

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA PRIORIZACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE PANAMÁ: UN MODELO DE EQUIDAD

<https://doi.org/10.22431/25005227.vol49n1.3>

Andrés Felipe Restrepo Gómez*
Carlos Augusto Arboleda Jaramillo**
Carlos Mario Correa Cadavid***

Resumen

La presente investigación permite la estandarización de procedimientos y metodología en la Ciudad de Panamá del Presupuesto Participativo en pro de un mejoramiento continuo y desarrollo integral cada vez más sostenible de los ciudadanos y para los ciudadanos mediante una metodología cualitativa y propositiva. En este sentido se realiza una revisión bibliográfica y una exploración documental para luego proponer las recomendaciones según los resultados del estudio.

pativo en pro de un mejoramiento continuo y desarrollo integral cada vez más sostenible de los ciudadanos y para los ciudadanos mediante una metodología cualitativa y propositiva. En este sentido se realiza una revisión bibliográfica y una exploración documental para luego proponer las recomendaciones según los resultados del estudio.

Palabras clave: Participación Ciudadana, Presupuestos Participativos, Equidad Social

Abstract

The present investigation allows the standardization of procedures and methodology in the City of Pa-

* Ingeniero Industrial, Especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos, Magíster en Administración MBA, y Magíster en Finanzas. Universidad de Medellín. andfel875@hotmail.com. CvLAC: https://scienti.colciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001709340

**Administrador, Especialista en Gerencia, Especialista en Gerencia de Proyectos, Magíster en Ciencias Administrativas y Candidato a Doctor en Administración. Docente Investigador de la Corporación Universitaria Americana. Teléfono de contacto: 3218113568. caarboleda@americana.edu.co CvLAC: https://scienti.colciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000104500

***Administrador de Empresas, Especialista en Gerencia y Magíster en Desarrollo con énfasis Organizacional y Gerencial. Estudiante Doctorado en estudios Organizacionales. Investigador y Decano de la Facultad de Ciencias Sociales del Colegio Mayor de Antioquia. Teléfono de contacto: 3122530374. dec.cienciasociales@colmayor.edu.co CvLAC: https://scienti.colciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001566234

nama of the Participatory Budget, searching for a continuous improvement and integral development more and more sustainable for the citizens through a qualitative and proactive methodology. In this sense, a bibliographic review and a documentary exploration are carried out, to then propose the recommendations according to the results of the study.

Keywords: Citizen Participation, Participatory Budgeting, Social Equity

El presupuesto participativo es un proceso de priorización de recursos en proyectos de interés colectivo que tiene como finalidad suplir las necesidades de un territorio a través de una mayor participación ciudadana, es decir, teniendo en cuenta las ideas y aportes de la ciudadanía en la toma de decisiones de la administración territorial, tal como lo definen Genro y De Souza:

Aquel mecanismo o proceso por el cual la población determina o contribuye a determinar el destino de la totalidad o de una parte de los recursos públicos de su municipio. De hecho, el Presupuesto participativo es una forma de democracia participativa en la gestión pública. (1997, p. 123)

Consecuentemente, la participación ciudadana expresa de manera clara la ne-

cesidad de autonomía en la deliberación, la participación masiva y la incidencia en el desarrollo del territorio. Por ende, el Presupuesto Participativo se legitima y ejerce poder ciudadano en los territorios para la distribución de sus recursos en los proyectos que democráticamente consideren prioritarios para el crecimiento y desarrollo sostenible.

En el desarrollo del Presupuesto participativo, se busca tener un equilibrio entre los aportes de la ciudadanía y los parámetros de implementación del mismo basado en el respeto por las diferencias políticas, religiosas, étnicas, el pluralismo, la institucionalidad, el bien común, la transparencia, los principios y conceptos en los cuales la tolerancia y el diálogo son los pilares fundamentales e innegociables. El Presupuesto Participativo se concibe como un proceso de participación ciudadana que genera acercamiento, empoderamiento, compromiso y diálogo entre el gobierno público y la ciudadanía en materia de planeación, priorización, ejecución, control y mejoramiento continuo, convirtiéndose en un ejercicio de construcción de confianza entre ambos actores y que genera un mirada holística de las necesidades de la ciudad o territorio para el logro de los objetivos y metas propuestas bajo un plan de desarrollo.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID) “tiene creciente importancia la participación ciudadana, tanto en las ideas sobre fortalecimiento de la democracia, como en los procesos y mecanismos que pueden utilizarse para alcanzar los grandes objetivos de desarrollo en la región” (2000, p. 1). Es así como la Alcaldía de Panamá, dentro de su Departamento de Participación Ciudadana, se encarga de implementar y sugerir “políticas de participación que incentive en los ciudadanos su interés por intervenir democráticamente en la aprobación de proyectos para su beneficio, elevando en ellos su nivel de corresponsabilidad” (2017b, Párr. 2).

Por esta razón la investigación busca fortalecer el Sistema Municipal de Participación Ciudadana y Control Social en la ciudad de Panamá, consolidando el Presupuesto Participativo como un modelo de equidad y desarrollo sostenible, el cual debe contar con una metodología que evidencie las diferentes etapas, desde la presentación de ideas hasta el cierre de los proyectos priorizados en razón de este ejercicio democrático el cual brinda a la comunidad tranquilidad en la forma, presentación, selección, ejecución de proyectos y los mecanismos de veeduría ciudadana para un mejoramiento continuo y sostenible en este

proceso para la región. Por lo anterior, la presente investigación buscacrear un modelo basado en un enfoque cualitativo de experiencias de diferentes ciudades en Latino América, especialmente en la visión de expertos de la ciudad de Medellín-Colombia, cuyo objetivo es realizar una propuesta metodológica para la priorización y seguimiento de los proyectos de presupuesto participativo en la Ciudad de Panamá mediante un análisis comparativo con Brasil y Colombia para la implementación de un modelo de equidad, que promueva la apropiada y democrática asignación de recursos y la participación ciudadana en la planificación y gestión de los asuntos locales y como objetivos específicos se tienen:

- a. Realizar un estado de arte sobre los ejercicios de Presupuesto Participativo en Brasil y Colombia, para identificar las fortalezas y debilidades del mecanismo de participación ciudadana.
- b. Implementar un procedimiento general de Presupuesto Participativo en la ciudad de Panamá que incluya los lineamientos generales y criterios de selección de proyectos.
- c. Desarrollar un instrumento de control mixto de proyectos priorizados en el desarrollo de Presupuesto Participativo en la ciudad de Panamá.

El sistema de Presupuesto Participativo aplica para los organismos y dependencias del nivel central de la Alcaldía de la Ciudad de Panamá como entidades descentralizadas, organismos y autoridades de planeación establecidas en la ciudad; por ende, el presente trabajo de investigación es de vital importancia para la sociedad en general al establecer una metodología de participación mediante la cual se logra una estandarización en los procesos y procedimientos en cada etapa democrática que los constituye, saneando algunos aspectos que aun cuando se estén realizando de manera coherente no están normalizados o no son de conocimiento general de la comunidad y en algunas ocasiones de los servidores públicos del Ente Gubernamental. Este trabajo propicia una guía estándar bajo lineamientos evaluados y mejorados en su etapa de planeación e incluso de ejecución en otras ciudades de América Latina donde el Presupuesto Participativo es cada vez una herramienta más fuerte de inclusión, equidad y desarrollo sostenible, de los ciudadanos para los ciudadanos.

Un análisis comparativo entre Brasil y Colombia

La presente investigación partirá de un análisis comparativo entre Brasil y Colombia para la implementación de un modelo de equidad que promueva la asignación democrática y eficiente de recursos, la participación ciudadana en gestión y la planificación de asuntos locales, es decir, que el objeto de estudio se circunscribirá a la realidad social y jurídica en sí misma desde la realidad social a partir de la cual se brindará relevancia a aquellos principios que orienten el ordenamiento jurídico a fin de sistematizar y validar sus disposiciones.

A continuación, se esboza el marco de fundamentación teórica y antropológica que desarrolla este estudio como lo indica Bernal (2000), y en el caso de la investigación, el presupuesto participativo surge como respuesta a periodos dictatoriales y, basándose en el poder del pueblo para el mismo pueblo, se restaura la democracia electoral en Brasil en 1979 surgiendo un pluralismo político de diferentes enfoques. Es así como en 1988, mediante una Asamblea Constituyente, fue promulgada la nueva Constitución Política que dispuso que el régimen brasileño sería en adelante una demo-

cracia participativa y representativa, dentro de la cual, en su artículo primero afirma que:

Artículo. 1. La República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho (...)

Párrafo único. Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos directamente, en los términos de esta Constitución. (Asamblea Nacional Constituyente, 1988, art. 1)

Es así como en 1988, con el ascenso al poder del partido progresista de izquierda “Partido dos Trabalhadores”, nace en la Ciudad de Porto Alegre Brasil, *orçamento participativo* (presupuesto participativo), tratando de suplir las grandes necesidades en servicios de infraestructura y disminución de la marcada desigualdad social. Este primer enfoque de presupuesto participativo se basó en el socialismo autogestionario francés que argumentaba la necesidad para el logro de un desarrollo integral y equitativo de la participación de las diferentes comunidades (empresa, sindicato, localidad, partido, etc.) y en la gestión de comunidades políticas como el Estado, las Federaciones, las Confederaciones, entre otros (Rendón, 2004, p. 10).

Este modelo de participación ciudadana en la ciudad de Porto Alegre relaciona instancias de participación popular, de la estructura del gobierno municipal y de la

legislatura local tratando de garantizar una legitimidad social que en varias ocasiones ha modificado la cultura política y articulando a todos los habitantes (barrio, región, distrito, corregimiento, ciudad), y los grupos de interés en todas las clases sociales, los niveles de producción, el consumo y la reproducción social.

El modelo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre se convirtió en poco tiempo en un referente en todo el mundo, siendo replicado en varios países con algunas modificaciones en su concepción o estructura, pero conservando el mismo objetivo de participación comunitaria en la planeación, presentación, selección y seguimiento de proyectos territoriales, y con ello en la distribución del presupuesto municipal para atender las necesidades básicas existentes. En consecuencia, se pueden mencionar los siguientes casos de presupuesto participativo a escala municipal: “Brasil, México, Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú y, desde el año 2002, en Chile. Presupuestos participativos promovidos desde el nivel central mediante leyes nacionales encontramos en Guatemala, Nicaragua y Perú” (Montesinos, 2009, p.148).

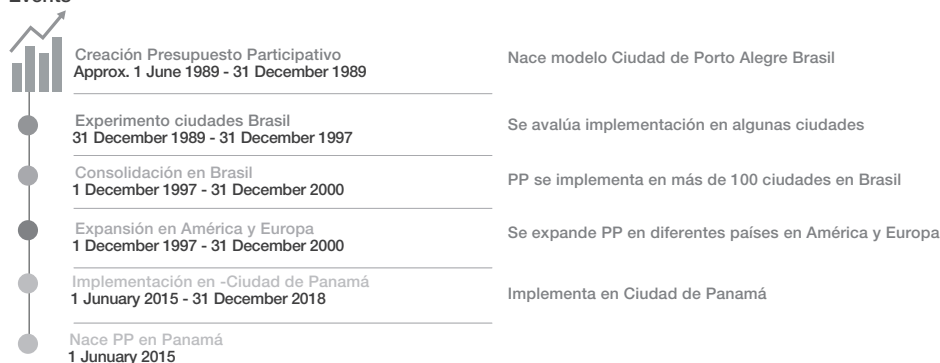
Según ABC Planeación Local y Presupuesto Participativo, de manera general se pueden identificar tres fases en la ex-

pansión de presupuesto participativo como ejercicio democrático: la primera comprendida entre el 1989-1997 se distingue por “experimentaciones en pocas ciudades; la segunda (1997-2000) por una masificación brasileña, durante la cual más de 130 municipios adoptaron el Presupuesto Participativo y la tercera (2000 en adelante), por la expansión fuera de Brasil y su diversificación”(2015, p. 10).

Figura 1. Línea de Tiempo Presupuesto Participativo



Events



Fuente: Elaboración propia, realizado en Preceden.com (2018).

Tal como se relaciona en la *Guía de Implementación del Presupuesto Participativo* de la Ciudad de Panamá en un estudio realizado por la LAPOP, Panamá ocupa el penúltimo lugar de entre 26 países de América en cuanto a participación ciudadana. Dichos resultados indican que “desde los gobiernos locales, existe la urgente necesidad de revertir la débil

participación y lograr una consolidación de Presupuesto Participativo como un modelo de equidad y desarrollo sostenible” (Municipio de Panamá, 2017, p.5).

Adicionalmente, de acuerdo a la publicación del Banco Mundial, Panamá es uno de los países más inequitativos de América y el décimo con la peor desigualdad del mundo, con un indicador

GINI de 50,4 en el 2016. En este sentido, como menciona Mejía (2015) citando a Valencia (2006), respecto de la necesidad de que los gobernantes fijen su atención en el capital social con miras al desarrollo social mediante el estímulo a la participación comunitaria que:

La meta de los gobiernos es trabajar en el fortalecimiento del capital social como instrumento básico para el mejoramiento del desarrollo social en temas como la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Se tiene pensado que, fomentando la participación comunitaria, la creación de redes y la confianza en los demás se podrán fortalecer la democracia, mejorar el componente institucional y promover el desarrollo. (p. 4)

En este orden de ideas, para el 2015 fue implementada la metodología de Presupuesto Participativo en los Corregimientos de Betania y Chilibre en la Ciudad de Panamá, esta iniciativa permitió que se crearan y establecieran metodologías de participación ciudadana y transparencia en la gestión pública. No obstante, se deben enfocar mayores esfuerzos en la consolidación de una metodología general que abarque desde el procedimiento de presentación de iniciativas ciudadanas hasta el cierre y auditoría de los resultados de los proyectos priorizados, en procura de una transparencia general y la participación cada vez más activa de una mayor número de ciudadanos en este modelo de equidad social (Guía de Implemen-

tación del Presupuesto Participativo en Ciudad de Panamá, 2017).

El Municipio de Panamá fue fundado el 15 de agosto de 1519 por Pedrarias Dávila cerca de una ranchería Cueva a la que llamaban Panamá, ubicado en el Pacífico panameño, con una extensión de 2,561 km² que consta de 23 corregimientos y es la capital de la República de Panamá que concentra la mayor cantidad de población del territorio nacional y constituye “el área metropolitana de la Ciudad de Panamá o también área metropolitana del Pacífico junto con el Municipio de San Miguelito” (Municipio de Panamá, 2017 b, párr. 6).

Debido a sus condiciones de desarrollo económico influenciado en gran medida por el Canal de Panamá, se evidencia un crecimiento inequitativo en sus corregimientos. Los que están ubicados en el “este y el norte, presentan mayores carencias mientras que los del centro, tienen satisfecha sus necesidades de abastecimiento de agua, transporte, electricidad, centros de atención médica e infraestructura vial” (Municipio de Panamá, 2017a, p. 6).

El presupuesto Participativo del Municipio de Panamá (2016)

Datos de interés Ciudad de Panamá:

a. Es la capital la República de Panamá.

- b. Es el principal centro cultural y económico del país.

Presenta una población aproximada de 880,691 personas según el censo del 2010, cifra equivalente al 51.4% de la población de la provincia.

- a. En cuanto a la densidad geográfica, se estima en 434 personas por kilómetro cuadrado.
- b. El Canal de Panamá y el turismo son notables fuentes de ingreso.
- c. Los corregimientos con mayor densidad son: El Chorrillo (18,302), Santa Ana (18,210) y Curundú (14,466) y los de menor: San Martín (34), Chilibre (59) y Ancón (146).
- d. Los corregimientos de mayor población son Juan Díaz, Tocumen, 24 de diciembre, Ernesto Córdoba Campos, Chilibre, Pedregal. Estos seis corregimientos concentran la mitad de la población del Distrito.
- f. Se estima que el 49.4 de la población son hombres y el 49.6 mujeres.
- g. La ciudad es el principal centro cultural y económico del país, posee una intensa actividad financiera, su Centro Bancario ocupó la 2.^a posición en la versión 2013 de la clasificación de las Ciudades Más Competitivas de América Latina (Municipio de Panamá, 2017a, p. 6).

Ahora bien, el presupuesto participativo es un proceso de intervención directa mediante el cual los ciudadanos, conjuntamente con las autoridades territoriales, planean, formulan, deliberan y priorizan los proyectos a ejecutar de acuerdo a la asignación de recursos públicos en cada territorio (corregimiento). Dichos proyectos deben estar acordes a las necesidades y Planes de Desarrollo Local y Municipal.

El ejercicio de presupuesto participativo permite:

- a. Que los habitantes de cada corregimiento concatenen esfuerzos para cubrir sus asuntos y necesidades colectivas.
- b. Tener un mayor control de los recursos públicos, al incidir la comunidad a través de diferentes mecanismos directamente en el seguimiento a la ejecución (veedurías, asociaciones, juntas, entre otros).
- c. Que las discusiones colectivas se conviertan en propuestas y proyectos, que incidan en la distribución de recursos públicos.
- d. Construir colectivamente, desde cada corregimiento, la historia y el futuro de la Ciudad de Panamá, decidiendo sobre la viabilidad y desarrollo de los mejores proyectos,

mediante la participación en espacios de encuentro comunitario.

- e. Permite mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión municipal.
- f. Mejora la comunicación entre los ciudadanos y la administración pública.
- g. Es un proceso abierto, que permite la participación de todas las personas en la toma de decisiones de la administración territorial.
- h. Promueve la conciencia de responsabilidad social, al incluir a los ciudadanos en la propuesta y selección de alternativas de solución de sus problemas, siendo la comunidad gestora de su propio desarrollo sostenible.

Tal como se ha evidenciado, a manera de conclusión del marco conceptual se evidencian los siguientes conceptos:

Democracia: Forma de gobierno mediante la cual el poder reside en la ciudadanía en conjunto, es decir, a los ciudadanos que pertenecen a un espacio o territorio determinado, los cuales toman decisiones colectivas que son adoptadas e implementadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta, que confieren legitimidad a sus líderes y representantes.

Participación Ciudadana o Social:

Es el conjunto de mecanismos y acciones para que la comunidad en general pueda tener acceso a las decisiones gubernamentales de manera independiente; dicha participación promueve la eficacia, eficiencia y la transparencia en la gestión pública, involucrando a la ciudadanía en la planeación, formulación, implementación, ejecución, verificación y mejoramiento continuo de los planes, programas y proyectos públicos (Alcaldía de Medellín, 2015).

Control Social: Es una modalidad de participación, donde los individuos u organizaciones evalúan los mecanismos, metodologías, procedimientos, procesos, estrategias e impacto de acciones gubernamentales, en cumplimiento de su fin esencial, el bienestar colectivo o bien común. Es la intervención de la comunidad como interlocutora o veedora válida de todas las actuaciones en el gobierno municipal, provincial, departamental o nacional (Alcaldía de Medellín, 2015).

Probidad: Es la honestidad y rectitud de las acciones y actuaciones realizadas.

Veedurías ciudadanas: Es un mecanismo de representación ciudadana que permite a las organizaciones comunitarias y/o ciudadanía, vigilar la gestión pública.

Equidad e Inclusión: Implica que cada ciudadano reciba por parte del Estado aquello que merece en razón a sus condiciones mediante el ejercicio de una discriminación en su favor, es decir la inclusión es el reconocimiento de la diversidad (Alcaldía de Medellín, 2015).

Apuntes metodológicos

La investigación tiene un enfoque cualitativo, mediante la comprensión de “los fenómenos y explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural” (p. 364) como lo proponen Hernández, Fernández y Baptista (2014), utilizando como técnicas de investigación los registros, entrevistas y la observación, y las mismas se aplican en el desarrollo del trabajo denominado propuesta metodológica para la *Priorización y seguimiento de los proyectos de presupuesto participativo en la ciudad de Panamá: Un modelo de equidad*.

Análisis de resultados

Los resultados se centran en establecer el sentido y alcance de las distintas categorías que confluyen en el asunto problemático que se ha planteado, identificando antinomias, aspectos de ambigüedad o imprecisión del lenguaje y en general todo lo que impida

o facilite una comprensión sistemática del Presupuesto Participativo con el fin de realizar una Propuesta Metodológica para la priorización y seguimiento de los proyectos de presupuesto participativo en la ciudad de Panamá.

La presente investigación desarrolla y reglamenta los procedimientos de Presupuesto Participativo en la Ciudad de Panamá, teniendo como marco la Ley 66 de 2015 que reforma la Ley 37 de 2009 de Descentralización la cual:

Promueve la participación ciudadana en la formulación del Plan Anual de Obras e Inversiones, que contienen los proyectos que serán financiados con los aportes derivados de la transferencia del Impuesto Inmueble, mencionado Plan es elaborado por el Alcalde a partir de la identificación de necesidades que en conjunto realicen las autoridades del gobierno municipal con la participación de las comunidades” (Congreso de la República, 2015, párr. 1).

También se resalta el Artículo 136-C de la Ley 66 que “en el ámbito de la planificación, programación, presupuestos de inversión, evaluación y descentralización de la gestión pública territorial” (2017b, párr. 1), dispone que son de aplicación los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

- a. Plebiscito
- b. Referéndum
- c. Audiencia Pública
- d. Auditoría social
- e. Presupuestos participativos

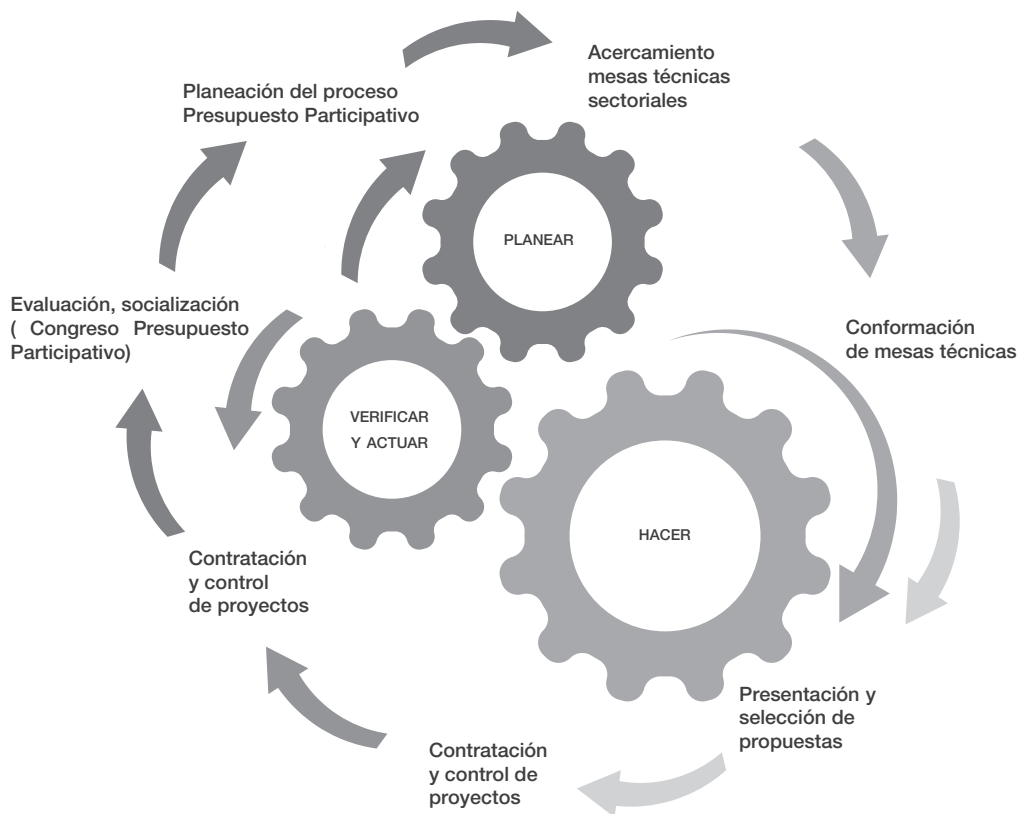
- f. Cabildos abiertos
- g. Iniciativa popular
- h. Consulta ciudadana
- i. Consejo Consultivo
- j. Colaboración ciudadana
- k. Congresos comarcales,
en las comarcas

El Estado en sus diferentes niveles de gobierno, deberá desarrollar estos espacios y mecanismos de participación ciudadana. La forma y método de aplicación de estos será establecido por

reglamento (Municipio de Panamá, 2017, párr. 2).

Las disposiciones de este documento son una guía metodológica de cumplimiento para los organismos y dependencias de la Administración Central, las autoridades e instancias de planeación y los actores de presupuesto participativo en todos los corregimientos. A continuación se presentan algunos resultados propuestos para el trabajo del presupuesto participativo y aplicación en la ciudad de Panamá:

Figura 2. PHVA del presupuesto participativo en Panamá



Fuente: Elaboración propia (2018)

Tabla 1. Factores de éxito y fracaso del Presupuesto Participativo en ciudad de Panamá

FACTORES DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	
FACTORES DE ÉXITO	FACTORES DE FRACASO
<p>Voluntad política Planeación del proceso: Se debe reconocer un horizonte, una meta y unos objetivos concretos, medibles y verificables. Capital social: Lo integran los miembros de la comunidad local con vocación de participar en asuntos municipales y corregimentales. Personal competente Tamaño reducido: El municipio no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva. Recursos suficientes Descentralización: Los gobernantes deben ser elegidos por medio de procesos democráticos. Capacitación Veedurías ciudadanas Finalidad: Lo colectivo sobre lo particular en todo momento o etapa del proceso</p>	<p>Individualismo Falta de comunicación: Se deben establecer mecanismos de comunicación constantes entre los integrantes de manera que se generen sinergias a su interior. Corrupción: Desviación del presupuesto asignado en Presupuesto Participativo. Direccionamiento: Guiar el proceso y capacitar constantemente a los vinculados de manera transparente, sin intenciones particulares. No definir una ruta: Se debe establecer una ruta metodológica que permita estandarizar lineamientos, bajo un ciclo de mejoramiento continuo PHVA. No contar con indicadores. No contar con mecanismos de rendición.</p>

Fuente: Elaboración propia adaptada de los talleres con comunidades(2018).

Tabla 2. Fases del proceso el Presupuesto Participativo en ciudad de Panamá

FASES DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE PANAMÁ		
FASE 1. PLANEACIÓN DEL PROCESO	FASE 2. ACERCAMIENTO A LAS MESAS TÉCNICAS SECTORIALES	FASE 3. CONFORMACIÓN DE LAS MESAS TÉCNICAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Diagnóstico socio económico. Incluye Revisión de la ejecución del presupuesto del año anterior e impacto de los proyectos comunitarios. 2. Asignación general de recursos para Presupuesto Participativo. 3. Calendario general de actividades. 4. Campaña de difusión <p>Participantes Congreso de Presupuesto Participativo Administración</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Convocatoria general. 2. Reglamento del proceso. 3. Inscripción y registro de participantes. 4. Primera etapa comunitaria, La Preliminar. 5. Primer Taller “Jornada de capacitación”. <p>Participantes Ciudadanos Administración Asambleas barriales</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inscripción y elección de delegados. 2. Capacitación. 3. Conformación del Comité técnico de Presupuesto Participativo por corregimiento (CTPP) <p>Participantes Ciudadanos Administración Asambleas barriales</p>
FASE 4: PRESENTACIÓN Y SELECCIÓN DE PROPUESTAS		FASE 5. CONTRATACIÓN Y CONTROL SOCIAL
<ol style="list-style-type: none"> 1. Presentación. 2. Segundo Taller “Evaluación de propuestas”. 3. Presentación y Selección. 4. Taller para presentación de los proyectos seleccionados <p>Participantes Ciudadanos Administración Comité técnico</p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. Presentación de los diseños de los proyectos. 2. Evaluación de los avances o implementación de proyectos. 3. Rendición de Cuenta. 4. Veedurías Ciudadanas. 5. Congreso de Presupuesto Participativo. <p>Participantes Ciudadanos Administración Congreso de Presupuesto Participativo</p>

Fuente:Elaboración propia adaptada de los talleres con comunidades(2018)

De conformidad con lo anterior, es preciso mencionar que la Guía de Implementación de Presupuesto Participativo en Ciudad de Panamá:

Es una herramienta que promueve el intercambio de ideas, opiniones y visiones de las personas que conviven en un mismo territorio y la forma en que plantean, sus desafíos para superar las dificultades y afrontar los retos para alcanzar la prosperidad y el desarrollo. Es también una apuesta para que el propio gobierno local, profundice la cultura ciudadana de la participación, mejore sus estándares

de eficacia y eficiencia con relación al gasto público y una forma presentar rendición de cuentas (2017, p. 4).

Dada la gran injerencia del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Panamá, como un ejercicio de transparencia y equidad social y en procura de un desarrollo sostenible, es importante definir algunas condiciones necesarias, de acuerdo a Quintero (2013).Estas condiciones se clasifican en cuatro, así:

Tabla 3. Condiciones para implementar presupuesto de gestión eficiente, Alcaldía de Panamá.

CONDICIONES PARA IMPLEMENTAR EL PRESUPUESTO DE GESTIÓN EFICIENTE	
CONCEPTO	CONDICIONES
Políticas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Democracia representativa, ciudadanía con participación política pasiva, expresada en el voto como único mecanismo. 2. La directriz de gobierno a seguir es la propuesta política señalada en el Plan de Desarrollo.
Institucionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participación activa y articulada en todo el proceso de las diferentes dependencias de la Administración, entre las ellas: el Departamento de Planificación Estratégica y Presupuesto, de la Dirección de comunicaciones y relaciones públicas, de Auditoría Interna y Asesoría Legal. 2. Recursos económicos son definidos y determinados de acuerdo con la normatividad vigente. 3. Oficinas de planeación de cada nivel territorial
Técnicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contar con un plan de desarrollo a seguir para la ciudad y para las localidades. 2. De acuerdo con el plan de desarrollo local, se adelantan reuniones de priorización de recursos.
Sociales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los ciudadanos participan individualmente. 2. No es relevante que la ciudadanía cuente con formas de organización. 3. Los ciudadanos se acogen a las decisiones que toma el gobierno.

Fuente: Quintero (2013, p. 19)

Código de ética .Los Consejos Corregimentales de Presupuesto Participativo en la Ciudad de Panamá, realizarán su propio Código de Ética que, entre otros asuntos, deberá incluir los siguientes:

- a. Propender con intervenciones, acciones y votaciones por el interés general sobre el particular.
- b. Participar dentro del proceso en todo momento con transparencia, idoneidad y respeto por el proceso e integrantes.
- c. Actuar con honradez, respeto por la vida, la equidad social y territorial y la justicia.

- d. Actuar con sentido de respeto por los derechos, propendiendo por el Desarrollo Humano Integral y la construcción de una sociedad participativa de manera sostenible en el tiempo.
- e. Acceder y permanecer en cumplimiento a las condiciones y exigencias comunes a todos los habitantes los corregimientos.

En consecuencia, el éxito del proceso de Presupuesto Participativo, incluye la articulación de diferentes factores, dentro de estos según Cadena (2019), Goldfrank (2016) y Bastida (2011), se encuentran:

Tabla 4. Factores de Presupuesto Participativo

FACTORES DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	
FACTORES DE ÉXITO	FACTORES DE FRACASO
<p>Voluntad política: Los encargados de instrumentar el Presupuesto Participativo deben estar comprometidos con la apertura de canales que permitan la participación de los cuidanos.</p> <p>Planeación del proceso: como principio general todas las actuaciones de Presupuesto Participativo deben partir del principio de Planeación, de manera que se conozca un horizonte, una meta y unos objetivos concretos, medibles y verificables.</p> <p>Capital social: La comunidad local debe tener asociaciones dispuestas a participar en asuntos municipales y corregimentales</p> <p>Personal competente: el proceso de Presupuesto Participativo, debe contar con personas técnicamente calificadas en sus etapas.</p> <p>Tamaño reducido: El municipio no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.</p> <p>Recursos suficientes: la administración debe contar con fondos suficientes para la ejecución de los proyectos públicos.</p> <p>Descentralización: los gobernantes deben ser elegidos por medio de procesos democráticos.</p> <p>Capacitación: las personas de la administración y los ciudadanos deben estar en un proceso de capacitación constante, de manera que se logre consolidar el proceso, en procura de un desarrollo sostenible de los corregimientos y Ciudad de Panamá.</p> <p>Veedurías ciudadanas: este aspecto es importante, permitiendo en todo momento ajustar el proceso en procura de un desarrollo sostenible y mayor equidad, los ciudadanos quienes priorizan son los primeros en la acción de vigilancia y control.</p> <p>Finalidad: lo colectivo sobre lo particular en todo momento o etapa del proceso.</p>	<p>Individualismo: actitudes individualistas y con ello enfrentamientos entre los participantes, dejando a un lado el objetivo de transformación social</p> <p>Falta de comunicación: como todo proceso comunitario, se deben establecer mecanismos de comunicación constantes entre los integrantes, de manera que se generen sinergias a su interior. La falta de ellos, sin duda son un factor de fracaso en el proceso.</p> <p>Corrupción: desviación del presupuesto asignado en Presupuesto Participativo.</p> <p>Direccionamiento: el papel de la administración, debe ser en todo momento el de guiar el proceso y capacitar constantemente a los vinculados, esto de manera transparente, sin intenciones particulares.</p> <p>No definir una ruta: el proceso de Presupuesto Participativo, debe tener una ruta metodológica, que permita estandarizar lineamientos, bajo un ciclo de mejoramiento continuo PHVA.</p> <p>No contar con indicadores: los indicadores permite tener información confiable y oportuna para la toma de acciones preventivas y correctivas en caso de ser necesarias.</p> <p>No contar con mecanismos de rendición: como todo ejercicio público, Presupuesto Participativo, debe contar con una rendición de cuenta, que permita conocer los aciertos y desaciertos del proceso, en procura de la toma de acciones en cada corregimiento para el fortalecimiento de la Ciudad.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Goldfrank (2016, p. 7), Bastida (2011, pp. 247 -248) y Escamilla (2019, p. 177)

Participantes, funciones e instancias

El Presupuesto Participativo es un proceso en el que intervienen actores institucionales y comunitarios como delegados, líderes, organizaciones y la administración municipal; los siguientes son los participantes principales del proceso en la Ciudad de Panamá, tal como están consagrados en la Guía de implementación de Presupuesto participativo en Panamá (2017, p. 15) y

ABC Planeación Local y Presupuesto Participativo (2015, p.10).

La administración moderna debe enfocar esfuerzos en la gestión por resultados basada en la eficiencia y eficacia de todas las acciones realizadas dentro de la cual se deben establecer indicadores de gestión medibles, alcanzables y de conocimiento general de todas las personas involucradas directa e indirectamente en el mismo. De acuerdo a Franciskovic (2013) esta lógica propone, tres objetivos principales:

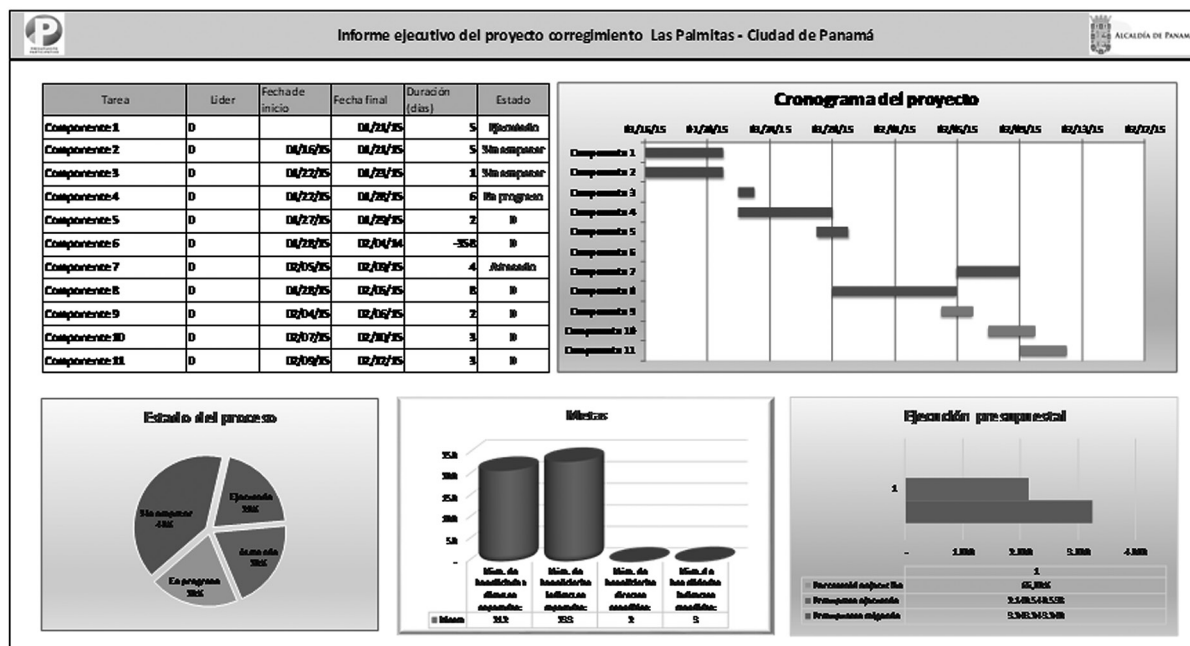
- a. Asegurar la constante optimización del uso de los recursos públicos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
- b. Garantizar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, sean transparentes, equitativas y controlables.
- c. Promover y desarrollar mecanismos internos para mejorar el desempeño de los dirigentes y trabajadores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos con miras a posibilitar los dos objetivos anteriores (Serra, 2007, p. 12).
- c. Como marco para integrar y optimizar el funcionamiento de los distintos componentes del proceso de gestión, al interconectarlos.
- d. Finalmente, en el ámbito del sector público, es una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión, que pone el énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos (Serra, 2007, p. 12).

A su vez, este concepto de gestión presenta cuatro dimensiones de intervención al interior de las cuales:

- a. El resultado es la referencia en todos los procesos de gestión organizativa, sea pública o privada.
- b. La vinculación de los funcionarios y directivos a la responsabilidad por el resultado obtenido.

Dentro de la propuesta metodológica para la priorización y seguimiento de los proyectos de Presupuesto Participativo en la ciudad de Panamá, un modelo de equidad se incluye como una herramienta para el control de los proyectos priorizados en Excel la cual articula el proceso desde su formulación, seguimiento, relación de contratos asociados a cada proyecto priorizado, ejecución general, pagos, liquidación contractual hasta un control ejecutivo, aspecto permanente que facilite la toma de acciones preventivas o correctivas para el cumplimiento de los objetivos institucionales y como herramienta que se constituye en el informe general de seguimiento a los proyectos priorizados en el cual se puede controlar el proceso financiero y contractual, promoviendo la asignación eficiente y democrática de los recursos y la participación ciudadana en la planificación y gestión de los asuntos locales en la Ciudad de Panamá (ver figura 6).

Figura 3. Ejemplo visualización informe ejecutivo Presupuesto Participativo



Fuente:Elaboración propia a partir de modelos en Excel (2018)

Reflexiones finales

No se encuentra un modelo de Presupuesto Participativo general y específico en el estudio de implementación en diferentes ciudades. Los lineamientos y parámetros generales han sido modificados de acuerdo a las experiencias e incluso a las características culturales, productivas, comunicativas, de infraestructura vial, arquitectónica, entre otros. El éxito del proceso depende en mayor medida del compromiso ciudadano y de la administración, de la continuidad del proceso, de la voluntad política y organizativa, así como de los canales de comunicación,

del control social y sobre todo a la retroalimentación y capacitación permanente.

Los procesos de presupuesto participativo en la administración local obedecen a la necesidad de establecer una categoría que garantice el éxito de aquellas pautas de inclusión social en las que la mitigación de la pobreza y la equidad social son componentes prioritarios. Es un deber de los ciudadanos aportar al cumplimiento de los fines del Estado mediante el pago de impuestos y ser un participante en la toma de decisiones en los asuntos públicos y de control social; en este sentido Presupuesto Participativo es una oportunidad para hacerlo, impli-

cando una transformación de la cultura política, social y económica de la ciudad.

De acuerdo al estado del arte, Presupuesto Participativo es un instrumento flexible que le permite a las clases menos favorecidas (los más pobres y marginados) tener una oportunidad sin precedentes en búsqueda de equidad, desarrollo y transparencia en la asignación de recursos públicos.

El análisis comparativo del Presupuesto Participativo entre las ciudades de Medellín Colombia y Porto Alegre Brasil arrojó la necesidad para la Ciudad de Panamá de la preparación y entrega de folletos y/o cartillas para explicar las reglas, el proceso y el procedimiento permitiendo un incremento significativo en la participación ciudadana en todo el tratamiento.

El equipo asesor de la administración central debe conocer el estado de los bienes, escenarios y sedes de la Administración, así como el presupuesto requerido para las actividades dentro del proceso de priorización de manera que se priorice de manera clara, con un presupuesto acorde a las necesidades y al objetivo del proyecto, en escenarios o sedes del nivel central público.

Los procesos de planificación y gestión participativa constituyen una condición indispensable con el fin de que las estrategias de inclusión social sean

exitosas para un desarrollo sostenible en cada corregimiento donde el éxito del proceso está directamente relacionado con el grado de estandarización de cada fase o etapa, en la medida en que se identifique claramente los criterios de asignación de recursos, de viabilidad de proyectos, de control y seguimiento a la ejecución, y así se logra un mayor impacto a la sociedad en general.

En primera instancia, el éxito del proceso es habilitar proyectos viables y que se puedan desarrollar a cabalidad dentro de los términos establecidos evitando de esta manera reprocesos y sirviendo de modelo para la comunidad en general en la medida en que se evalúan los impactos, se logra una cultura de legitimidad y se mejora continuamente en todo nivel y en toda etapa.

Se debe definir claramente el alcance de cada participante en el proceso: ciudadanos, asamblea, congreso, juntas locales, administración territorial, entre otros, de manera que se eviten trámites innecesarios o demora en el proceso de Presupuesto Participativo; en la medida en que se estandarice el proceso se obtendrán mejores resultados a mediano y largo plazo.

A su vez se recomienda crear un Banco de Información de Proyectos a través de la página de la Alcaldía de Panamá

(2017 a), crear un link de acceso directo a la principal información de aquellos priorizados en cada corregimiento que se convierta en una herramienta de registro, consulta y seguimiento a la gestión del plan de desarrollo local.

Independientemente de los ajustes metodológicos que se realicen en el proceso de Presupuesto Participativo se deben tener como aspectos centrales la sensibilización, promoción y capacitación de todos los integrantes en los temas técnicos, financieros y jurídicos como: criterios de selección, formulación de proyectos, evaluación, control, seguimiento, rendición de cuentas y veedurías ciudadana.

Capacitación: Es importante para el éxito del proceso de Presupuesto Participativo generar espacios de comunicación constante entre la administración y la comunidad garantizando capacitación en todos los aspectos metodológicos, procedimentales y en formulación y evaluación de proyectos en pro de un desarrollo sostenible del corregimiento y la Ciudad de Panamá.

Es fundamental establecer el control y la fiscalización de la ejecución de proyectos como parte del proceso general; dentro de este objetivo las veedurías ciudadanas se convierten en un participante clave en busca del éxito de Presu-

puesto Participativo realizando así una evaluación objetiva en cada etapa que permite la toma de acciones preventivas y/o correctivas según el caso.

Entonces, se debe garantizar una constante pedagogía con las comunidades y el acompañamiento de la Alcaldía de Entidades Descentralizadas, de las organizaciones sociales y de la institucionalidad privada, en caso de ser necesario, dado que el ejercicio de implementación de Presupuesto Participativo requiere de voluntad política y recursos disponibles para la inversión.

Referencias

- Alcaldía de Medellín. (2010). *Experiencias de Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín*. Medellín: El autor.
- Alcaldía de Medellín (2015). *ABC Planeación Local y Presupuesto Participativo 2015*. Medellín: El autor. Disponible en https://documentop.com/queue/abc-planeacion-local-y-presupuesto-participativo-alcaldia-de_5a108b-181723dd34f6fd16d1.html
- Alcaldía de Panamá. (2017a). *Guía de implementación Presupuesto Participativo*. Ciudad de Panamá. Recuperado de (<https://participa.mupa.gob.pa/wp-content/uploads/2017/03/Gui%CC%81a-de-Implementacio%CC%81n-PP-2017.pdf>).
- Alcaldía de Panamá. (2017b). Dirección de participación ciudadana y transparencia. Ciudad de Panamá. Recuperado de <https://participa.mupa.gob.pa/>
- Asamblea Legislativa. (1973). *Ley 106 del 8 de octubre de 1973*. Ciudad de Panamá: Gaceta Oficial.
- Asamblea Legislativa. (2009). *Ley 37 del 29 de junio de 2009*. Ciudad de Panamá: Gaceta Oficial.
- Asamblea Legislativa. (2015). *Ley 66 del 29 de octubre de 2015*. Ciudad de Panamá: Gaceta Oficial.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1988). *Constitución Política de la República Federativa del Brasil*.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2000). *Participación Ciudadana en las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo*. Cartagena: El autor.
- Banco Mundial. (2018). Índice de Gini – Panamá. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2019&locations=PA&start=2019&view=bar>
- Bastida, B. (2011). *Riesgos de una utilización perversa del proceso de presupuesto participativo*. Madrid: Atrapasueños.
- Behn, R. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington: The Brookings Institution.
- Bloj, C. (2009). *El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 18 (Especial), 28 – 32.
- Genro, T. y De Souza, U. (1998) (b): *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Goldfrank, B. (2006). *Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio*. Ciudad de México: EBSCOHOST.
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C., Baptista, L. (2014) *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill / Interamericana.
- López Sánchez, M. et. al. (2018). Herramientas y métodos participativos para la acción comunitaria. *Gaceta Sanitaria*, 32 (1), 32 – 40.
- Montesinos, E. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma*

y *Democracia*, (44) [en línea] [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2019] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533675005>> ISSN 1315-2378.

Municipio de Panamá. (2017). Presupuesto Participativo del Municipio de Panamá. Disponible en <https://participa.mupa.gob.pa/wp-content/uploads/2017/03/Gui%CC%81a-de-Implementacio%C-C%81n-PP-2017.pdf>

Rendón Corona, A. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1 (4), 9 – 36.

Serra, A. (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington: BID, CLAD.

Valencia, Germán (2006). Sobre capital social o cómo crear sociedad para el desarrollo económico y social Latinoamericano. IX Encuentro Nacional de Investigadores “*Capital Social: Estrategia del mercado o nuevas formas de cohesión social*”, convocado por el Centro de Investigaciones de la Fundación Universitaria Luís Amigó, realizada en Medellín entre el 23 y 24 de agosto de 2006.