsistema, lo que explica su propia historia.

35. Ver registro no. 11 del diario de campo de la localidad de Rafael Uribe Uribe que recoge estas apreciaciones dadas durante el debate de aprobación del presupuesto local.

36. Ver registros no. 4 y 5 del diario de campo de Santa fe.

La variedad que encontramos en los productos presupuestales, luego de comparar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo Local, el proyecto de presupuesto y el presupuesto definitivo que es aprobado por la JAL y sancionado por el Alcalde Local, nos permitió construir una tipología para ilustrar los diversos resultados de la presupuestación local. Presentaremos a continuación esta tipología, aclarando de antemano que las diferentes categorías no necesariamente tienen ejemplos en las tres localidades analizadas.

<i>Tipología de resultados de presupuestos locales</i>		
A. Programas contemplados en el Plan Plurianual y su relación con el presupuesto	1. Abandonados	
	2. Reconocidos	2.1 Lineales
		2.2 Modificados -Negociados
		2.3 Modificados -No negociados
B. Programas Fantasma: no tienen recursos en el Plan Plurianual, pero aparecen en el presupuesto		

Podemos entonces observar que existen dos grandes categorías. La A que se refiere a los programas que se contemplaron en el Plan de Desarrollo Local (es decir que tuvieron recursos en el Plan Plurianual) y su relación con el presupuesto; y la B que se relaciona con los programas fantasmas, es decir aquellos sin recursos asignados en el Plan Plurianual, pero que aparecieron en el proyecto y en el presupuesto definitivo.

Un ejemplo de la categoría B se presentó en Usaquén con el programa desarmarnos con amor del objetivo familia y niñez, y el programa Bogotá ciudad fraterna del objetivo justicia social.

Por su parte, la categoría A se divide en dos: los proyectos abandonados, es decir aquellos que tuvieron recursos asignados en el PDL, pero que no se tuvieron en cuenta en el presupuesto al no asignárseles recursos; y los proyectos reconocidos, es decir aquellos que si tuvieron recursos asignados en el presupuesto anual de la localidad.

Ejemplos de proyectos abandonados encontramos en la localidad de Santa fe: Apreciar las normas y admirar lo bueno (Objetivo Cultura Ciudadana) y Bogotá bella construida y natural (Objetivo Ambiente). Igualmente, en Usaquén, del objetivo productividad desaparece el programa plataforma integral de servicios. En este caso es importante resaltar que los recursos del objetivo disminuyeron considerablemente, ya que en el Plan Plurianual se contemplaba \$589.886.000 y en el presupuesto se le asignaron \$100.000.000.

Por otro lado, los proyectos y programas ubicados en la categoría de reconocidos pueden clasificarse en tres grupos:

- Lineales – no modificados: proyectos que aparecen durante todo el proceso con el mismo dinero. En esta categoría no se tiene en cuenta al Plan Plurianual, sólo se compara el proyecto presentado por el Alcalde con el presupuesto definitivo aprobado por la JAL pues en las tres localidades al contrastar el Plan Plurianual con el presupuesto definitivo en todos los programas cambia la asignación de recursos. Ejemplos de este grupo son los siguientes. En Santa fe: proyecto “apoyo al mejoramiento de la infraestructura y dotación del hospital centro- oriente sede asistencia el Guavio” (objetivo justicia social, programa salud con calidad) aparece en el anteproyecto y proyecto con \$430.000.000 y a pesar de la propuesta de la JAL de hacer un recorte de \$83.000.000, en el presupuesto final se mantiene con \$430.000.000. Usaquén: programa “Bogotá Ciudad fraterna” (objetivo Justicia Social) aparece en el proyecto de presupuesto con \$62.000.000; la JAL propone que este programa sea eliminado del presupuesto, pero el Alcalde no acepta y en el presupuesto definitivo continua con los mismos recursos.
- Modificados – negociados: proyectos modificados durante el proceso de aprobación del presupuesto en la JAL, y cuya modificación corresponde a la negociación entre el alcalde local y la JAL.³⁷
- Modificados – no negociados: proyectos cuya modificación de recursos no corresponde a una negociación entre el alcalde y la JAL, sino a decisiones individuales del alcalde.

En esta categoría, tampoco se tiene en cuenta el Plan Plurianual, solo se compara el proyecto presentado por el alcalde con el presupuesto definitivo, pues estos son los documentos que permiten evidenciar las negociaciones entre la JAL y el alcalde. No obstante, vale la pena mencionar algunos ejemplos de los proyectos con modificaciones sustanciales del plan plurianual al presupuesto. En Santa fe, dentro del objetivo cultura ciudadana, el programa apreciar las normas y admirar lo bueno desaparece del proyecto de presupuesto. Así mismo, dentro del objetivo productividad, los programas prosperidad colectiva y plataforma integral de servicios son suprimidos en el proyecto de presupuesto. En Usaquén, dentro del objetivo familia y niñez, el programa mundos para niñez y la familia disminuye los recursos en \$317.880.612. Finalmente, en Rafael Uribe Uribe, del objetivo Cultura Ciudadana el programa comunicar vida y juego limpio disminuyó la asignación en \$528.371.044. Del objetivo Ambiente, el programa Bogotá bella, natural y construida, aumentó en \$524.496.852.

En el caso de los proyectos modificados – negociados encontramos las siguientes nuevas categorías:

37. Para analizar la negociación que se produce entre estas dos instancias, se tuvo en cuenta la correspondencia cruzada entre el alcalde y la JAL durante las sesiones de discusión del presupuesto, pues es allí donde se evidencian las solicitudes de los ediles sobre el aumento o disminución de recursos para algunos proyectos, y la respuesta del alcalde a dichas solicitudes.

- Consentidos: en la propuesta de la JAL se solicita más dinero para estos programas y el Alcalde acepta.³⁸

En este caso, podemos mencionar los siguientes ejemplos. En Usaquén: al programa mundos para la niñez y la familia del objetivo familia y niñez se le agregaron \$596.922.612, a solicitud de la JAL. En Rafael Uribe Uribe: del objetivo cultura ciudadana, en el programa apreciar las normas y admirar lo bueno, en el proyecto fortalecimiento del sistema local de cultura, al subproyecto escuela de formación artística se le añade el barrio San José. En el objetivo justicia social, en el programa Bogotá ciudad fraterna, en el proyecto realización y fomento de acciones para la atención del adulto mayor, al subproyecto atención y capacitación para la tercera edad y grupos vulnerables UPZ Marco Fidel Suárez se le añade el barrio Marruecos. En el objetivo justicia social, en el programa mejoremos el barrio y la casa, en el proyecto diseño, construcción y mejoramiento de vías, andenes y escaleras UPZ tipo 1, al subproyecto vías playón playita se le especifica la dirección calle 49 sur entre placas 11ª 36 y 11ª 95. Por el contrario, en Santa fe todas la solicitudes de la JAL fueron para disminuir recursos a varios programas.

- Sacrificados: la JAL solicita menos recursos y el Alcalde acepta.

Un ejemplo lo hallamos en Santa fe, donde al programa ubiquémonos para la solidaridad del objetivo justicia social se le disminuyeron recursos en \$100.000.000. En Usaquén, al programa educación para la era del conocimiento del objetivo educación se le disminuyen \$393.837.388. En Rafael Uribe Uribe no se presenta este caso.

Finalmente, en los proyectos modificados – no negociados se presentan dos categorías adicionales, que respectivamente se refieren a los proyectos con más, o con menos, recursos en el presupuesto definitivo con respecto al proyecto de presupuesto, sin que dicha modificación corresponda a una petición explícita de la JAL.

Ejemplos de proyectos con más recursos son: En Santa fe, al programa vida sagrada del objetivo cultura ciudadana se agregaron \$18.000.000. En Rafael Uribe Uribe, el subproyecto recuperación zona verde y espacio público calle 49B sur entre carrera 1C este y 1B este D.T Ayacucho, del proyecto habilitación y mantenimiento de zonas verdes y espacios públicos, del programa Bogotá bella construida y natura, del objetivo ambiente se le aumentaron \$2.000.000.

38. Teniendo en cuenta que en Rafael Uribe Uribe la discusión del presupuesto se dio a nivel de subproyectos, es importante destacar que no existe ninguna modificación en los grandes rubros del presupuesto (programas y proyectos). Los cambios se evidencian en los subproyectos, pues a este nivel se dio la negociación política entre el alcalde y la JAL; de acuerdo a lo anterior, en esta localidad las modificaciones a los subproyectos son de tres tipos: en primer lugar, modificaciones por ubicación donde la JAL solicitan añadir el nombre de un barrio o una dirección en específico, en segundo lugar la inclusión del número de radicación del subproyecto en la Banco de Programas y Proyectos, y por último, modificaciones de recursos. La mayoría de las modificaciones corresponde al primero y segundo caso, mientras que solo existen tres subproyectos que tienen modificaciones de recursos. Para el caso de Usaquén el proyecto presentado por el Alcalde no tiene ninguna modificación con respecto al presupuesto definitivo, pues como se vio anteriormente el presupuesto fue expedido por decreto. Sin embargo, durante las sesiones de discusión se alcanzó a desarrollar algún tipo de negociación. De esta forma, la comparación para el caso de Usaquén se realiza teniendo en cuenta la propuesta modificatoria de la JAL, y la respuesta dada por el Alcalde Local, a pesar de que dichos cambios no se hayan incorporados al presupuesto definitivo.

Por su parte, ejemplo de proyectos con menos recursos son: En Usaqué, el programa obras con saldo pedagógico del objetivo justicia social tiene una apropiación del \$62.000.000 en el proyecto presentado por el Alcalde. La propuesta modificatoria de la JAL no manifiesta ningún cambio al respecto, sin embargo, en la respuesta del Alcalde a dicha propuesta se elimina este programa. En Rafael Uribe Uribe, al subproyecto vías Gustavo Restrepo, del proyecto construcción y mantenimiento de vías andenes, escaleras UPZ 36 y 39, del programa movilidad inteligente, del objetivo productividad se le disminuyen \$20.000.000.

Tercera conclusión. Vistos estos comentarios a la tercera hipótesis inicial, podemos reformularla ahora en los siguientes términos:

Las juntas administradoras locales y los alcaldes locales tienen un espacio importante para aprobar programas y proyectos de sus preferencias debido a que las decisiones adoptadas por los ciudadanos en los Encuentros Ciudadanos son, por lo general, de tal ambigüedad que no marcan un verdadero direccionamiento al contenido del presupuesto local anual. Pero el análisis del proceso de presupuestación y de sus resultados debe ser cuidadoso pues cada proceso presupuestal tiene su propio sistema que lo afecta (actores, instituciones formales e informales y contexto) y cada rubro del presupuesto final también tiene su propio subsistema. La existencia de sistemas y subsistemas permite explicar el porqué en cada una de las localidades estudiada el proceso presupuestal fue diferente, y el porqué dentro de cada presupuesto hay variedad de resultados, unos más democráticos y participativos, que otros.

62

Decía nuestra cuarta hipótesis: Hay ocasiones en que las decisiones de los Encuentros Ciudadanos fueron de baja calidad lo que implica replantearlas o sustituirlas en los presupuestos para garantizar la inversión de los recursos locales. Esto implica fortalecer también el proceso de planeación y armonizarlo con la presupuestación local.

Los hallazgos nos demuestran que esta hipótesis estaba parcialmente errada por las siguientes razones.

Primero. Como ya lo hemos manifestado, las decisiones tomadas en los Encuentros Ciudadanos no fueron, salvo muy contadas excepciones, concretadas a nivel de proyectos. Esta ambigüedad hace que las decisiones allí tomadas no hayan sido objeto de replanteamiento sino de aprovechamiento, muchas veces, para amparar los proyectos de los alcaldes y ediles.

Segundo. Contrario a lo que creíamos, hay casos en que las decisiones de los Encuentros fueron precisas. Lo paradójico aquí, frente a nuestra hipótesis, es que cuando la decisión es concreta y si hay actores interesados en mantenerlas y financiarlas pueden hacerlo con fundamento en el mencionado artículo 18 del Acuerdo 13 de 2000, sin importar la calidad o viabilidad del proyecto. Es decir que puede pasar lo contrario a lo razonable: que un mal proyecto sea aprobado en los Encuentros y que no se pueda replantear sino forzosamente cumplir por la obligatoriedad de respetar lo decidido en los Encuentros en virtud del artículo. 18 del Acuerdo 13.

En este sentido encontramos que en Rafael Uribe Uribe se decidió dotar a escuelas, cuando hay algunas escuelas que no se han terminado. Por esta razón la

edil Nubia Medrano se apartó de aprobar el presupuesto pues considera que por más comunitaria sea la decisión de invertir en dotación, esto es ilegal pues los recursos de educación deben destinarse primero a culminar las obras inconclusas, en desarrollo del Decreto 1421 que establece la prohibición para invertir en nuevas obras mientras no se culminen las pendientes. Vemos entonces que prima la decisión de los Encuentros pese a las consideraciones de ilegalidad que hace la edil Medrano, lo que la obligan a salvar su voto para evitar juicios de responsabilidad en el futuro.³⁹ También en el caso de vías se llegó en la localidad de Rafael Uribe Uribe a hablar en los Encuentros Ciudadanos de direcciones exactas, algo que marco el desarrollo posterior de la presupuestación.⁴⁰

Tercero. Como se ha dicho, los Encuentros Ciudadanos no llegaron a elaborar proyectos distintivos salvo contadas excepciones, como las vías y dotación de colegios en Rafael Uribe Uribe. La regla general es que los proyectos se formulan con posterioridad a la presupuestación y se envían a las Unidades de Ejecución Local para su contratación, siendo en ocasiones devueltos por inviables. Es en este momento en donde se da el replanteamiento del proyecto, situación que carece de control social y que permite que se financien proyectos que no necesariamente son prioritarios.

Cuarta conclusión. Estas deficiencias implican repensar los ejercicios de planeación y presupuestación y fortalecer la formulación de proyectos. En la sección de recomendaciones de política volveremos sobre estas necesidades, por el momento podemos decir que nuestros hallazgos nos permiten reformular la cuarta hipótesis en los siguientes términos.

Las decisiones de los Encuentros Ciudadanos no tuvieron, por regla general, la precisión necesaria para afectar la presupuestación. Esto implicó que el Alcalde local y los ediles tuvieron un espacio amplio para pensar en proyectos que encuadren dentro de las grandes líneas y cumplir sin inconvenientes los postulados de la planeación. En muy contadas excepciones las decisiones adoptadas en los Encuentros llegaron a ser precisas. Sin importar la calidad de las decisiones precisas, por el solo hecho de haber sido tomadas las decisiones en los Encuentros Ciudadanos el acuerdo 13 de 2000, en su artículo 18, garantiza su ejecución. La falta de conexión entre planes y presupuestos implica replantear los procesos de planeación y de presupuestación local.

Nuevos hallazgos realizados. Además de los anteriores hallazgos que nos permitieron verificar la validar e incluso replantear nuestras hipótesis iniciales, realizamos otra serie de hallazgos más allá de nuestras hipótesis. Por su importancia para el entendimiento de la presupuestación local los reseñamos brevemente aquí.

39. Para esta discusión ver el registro 11 del diario de campo de Rafael Uribe Uribe.

40. Ver entrevista del 28 de junio de 2002 con María del Pilar Muñoz, Coordinadora Administrativa y Financiera de Rafael Uribe Uribe, En el diario de campo de Rafael Uribe Uribe se reitera que se sigue las decisiones de los Encuentros Ciudadanos e incluso se habla de concertar con el Consejo de Planeación Local.

Otro ejemplo de un proyecto no pertinente pero que se realizará por su aprobación en los Encuentros Ciudadanos parece ser el caso de la mole de alta blanca en Usaquén, en donde se piensa construir un centro educativo. Existen dudas, por parte de algunos sectores, sobre la viabilidad de este proyecto. Pese a ello, encontramos que el subsistema del proyecto es muy particular, pues el poder de los actores aunado al uso del acuerdo 13 está permitiendo sacar adelante el proyecto y quizá terminar financiando un elefante blanco. Son varios los actores que están detrás de este proyecto y que hacen parte de su subsistema. Entrevistas 7, 21 y 72. Habría que hacerle seguimiento a esta obra para determinar si cae o no en desgracia y se configura en un ejemplo de buena o mala utilización del art. 18 del Acuerdo 13.

- La debilidad de los Consejos de Planeación Local para incidir dentro del proceso de presupuestación y ejercer algún tipo de control social a las decisiones que se adopten en los presupuestos. Entre las causas de esta debilidad podemos anotar: a) la ausencia de regulaciones que permitan de manera directa la participación de los consejeros durante la presupuestación; b) La falta de acompañamiento por parte de la administración central y local a los consejeros de planeación, algo que se sintió más ante la novedad de esta institución;⁴¹ c) la falta de apropiación por parte de los consejeros de disposiciones así sea generales que les permite efectuar algún tipo de control;⁴² y d) la búsqueda de intereses individuales por parte de algunos de los consejeros de planeación que los distrajo de sus funciones primordiales.⁴³

- Un segundo hallazgo se relaciona con la importancia que tienen etapas posteriores a la presupuestación en la definición de las inversiones locales. Si bien el proceso de presupuestación es importante y requiere de reglas claras para lograr presupuestos más democráticos, legítimos y técnicos, nuestras observaciones nos han permitido constatar que luego de la aprobación del presupuesto hay más etapas que requieren de reglamentación para la participación si se quiere que el presupuesto sea una herramienta transparente y legítima. Se trata de aquellos momentos en donde hay adiciones y modificaciones presupuestales, o de aquellos eventos en donde un proyecto no es viable y hay que hacer reasignación de recursos. Los alcaldes, los ediles y funcionarios de las UELs tienen gran poder aquí y valdría la pena que haya más transparencia en estos procesos para que se respete lo decidido en los Encuentros Ciudadanos. En el grupo focal realizado con los ediles de las tres localidades se mencionaron varios ejemplos de cambios de inversiones.⁴⁴

- Otro hallazgo fue la debilidad de instituciones centrales, como Secretaría de Hacienda, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y el Confis, para garantizar que sus recomendaciones se cumplan en la presupuestación local. La junta administradora local en la etapa de discusión del presupuesto, puede modificar, con autorización del alcalde, proyectos o programas, y el Confis no necesariamente se entera de ello. Hay posibilidades de control en las Unidades de Ejecución Local pero estas no trabajan en equipo con el Confis. Se han establecido algunos controles pero estos son fraccionados y en últimas esto da más poder a los actores locales de la presupuestación.⁴⁵

- Finalmente, encontramos una notoria debilidad para formular proyectos a nivel local y para administrar un banco de proyectos locales. El acuerdo 13 establece que el Consejo de Planeación Local es la entidad encargada de

41. Para quejas por la falta de herramientas, ver entrevistas no. 18, 19 y 20.

42. Relatoría grupo focal con consejeros de donde se desprende la sorpresa de algunos al enterarse que como consejero o ciudadanos podían asistir a las sesiones de aprobación del presupuesto local.

43. Ver en Rafael Uribe Uribe como consejeros abogaron por proyectos y querían incluso ser contratistas. Entrevista 73.

44. Relatoría del grupo focal con ediles celebrado el 6 de febrero de 2003

45. Una funcionaria del Departamento Administrativo de Planeación Distrital que asiste al Confis para atender lo relacionado con asuntos presupuestales locales nos manifestó que es muy difícil evaluar si lo dicho en el presupuesto está respaldado en los Encuentros Ciudadanos puesto que no es claro lo que pasó en los Encuentros. Relatoría grupo focal con funcionarios de la administración central.

administrar el banco de proyectos, pero las debilidades de este organismo hacen que no se pueda contar con un mecanismo que registre buenos proyectos y permita a las autoridades locales garantizar que los buenos proyectos registrados son los financiados con los recursos locales.⁴⁶

Volveremos sobre estos cuatro hallazgos adicionales en la siguiente y última sección de este artículo donde formulamos recomendaciones de política para mejorar la presupuestación local.

Aplicación de los resultados a la política pública de presupuestación local

El proyecto de investigación cuyos resultados hemos querido compartir con este artículo permitió a los miembros del grupo de investigación conocer de primera mano lo que es la presupuestación local en algunas de las localidades de Bogotá y la forma como se ejerce la política real a este nivel de gobierno. Hemos encontrado una diversidad de resultados en la presupuestación local que debe ser contemplada al momento de formular recomendaciones de política e introducir ajustes al proceso de presupuestación local.

Con el propósito de contribuir a la discusión quisiéramos sugerir las siguientes recomendaciones.

1. La necesidad de replantear la planeación local en Bogotá para liberarla de quedarse en lo pequeño y trasladar a la presupuestación gran parte de lo que hoy se pretende hacer en la planeación: formulación de proyectos y control social. Creemos que la planeación debe concentrarse en la determinación del diagnóstico local y de las grandes prioridades de inversión, en la definición de los porcentajes de recursos que se destinarán a cada prioridad, y en la construcción de las reglas de juego que rijan la inversión local durante la vigencia del plan, y de los mecanismos para acceder a los recursos. Se debe informar a la comunidad el valor exacto de los recursos disponibles para financiar programas y proyectos durante la vigencia del plan, descontando aquellos destinados a atender gastos de funcionamiento y culminación de obras inconclusas, con esto se reducen las expectativas. Así mismo, sugerimos evita imponer un lenguaje a los ciudadanos desde el centro, sino por el contrario fomentar un diálogo de saberes en el procesos de determinar necesidades y prioridades.
2. La presupuestación, por su parte, debe ser el espacio ideal para permitir la participación ciudadana en la concreción de programas y proyectos. Para que esto tenga fuerza, se debe reformar la normatividad desde la Constitución Nacional para cambiar el principio de que son las JAL las que distribuyen el presupuesto.

46. Para problemas y deficiencias en los Bancos de Proyectos ver Registro no. 5 del diario de campo Usaquén y entrevista 73.

3. Sin embargo, no abogamos por el establecimiento de una presupuestación completamente participativa. Hay ciertos proyectos y programas que por su complejidad técnica deben ser elaborados por las entidades públicas y se escapan de las manos del ciudadano común. Este es el caso de construcción de acueductos, vías, e incluso salones en escuelas. La participación en estos casos se da al momento de priorizar el tipo de inversión.
4. Creemos que el presupuesto debe tener distintos tipos de rubros en su conexión con la participación. Unos que incluyan los proyectos que habiendo surtido todos los trámites, y estando debidamente registrados en el plan de desarrollo, se ajustan al Plan de Desarrollo Local y por lo tanto merecen ser financiados para la siguiente vigencia fiscal con su mención expresa en el presupuesto local. Otros rubros que sean más generales y permitan la presentación de proyectos en cualquier momento de la vigencia fiscal del presupuesto para ser financiados tan pronto como estén listos y reúnan los requisitos técnicos. Pretender que a nivel local, todos los proyectos estén listos al momento de elaborar el presupuesto es ingenuo. Las partidas generales y audiencias especiales de adjudicación de recursos, permitirían generar nuevos espacios participativos y financiar proyectos bien formulados.
5. El Banco de proyectos debe ser el eje central del ejercicio de la presupuestación. La inscripción de un proyecto debe requerir desde el principio el cumplimiento de los estudios técnicos necesarios que garanticen la viabilidad del proyecto. En este sentido, se sugiere la eliminación de la distinción entre inscripción y registro en el banco de programa y proyectos, de manera que desde el comienzo sea posible establecer la viabilidad técnica de los proyectos de inversión.
6. Es necesario garantizar al máximo la transparencia y legitimidad del proceso de presupuestación. Para ello se debe limitar al alcalde local en su derecho de expedir presupuestos por decreto. Las autoridades locales son elegidas para llegar a un acuerdo y si este no se da, se debe permitir al menos, un presupuesto parcial sobre lo acordado, mientras se llega a un acuerdo final.

Para incrementar la transparencia, se propone que todas las decisiones que se adopten en materia presupuestal sean consignadas por escrito y publicadas ampliamente con el fin de evitar acuerdos poco transparentes que busquen la satisfacción de intereses netamente particulares y que vulneren las decisiones consignadas en el plan de desarrollo.

7. La capacitación es importante para los ediles, funcionarios locales, consejeros de planeación y ciudadanos. En este sentido se recomienda la realización periódica de cursos en planeación y presupuestación.
8. Finalmente, estos ajustes, además de apuntar a solucionar la incoherencia constitucional anotada, deben ser adoptados no sólo por el Alcalde Mayor y el Secretario de Hacienda, sino por la Secretaria de Gobierno. Por lo visto en

este artículo, la presupuestación no solo tiene elementos técnicos sino políticos y se espera que sea ésta última dependencia la llamada a entender la política local y producir las disposiciones que mejoren su ejercicio durante el proceso de presupuestación local.

Bibliografía

ARELLANO, David, et al. (2000) "Nueva Gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 17, Caracas. (Consultar este artículo en <http://www.clad.org.ve/rev17/>)

AYALA, Ulpiano; Roberto PEROTTI. (2002). "El proceso presupuestal colombiano". *Reformas institucionales en Colombia*. ALESINA, Alberto, (editor). Bogotá: Fedesarrollo y Alfaomega, S.A.

BLANHET, Alain, et al. (1989) *Técnicas de investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: NARCEA S.A.

BONILLA-CASTRO, Elssy y Penélope. RODRÍGUEZ SEHK, (1997). *Más allá del dilema de los métodos*. Bogotá: Uniandes.

CAVALCANTI, Fadul; Elvia M. MAIA MUNIZ y REYNALD. (2000). "Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas," *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 18, Octubre 2000.

CORREA DE ANDREIS, Alfredo. (1998). "Una nueva cultura política: Un caso de presupuesto participativo". *Investigación y Desarrollo*, N° 8. Universidad del Norte.

DÁVILA, Andrés y Miguel GARCÍA, "Control Político y Control Ciudadano". En: FAINBOIM, Israel, et al. *Misión de Reforma Institucional de Bogotá: Servicio Civil y Mecanismos de Control*. Tomo 4. Bogotá

DEAS, Malcolm. (1993). "Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX". *Del Poder y la Gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.

GARCÍA, Martha Cecilia y Vicente ZAMUDIO, compiladores. (1997) *Descentralización en Bogotá: Bajo la Lupa (1992-1996)*. Bogotá: CINEP.

GARCÍA, Martha Cecilia. (1997). "Descentralización y movilización popular en Bogotá". *Descentralización en Bogotá: Bajo la Lupa (1992-1996)*. Bogotá: CINEP.

NAVARRO, Zander. (1998) "La democracia afirmativa y el Desarrollo redistributivo: el caso de presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-1998)". Documento presentado en el Seminario Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana. Cartagena: Mimeo.

PEDRAZA, Betty. (2000). "Diez años de participación en Santa fe de Bogotá, 1990-1999". *Proyecto construcción de líneas promisorias, estratégicas y metodológicas*

ROJAS, Leyla. (2001). *Las relaciones entre Congreso y Gobierno en el proceso presupuestario y de control político: el caso colombiano*. Bogotá: Mimeo.

SUDARSKY, John y Clemencia ESCALLÓN, (2000) “La formulación de los planes de desarrollo local por medio de los encuentros ciudadanos en Bogotá, primer ciclo de aplicación del acuerdo 13 de 2000, enero junio 2001”. En: Veeduría Distrital, *Participación Ciudadana en la Planeación del Desarrollo Municipal, Distrital y Nacional*, Bogotá: Arfo Ltda.

VEEDURÍA DISTRITAL. (2001). *Participación Ciudadana en la Planeación del Desarrollo Municipal, Distrital y Nacional*. Bogotá: Arfo Ltda, 2001

VELÁSQUEZ, Raúl. (2003) *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. Bogotá: Ceja.

VELÁSQUEZ, Raúl, María A GARCÍA y Sonia FISCO, et al. (2003) “La política y el presupuesto local en Bogotá. Estudio de tres localidades: Rafael Uribe Uribe, Santa fe y Usaquén”. Ponencia presentada en el VI Congreso “La Investigación en la Universidad Javeriana” celebrado en Bogotá durante los días 27, 28 y 29 de agosto de 2003.

VELÁSQUEZ, Raúl; María A GARCÍA y Sonia FISCO, et al. (2003) “Análisis de la incidencia de la política de participación ciudadana contenida en el acuerdo 13 de 2000 en la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo y presupuestos de las localidades de Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe, Informe Técnico Final al proyecto de investigación cofinanciado por Colciencias y la Universidad Javeriana, Código 1203-10-11071; Contrato 0023-2001). Bogotá: Mimeo.

VELÁSQUEZ, Raúl, María A GARCÍA y Sonia FISCO, et al. (2003) “Análisis del proceso de elaboración y aprobación de los presupuestos de las localidades de Usaquén, Santa Fe, y Rafael Uribe Uribe para la vigencia 2002.” Informe técnico final al Proyecto de investigación financiado por la Vicerrectoría Académica y la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: Mimeo.