

Los referentes institucionales globales de los presupuestos participativos de Bogotá: ODS, OCDE y Código Iberoamericano de Buen Gobierno del CLAD

Edwin Alejandro Buenhombre Moreno
Liliana Agudelo Pérez

Introducción

Dentro de la perspectiva planteada por Muller (2000), Sobre las políticas públicas, se establece la identificación de referenciales en dos órdenes. El primero asociado a referenciales globales; y el segundo asociado a los referenciales de tipo sectorial. Es importante señalar que existe una articulación directa entre los dos teniendo en cuenta que el referencial global es una representación “general alrededor de la cual se ordenan jerárquicamente las diferentes representaciones sectoriales” (P.100). Éste permite establecer que si bien para este autor un referencial se constituye en una representación de la realidad el enfoque global permite establecer los consensos que pueden existir en el plano institucional para abordar determinadas temáticas que produzcan un equilibrio con los conflictos sociales.

En efecto de lo anterior, se puede señalar que los referenciales globales cuentan con una identificación cognitiva del mismo orden en donde se pueden establecer matrices de participación de actores supranacionales o internacionales que aportan directamente a la construcción de esa representación asociada al tema objeto de estudio o de intervención. Por otra parte, con relación a los referenciales sectoriales se puede establecer que, las representaciones asociadas al sector si bien se ven afectadas por los referenciales globales permiten establecer una construcción cognitiva o referencial del sector a partir de las controversias que se dan dentro de la agenda política con relación a los conflictos sociales. Es decir, el referencial social tiene en cuenta las demandas sociales las cuales involucran las necesidades sociales y la interpretación que hace el Estado sobre las mismas dentro de los marcos de planeamiento de las políticas públicas.

Este contexto, permite identificar que las políticas públicas como acciones u omisiones de Estado (Meny y Thoening; 1992) cuentan con aportes de tipo global, en relación con instituciones internacionales o casos referenciados por organismos supranacionales que aporten para la adecuada construcción de lineamientos en el plano sectorial y organizacional, para hacer más efectivas las actuaciones de las organizaciones públicas en los planos nacionales y subregionales. Elemento que potencia un cambio de paradigma en la administración local y en sus métodos de institucionalizar la participación de las ciudadanías en medidas tomadas por el Estado (Surel; 2008)

En concordancia con lo anterior, se puede señalar que los presupuestos participativos implementados durante la vigencia 2020 en Bogotá se constituyen en un ejemplo del cambio de paradigma de una administración tradicional y burocrática, hacia una administración orientada a resultados con participación directa de la ciudadanía en relación con los recursos asociados a la inversión social.

Es importante considerar, que los desarrollos en relación a la participación ciudadana de la administración tradicional se enfocan en una planificación asociados a objetivos, metas, e indicadores construidos por oficinas especializadas dentro de la administración distrital para ellos y la participación de las comunidades, se articula como un punto de referencia y un insumo más, que es recolectado por medio de los encuentros ciudadanos y que son incorporados al ciclo de planificación de los sectores distritales y en el ejercicio de construcción diagnóstica de los planes de desarrollo local, en cada una de las 20 localidades de Bogotá.

Contrario a este modelo, el desarrollo de una administración pública centrada en resultados, con énfasis en lo social permite la articulación de las opiniones y aportes de la ciudadanía de manera activa y constante en el desarrollo de los procesos de planificación, ejecución e implementación de medidas asociadas a las problemáticas que vividas en cada una de las localidades. Sumado a este punto y en concordancia con lo previamente abordado, se puede señalar que: los presupuestos participativos de Bogotá en la vigencia 2020, no sólo articulan la participación de los ciudadanos, sino también incorporan los lineamientos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS, las recomendaciones de la OCDE, y la Código Iberoamericano de Buen Gobierno del CLAD, lo cual se constituye en referenciales globales de participación encaminados al fortalecimiento de la gestión local desde enfoques de inteligencia, colaboración generación de valor público y satisfacción social para las 20 localidades de Bogotá.

En efecto de lo anterior, el presente estudio se propone analizar cómo los referenciales globales de los ODS, recomendaciones OCDE y Código Iberoamericano de buen gobierno se articulan al ejercicio de presupuestos participativos de Bogotá en la vigencia 2020 propiciando mejoras en la gestión local y valor público. Para el desarrollo de este objetivo se han dispuesto cuatro secciones a saber: la primera, en donde se establecen las temáticas y asuntos de los referenciales globales; la segunda, como estos referenciales se articulan a los presupuestos participativos de Bogotá; la tercera, los factores de mejora a la gestión y construcción de valor público; y, la cuarta sección está dedicada a las conclusiones.

1. Temáticas y Asuntos de los Referenciales Institucionales Globales

Desde la perspectiva de Lozano (2008) las políticas públicas se constituyen en un espacio de confluencia de fuerzas políticas e intereses de diferentes actores que buscan articular temáticas y asuntos en el marco de las agendas públicas. Es importante señalar que, la identificación de lineamientos internacionales asociados a los procesos de participación va encaminados al fortalecimiento de la democracia, así como, a la mejora de la relación Estado-sociedad dentro de los procesos de gestión pública. Por lo tanto, se puede señalar que dentro de los procesos de recomendación, declaratorias y ejercicios prospectivos en el ámbito internacional como es el caso de los objetivos de desarrollo sostenible propenden por un interés de construir valor público con bienestar social en cada uno de los países que atienden estas solicitudes dentro del marco de su autonomía, pero sin descartar la mirada panorámica de construcción de sociedades más justas y estados más eficientes y competentes para atender las necesidades sociales.

Al respecto, el Banco Mundial (2010) señala que dentro de los procesos de formulación de políticas públicas lineamientos como los de la OCDE, permiten una estructuración efectiva de políticas públicas, donde la incorporación de conocimientos técnicos que le facilita a las autoridades políticas establecer programas de gobierno con canales alternativos encaminados a fortalecer el ejercicio de las instituciones públicas por medio de la participación de partes interesadas conocidas tradicionalmente como stakeholders. Partiendo de esta idea, se puede establecer que el ejercicio de presupuestos participativos adelantados en la ciudad de Bogotá Colombia genera una apropiación de estos principios, para posibilitar desde la gestión de los Fondos de Desarrollo Local (alcaldías locales) en concordancia con los diferentes sectores del gobierno de la ciudad, espacios de participación para influir en la asignación de los presupuestos a invertir en cada una de las localidades. En efecto de lo anterior, se puede señalar que, las directrices de organismos con Naciones Unidas con los Objetivos de desarrollo sostenible -ODS (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD, 2016), La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE (2019) con sus recomendaciones, dentro de sus estudios económicos; así como los aportes del Código Iberoamericano de Buen Gobierno del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD (2020), generan un aporte a los procesos de mejora en la estructuración de las políticas públicas de los gobiernos naciones y subregionales, además de constituirse en un insumo para la ampliación de la participación ciudadana en asuntos públicos lo cual conlleva una democratización de la gestión pública y la generación de valor público desde procesos colaborativos encaminados a la solución de problemas y la garantía del bienestar social (Buenhombre y Vanegas, 2017).

Es importante señalar que, la publicación de los documentos de estos organismos internacionales, se constituyen en una hoja de ruta para las administraciones latinoamericanas elemento que marca una clara intencionalidad de ser referente para los Estados en materia de temas prioritarios para la atención y la superación de las desigualdades, es decir, estas declaratorias y documentos se constituyen en un referente para la gestión en la línea de mejorar los contextos de país. Por lo tanto, desde la perspectiva de Muller (2006) se puede señalar que, lo dispuesto por estos organismos internacionales son solamente una imagen sobre la realidad que se quiere intervenir lo cual se puede entender como un referencial de política pública de orden global que busca organizar acciones dentro de las administraciones públicas nacionales y su regionales y locales para atender los conflictos sociales. Una mirada general de estos referenciales, con ocasión de los presupuestos participativos de la ciudad Bogotá se encuentra en la tabla 1.

Partiendo por los ejes y descriptores identificados en la tabla 1, se puede establecer que los referenciales de estos organismos internacionales o supranacionales se centran en temas como la participación ciudadana, la superación de las desigualdades, el fortalecimiento institucional, la mejora del impacto de las políticas públicas, el fortalecimiento del desarrollo, el uso inclusivo de las tecnologías, los derechos humanos y el buen gobierno, elementos que en el caso de los presupuestos participativos de la ciudad de Bogotá durante la vigencia 2020 se constituyeron en un referente de actuación para la administración distrital y las administraciones locales como se puede apreciar en la siguiente sección

2. Referenciales Institucionales globales en los presupuestos participativos de Bogotá en la vigencia 2020

Como se puede apreciar existe una correlación entre los referenciales de las diferentes instituciones internacionales, en temas asociados a participación, políticas públicas, las leyes, los procesos normativos o legales y la colaboración-Véase, Figura 1-. Elementos que permiten identificar una intencionalidad de fortalecimiento de las instituciones a partir de la gestión participativa y centrada en el ciudadano. Elementos que se pueden asociar al panorama de la eficiencia el cual dentro del campo del saber administrativo público se encuentra articulado a la Nueva Gerencia Pública -NGP (Barzelay, 1998), (Buenhombre y Vanegas, 2017).

Es de considerar que, el desarrollo de estos lineamientos en políticas públicas y esferas administrativas generan cambios de una mentalidad en donde se asocia la planeación de las políticas públicas a procesos técnicos, hacia una mentalidad co-creativa que desarrollo desde ejercicios colaborativos los procesos de identificación de necesidades, priorización de temas y asuntos que van hacer parte de los planes de desarrollo local y por ende de la implementación de recursos públicos en el territorio local.

2.1. Contexto de acercamiento entre los referenciales y la Administración Pública Nacional y Distrital

Es de resaltar que para el Departamento Nacional de Planeación -DNP (2014), la implementación del modelo de Nueva Gerencia Pública, en el Estado colombiano implica

“el fortalecimiento de las políticas públicas, como mecanismos transformadores del valor público (...) contribuyendo al mejoramiento continuo de la administración pública y la consolidación de modelos de gobernabilidad a través de una rendición de cuentas transparente y clave dentro de las prácticas de buen gobierno”

Como se puede apreciar, los referenciales institucionales globales en materia de participación, buen gobierno, transparencia y mejora continua encuentran una articulación con los lineamientos y enfoques administrativos apropiados por el Estado Colombiano lo cual permite establecer que la armonización de los lineamientos internacionales en referencia a las políticas públicas de Colombia son consecuentes y persiguen una clara finalidad: La construcción de valor público para los contextos sociales e institucionales del país.

Articulado a lo anterior, al caso de la ciudad de Bogotá y sus 20 localidades no es la excepción, con el ejercicio de presupuestos participativos desarrollado durante la vigencia 2020, se entrelazaron dos factores a tener en cuenta, el primero asociado a la realización de encuentros ciudadanos de la mano con la ciudadanía para establecer el diagnóstico de los Planes de Desarrollo de las 20 Localidades de Bogotá, además de establecer de forma conjunta y colaborativa la forma de asignar los recursos de inversión de acuerdo a los componentes y metas del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024: Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI.

Y, el segundo factor, se encuentra asociado a la realización de los presupuestos participativos, en donde la ciudadanía por medio de la plataforma digital de Gobierno Abierto Bogotá -GABO, podía presentar propuestas y la ciudadanía por medio de votación seleccionaban, aquellas en las que se debían invertir los recursos. Es de resaltar que, el desarrollo del precitado ejercicio tiene soporte en el Plan de Desarrollo distrital de la alcaldesa Claudia López, específicamente en el "propósito 5: Construir región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente Bogotá" (Concejo de Bogotá; 2020:49), en el cual se proyecta que los fondos de Desarrollo Local (alcaldías locales) establecerían un seguimiento a las problemáticas e iniciativas emanadas de estos espacios de participación acompañados por cada uno de los sectores del nivel central del distrito con competencia de acuerdo al tema a priorizar.

A modo de reflexión se puede señalar que, los ejercicios de presupuesto participativo apuestan por una renovación de la administración pública lo cual en palabras de Dreyfus (2012) busca establecer una transformación del proceso burocrático o hacia mecanismos de eficiencia en los cuales el ciudadano pueda participar aportando su opinión y transformando El plano operacional del Estado (Lozano, 2008) de procesos verticales y jerárquicos a dinámicas de diálogo social con un enfoque horizontal basado en procesos y procedimientos (Barzelay; 1998). Dentro de estos postulados es importante señalar que el ciudadano se constituye en la prioridad del ejercicio administrativo público (Oszlack; 2013) y las dinámicas pasan de ser de tipo administrativistas a mecanismos de acción colaborativa y de Co-creación entre el Estado y la sociedad.

Por lo tanto en una primera mirada, se puede señalar el ejercicio de valor colaborativo de los presupuestos participativos en Bogotá se constituye también en un proceso de valor público donde intervienen instituciones del nivel local y distrital en temas que les son comunes para garantizar el bienestar social (DNP; 2014). Sumado a lo anterior se puede establecer que el contar con la opinión de la ciudadanía en relación con sus propias problemáticas permite la identificación de referentes cívicos sociales (Jobert; 2007), que se constituyen en un insumo para la planificación de los entes locales y establecen un panorama diferenciado de las rutinas administrativas tradicionalmente asociadas a la burocracia (Weber; 1999).

De la misma forma, la articulación entre estamentos del nivel distrital y local permiten un ejercicio coordinado para atender las necesidades de la población, pero también la realización de un proceso administrativo eficiente que permita la Realización de acciones concretas que materialice en lo dispuesto en el plan de desarrollo distrital posibilitando cumplimiento en la gestión y generando procesos de gobernabilidad que pueden leerse desde la literatura del campo del saber administrativo público como enfoques de gobierno multinivel (Morata; 2002) dispuestos al servicio de la ciudadanía y la generación de valor público por medio de la escucha y gestión de las necesidades sociales en cada una de las 20 localidades de Bogotá. En efecto de lo anterior, los sectores distritales de Bogotá se constituyen en un campo organizacional (Powell y Dimaggio; 1998), que articula sus profesionales para la planificación de las acciones locales alineados con los planes sectoriales lo cual se constituye en un aglutinamiento de actores administrativos, que, en concordancia con las normativas, nacionales, distritales, posibilitan la implementación de los referentes institucionales globales de los que se viene hablando a lo largo del presente documento.

Por esta razón, a continuación, se presentará una descripción de cómo los lineamientos de cada una de las instancias institucionales de orden internacional que se han nombrado se articularon en los presupuestos participativos de la ciudad de Bogotá durante el periodo 2020.

2.2. Referenciales Institucionales Globales y Presupuestos Participativos

A modo de exposición, próximos párrafos se describe como los referenciales identificados en la tabla 1 se articula en el proceso de presupuestos participativos por cada uno de los organismos internacionales que los proponen.

a. Naciones Unidas- PNUD: Objetivos de Desarrollo Sostenible

Como se anunció anteriormente, dentro de los Objetivos de Desarrollo sostenible se puede identificar una articulación de los procesos de presupuesto participativo de Bogotá con los objetivos 10,11 y 17. en efecto de lo anterior, se puede señalar que estos objetivos se articulan o son tenidos en cuenta en el ejercicio participativo de la siguiente manera:

Objetivo 10: Reducción de las desigualdades: con relación a este objetivo se lograron identificar dos (2) metas:

META: Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto” P. 48

Es objeto de especial consideración sobre este punto que, el desarrollo del ejercicio de presupuestos participativos en la ciudad de Bogotá durante la vigencia 2020, se realiza dentro del marco de la pandemia por COVID-19, aspecto que conllevó a que gran parte del ejercicio se hiciera por medio de plataformas virtuales, con el ánimo de mantener el distanciamiento social y generar garantías de participación a las personas que se habían escrito para el proceso. Dentro de los lineamientos dados por el nivel distrital en la circular conjunta 033 de 2020 se establece que el desarrollo del proceso de presupuestos participativos se encuentra fundamentado en el ejercicio al derecho a la participación además de dar cumplimiento al decreto reglamentario 768 de 2019 en el cual se establece la creación de la coordinación de presupuestos participativos como parte de la operatividad de este mecanismo.

Como se puede apreciar, dentro del desarrollo de las labores asociadas a la implementación de los presupuestos participativos se encuentra la necesidad de dar cumplimiento al ejercicio de la participación ciudadana, y en donde se propende por incluir las diversas expresiones de participación ciudadana no solamente en cumplimiento de las normas nacionales sino una articulación clara y directa con este objetivo de desarrollo sostenible asociado a la reducción de las desigualdades.

El de resaltar ejercicio del desarrollo del objetivo desarrollo sostenible número 10 se encuentra la superación de las desigualdades, este se encuentra directamente relacionado con la promoción de la participación y su inclusión en el marco de las decisiones públicas en el camino a superar la “vulnerabilidad de las democracias en la región” (PNUD, 2004, P.139). Y en concordancia con este enunciado se puede señalar que los presupuestos participativos, no sólo generan una escucha atenta de las necesidades y problemáticas planteadas por los ciudadanos, sino que posibilitan la priorización encaminada a la solución de estas problemáticas. En efecto de lo anterior, se puede establecer que la escucha y colaboración con la ciudadanía permite una mejora de la acción de las políticas públicas, en la medida que los presupuestos participativos generan un acercamiento entre las comunidades y el estado, estableciendo las bases normativas para garantizar el derecho a la participación y establecer una adecuada atención de las necesidades de los ciudadanos lo cual entra en concordancia con la visualización identificación de referenciales cívico sociales (Jobert; 2007).

De la misma forma, es importante reconocer que este proceso contó con fallos en el sentido de la necesidad de alfabetización de diferentes sectores de la ciudadanía en consideración de la poca apropiación que pueden tener los ciudadanos en relación con las plataformas digitales, las cuales gradualmente fueron siendo utilizadas por los mismos debido hay la digitalización de alguna forma forzada que se dio por la pandemia por Covid-19. ejercicios que fue amortizado por las instituciones distritales y locales con la realización de eventos y talleres semi presenciales que contribuyeron de la mano con los Comités de Planeación Local -CPL y las comunidades a sacar adelante este proceso participativo

META: “Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad” P. 48

Con relación a esta meta, es de considerar que el programa de presupuestos participativos de la ciudad de Bogotá se centra en el eje de protección social en el cual se articulan poblaciones con altos componentes de vulnerabilidad como las personas con discapacidad, las mujeres, las comunidades LGBTIQ, las comunidades afro, y las comunidades indígenas. Con relación a las primeras 3 comunidades se establece un ejercicio de atención por medio de asambleas para la priorización de sus problemáticas en donde se hace un especial énfasis en las personas con discapacidad estableciendo tarjetones en braille elemento que se constituye en un factor innovador para los ejercicios de política pública en el Distrito Capital.

Por otra parte, para las comunidades afro e indígenas se establece un proceso de priorización de proyectos asociados a sus componentes culturales los cuales se establecen en reuniones específicas con estas comunidades. En este caso se establece una línea de política diferenciada, en la cual se establece un acercamiento a las problemáticas de acuerdo con la propia u voz de estas ciudadanías generando una visualización de propuestas de acuerdo con las culturas específicas y sus características propias, elemento que hace parte del enfoque diferencial (Buenhombre & Moreno, 2014) asumido dentro de la propuesta de presupuestos participativos. Por lo tanto, dentro de este esquema se puede establecer que existe una dimensión de protección social a estos sujetos de especial cuidado por parte de la administración distrital de la ciudad de Bogotá.

Ciudades y Comunidades Sostenibles: con relación a este objetivo se lograron identificar dos (2) metas:

META: “De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países” P. 52

Con relación a este punto, un elemento a resaltar es que Bogotá cuenta con un 75% de áreas rurales. este “territorio rural está disperso en nueve de las 20 localidades de la capital: Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Usaqué, Santa Fe, San Cristóbal, Chapinero, Suba y Bosa” (secretaría Distrital de Ambiente; S.F.), lo cual dentro del proceso de presupuestos participativo ha venido representando una asimetría en materia de información que ha afectado la priorización de temas atender en estas zonas tradicionalmente.

Partiendo de este contexto los fondos de desarrollo local con apoyo de las instituciones del distrito lograron establecer ejercicios semipresenciales para la recolección de iniciativas y procesos de votación dentro de la segunda fase de los presupuestos participativos. Esto aporta directamente, a la línea de gestión participativa y planificación en el entendido que la inclusión de la participación ciudadana de las veredas y áreas rurales es un eje prioritario para Bogotá que tradicionalmente ha sido considerado como una ciudad completamente urbana. Por lo tanto, como se puede señalar que la inclusión de territorios rurales por medio de estrategias de acercamiento a la comunidad se constituye el imponente operacional de implementación de este referencial articulado a los Objetivos de Desarrollo sostenible De Naciones Unidas.

META: “Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional” P. 53

Articulado la meta anterior, es de destacar que la inclusión de comunidades rurales en las fases del presupuesto participativo se constituye en un enfoque de política diferenciada con énfasis en el territorio (Buenhombre y Moreno; 2014). Asimismo, es importante señalar que de la mano con los presupuestos participativos y como mecanismo de atención es la pandemia por COVID-19, el proceso estuvo acompañado de iniciativas para la reactivación económica y en localidades como Usme, se articularon acciones para la reactivación económica teniendo en cuenta las comunidades y economías campesinas como parte del motor de desarrollo de estas localidades que como se indicó anteriormente cuentan con territorio rural.

De la mano con lo anterior, el proceso de votación contó con tarjetones impresos y con un módulo específico sobre el tema de ruralidad, elemento que posibilita la inclusión de estos referenciales de política pública, como parte de los ejes de planificación y que sumado a las mesas de trabajo posterior a la votación y formulación de cada uno de los componentes por parte de los fondos de desarrollo local posibilitó un diálogo continuado encaminado a la implementación de las iniciativas en cada territorio local.

Objetivo 17: Alianzas para lograr Objetivos: con relación a este objetivo se lograron identificar tres (3) metas:

Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favorables, incluso en condiciones concesionarias y preferenciales, según lo convenido de mutuo acuerdo” P. 77.

Con relación a esta meta, es importante identificar que en las áreas rurales de las nueve localidades de Bogotá que fueron identificadas y señaladas previamente, se hizo un especial énfasis a procesos asociados a conectividad y acceso en nuevas tecnologías, elemento que estuvo presente en los presupuestos participativos para la identificación de problemáticas asociados a los colegios más cercanos o puntos de interconexión disponibles en áreas cercanas a estos contextos rurales, teniendo en consideración que por la densidad del terreno en la actualidad dichos territorios rurales no cuentan con un proceso de conectividad constante. por lo tanto, se puede establecer que este referencial dentro del proceso de presupuestos participativos cumplió con una implementación parcial teniendo en consideración que aún es un reto la construcción de interconectividad en estas áreas desde el enfoque de tecnologías ecológicamente racionales y sostenibles en campo.

“Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible” P. 79

Con relación a las políticas de desarrollo sostenible es importante considerar que el eje del plan de desarrollo distrital y Así mismo en cumplimiento de la ley 152 de 1994 o también denominada ley del plan de desarrollo se establece una concordancia en el planeamiento de estos territorios en donde el eje fundamental estos planes órbita con relación al desarrollo sostenible. por lo tanto, el desarrollo del programa de presupuestos participativos no desconoce esta labor y en sí mismo se constituye en un cumplimiento de acciones administrativas encaminadas a una gestión sostenible y con alto potencial miento del desarrollo humano. Asimismo, es de señalar que esta primera implementación de este programa cuenta con valores y lecciones aprendidas para generar mejoras en la implementación en el periodo 2021-2024

“Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas” P. 79

con relación a este.es importante señalar que los presupuestos participativos se materializan como una forma de alianza entre las instituciones administrativas y la sociedad civil, es decir, el potenciamiento de la participación por medio de mecanismos de consultas ciudadanas, la priorización de presupuesto y el diálogo

constante entre entidades públicas y comunidades general mecanismos de gobernabilidad que posibilitan la generación de valor público garantías y derechos sociales los cuales se ven materializados en las mesas de trabajo, de participación, los seguimientos y veedurías ciudadanas al proceso lo cual es parte de la cadena de agregación de valor a este nuevo programa que se adelanta en la ciudad de Bogotá (Colombia)

Consideraciones sobre la implementación de los Referenciales Globales: ODS

Dentro del tema de implementación de referenciales globales (Muller; 2006) se puede señalar que en el caso de los Objetivos de Desarrollo sostenible -ODS el desarrollo de los presupuestos participativos de la ciudad de Bogotá cuenta con un ejercicio de inclusión de comunidades vulnerables lo cual estableció una línea de atención en temas de política diferenciada en materia de género y atención prioritaria como es el caso de las personas buenas con discapacidad, pero también, de la inclusión de las comunidades rurales lo cual se manifiesta como un avance en materia de gestión para el desarrollo, q chito aunque los retos de implementación de este tipo de programas requieren de un mayor en poderamiento ciudadano y del aprovechamiento de las lecciones aprendidas de casos como el de Bogotá durante la vigencia 2020.

b. OCDE. Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia 2019

Dentro del marco de los temas abordados en este estudio, se encuentra un tema denominado “Políticas para enfrentar los desafíos”, en el cual se resalta que Colombia debe prestar particular atención a los enfoques de política social, expresando la recomendación de la siguiente manera:

“Es esencial mejorar la política social y la calidad del empleo. A fin de asegurar que los beneficios del crecimiento sean ampliamente compartidos por todos los colombianos, hace falta instrumentar reformas que fomenten la creación de empleos formales y de alta calidad” (OCDE; 2019b)

Con relación a esta recomendación, el Gobierno de la ciudad de Bogotá, artículo por medio del ejercicio de cuidadores y cuidadoras, un mecanismo de apoyo a las alcaldías locales, en materia de empleos a habitantes de dichos territorios, los cuales se articularon a las medidas de protección y distanciamiento social en los eventos realizados por las alcaldías, uno de los cuales fue los presupuestos participativos en sus dos fases. Del mismo modo es importante señalar que, dentro de la recomendación señalada por la OCDE hacia Colombia se establece una mejora asociada de la política social, en donde se puede establecer una correlación directa con los presupuestos participativos como una medida de articulación de las opiniones ciudadanas a la toma de decisiones públicas. Sobre este punto Cabe señalar que dicha participación permite dentro del campo de las decisiones públicas permite consolidar las evidencias, los argumentos y los mecanismos de persuasión para la estabilización de temáticas y asuntos que son prioritarios para la ciudadanía (Dente & Subirats, 2014), (Majone, 2005).

c. CLAD: Código Iberoamericano de Buen Gobierno

Es de considerar que este código se centra en el fortalecimiento del buen gobierno, desde enfoques de participación ciudadana, las democracias y el fortalecimiento del respeto a la institucionalidad y las normas vigentes, lo cual se presenta de la siguiente manera:

“Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho” P.4

Dentro de este planteamiento se encuentra el ejercicio de inclusión que se ha venido señalando, de la población vulnerable, lo cual es parte de la articulación o coincidencia entre los referentes de políticas aportados por naciones unidas y por el CLAD. Así mismo las dinámicas de gobierno abierto por medio de la plataforma de Gobierno Abierto Bogotá -GABO, permiten una visualización por vía digital de los resultados lo cual va de la mano con el lineamiento que señala que el Estado: “Impulsará y garantizará el debate político con transparencia y los mecanismos de información y participación para el desarrollo de dicho debate” P.4

Es importante señalar que el flujo de información permite establecer cuáles son las limitaciones en materia de las localidades y su territorio (Bauman, 2001), esto permite establecer mecanismos de transparencia y manejo de datos que aportan a las políticas públicas, lo cual dentro de la perspectiva de Código Iberoamericano de buen Gobierno se presenta de la siguiente manera

“Promoverá, en virtud de su iniciativa legislativa, y en el ámbito de sus competencias, normas de financiamiento político que: garanticen la igualdad entre los participantes en elecciones, resguarden la independencia de sus decisiones en los cargos a los que acceden, limiten razonablemente los gastos de campaña, aseguren la transparencia de ingresos y gastos, sancionen equitativa y eficazmente los incumplimientos y protejan las actividades investigadoras de los órganos de control” (CLAD p. 5

Sumado a este planteamiento, es importante tener en cuenta que los presupuestos participativos permiten un control de la ciudadanía de forma constante, además de generar un acompañamiento en materia de las gestión y los recursos asignados a cada propuesta priorizadas, esto permite una vigilancia social al proceso, pero una participación recurrente de la ciudadanía constituyéndose esta como un eje prioritario de la gestión estatal y una avance en materia de eficiencia de la administración pública (Banco Mundial; 1997); (Barzelay; 1998). Esto se ve reflejado no solo en la construcción y recuperación de confianzas entre las instituciones y las comunidades, sino que en sí mismo permite un fortalecimiento de la planeación en el plano Distrital y local

Esto entra en concordancia y coherencia directa con el planteamiento de CLAD (2021) en el que señala que, es un propósito de los países miembros “Fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad.” P. 8. En consecuencia se puede señalar que el ejercicio de los presupuestos participativos implementados por la Alcaldía de Bogotá en cabeza de la Alcaldesa Claudia López, cuenta con un pleno cumplimiento de los referenciales en materia de participación, gestión y buen gobierno, lo cual lo establece como una buena práctica gubernamental, pero la cual es susceptible de mejoras teniendo en consideración, la falta de conectividad de algunas zonas, como las áreas rurales y la necesidad de alfabetización digital, para poder acceder a las plataformas dispuestas por parte de la estrategia GABO.

2.3. Consideraciones sobre los referenciales Institucionales en los presupuestos participativos de Bogotá

La implementación de presupuestos participativos en Bogotá durante el periodo 2020, cuenta con una articulación directa de los lineamientos de las Naciones Unidas, OCDE y el CLAD, sin embargo al ser una primera implementación, requiere de mecanismos de refuerzo en materia de conectividad, alfabetización digital, y diálogo ciudadano con las zonas rurales, las cuales se articulan a una perspectiva diferenciada de orden territorial, que entre en concordancia con los enfoques diferenciales en materia de género y de atención prioritaria para las poblaciones con discapacidad. Por lo tanto, es de considerar que la política distrital en materia de participación cobra una importancia estratégica, en materia de cumplimiento de lineamientos internacionales, y de apuesta por la generación de valor público con Bienestar Social para las comunidades, esto sin desconocer los retos que implican el aumento de la participación ciudadana en diálogo constante con las instituciones, para potenciar la transparencia, el Gobierno abierto y la transformación institucional hacia mecanismos más eficientes en donde el ciudadano es el actor principal del modelo de gestión administrativa pública

3. Los factores de mejora a la gestión y construcción de valor público.

La mejora en la gestión, parte por un fortalecimiento de la confianza en las instituciones por parte del ciudadano, elemento que dentro del marco de los presupuestos participativos de la ciudad de Bogotá, cuenta con una primera implementación durante la vigencia 2020, y aunque es un caso de referencia, de implementación de referenciales institucionales de política pública de orden global, este ejercicio cuenta con

factores a mejorar, asociados al proceso de interrelación ambiente administrativo entre niveles locales y distritales, para lograr un ejercicio más fluido en consideración de temas de agendas, cronogramas, y colaboración institucional.

Esto no quiere decir, que el proceso de participación ciudadana obtenido en dicho ejercicio no cuente con un resultado óptimo, por el contrario, las cifras obtenidas en los mecanismos de participación duplicaron, los niveles de asistencia, y visualización de problemáticas que tuvieron administraciones anteriores. por lo tanto, se hace necesario hacer un reconocimiento del esfuerzo establecido por los procesos administrativos locales y la articulación en diálogos con las comunidades, aunque se debe tener en cuenta que los procesos de asambleas, en donde se estableció un diálogo entre instituciones distritales, locales y las comunidades en la etapa posterior se presentó como un factor a mejorar en relación, a la utilización de un lenguaje demasiado técnico que generaba confusiones en la ciudadanía.

Sumado a lo anterior, como parte del proceso de evaluación del ejercicio de presupuestos participativos, la secretaria de Gobierno de la mano con el laboratorio de Gobierno abierto e innovación de la alcaldía local de Usme: Usme Innova, lograron establecer con la retroalimentación realizada con las alcaldías locales, los sectores distritales, los comités de participación local, las juntas administradoras locales JAL y los equipos internos de trabajo de la Secretaria de Gobierno, IDPAC y secretaria Distrital de planeación, un conjunto de variables a tener en cuenta para la mejora de la implementación de este programa para la vigencia 2021, estas variables se pueden observar en la figura 2

En esta gráfica se puede apreciar, que las variables que se requiere mejorar para la ejecución de presupuestos participativos 2021, están asociadas a evitar el desgaste institucional, mejorar los procesos de acercamiento presencial y digital con las comunidades, generar jornadas pedagógicas, establecer una mejor logística en las alcaldías locales, generar trabajos colaborativos para evitar el desgaste y desborde de los equipos administrativos, al igual que establecer procesos de coordinación entre instituciones del orden distrital y local.

En efecto de lo anterior se puede señalar que el proceso de presupuestos participativos requiere de un fortalecimiento de la articulación del proceso gubernamental multinivel, es decir la operatividad de instituciones distritales y locales con el mismo fin al igual que la sensibilización hacia las comunidades sobre las herramientas digitales que se emplean y un diálogo constante que garantice la confianza entre la institución y los ciudadanos. Todos estos elementos si bien parten de una implementación inicial, se constituyen en un reto de ajuste y mejora continua de la administración pública y la sensibilización del ciudadano como eje de la gestión administrativa en donde su participación es estratégica para la transformación e innovación del gobierno y el Estado.

Conclusión

Como se pudo apreciar a lo largo del presente documento, existen referenciales institucionales de orden global y sectorial (Muller, 2000) los cuales se presentan como una representación de la realidad que se quiere intervenir, y los cuales buscan establecer una mejora frente a los conflictos sociales que representan los temas de la agenda pública. de la mano con lo anterior en relación con el tema de participación ciudadana en la ciudad de Bogotá dentro del marco del programa de presupuestos participativos desarrollados en la vigencia 2020 bajo el mandato de la alcaldesa Claudia López, se puede establecer que existe una visualización de referentes internacionales ligados a los Objetivos de Desarrollo sostenible De Naciones Unidas, las recomendaciones de la OCDE hacia Colombia y la implementación del código Iberoamericano de buen Gobierno del CLAD.

En concordancia con lo anterior, se puede señalar que el ejercicio de implementación de presupuestos participativos en Bogotá, sí generó una articulación de los lineamientos internacionales, en relación con el fortalecimiento de la participación, ciudadana la inclusión de sectores como las mujeres, los afros, los indígenas y personas con discapacidad desde un enfoque de atención poblacional y de forma complementaria la atención y acercamiento a las comunidades rurales que para el caso de Bogotá representan el 75% del territorio desde un enfoque diferencial de tipo territorial.

Asimismo es de resaltar, que el ejercicio participativo desarrollado durante el 2020 en Bogotá plantea solamente el inicio de ajustes en las políticas sociales, y en las políticas de atención a la ciudadanía como parte de la priorización del actor ciudadano como eje prioritario de la gestión administrativa pública, lo cual se encuentra articulado a los procesos de la nueva gerencia pública, que de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2014) se constituye en uno de los modelos adoptados por el país en la ruta hacia la construcción del buen gobierno.

Adicionalmente, se puede señalar que este tipo de referenciales buscan un contexto democrático, que potencie la inclusión de las diferentes expresiones ciudadanas y un diálogo constante entre las instituciones públicas y las comunidades sociales, con el ánimo de generar confianzas, realizar acciones encaminadas a la generación de valor público y Bienestar Social y con un firme compromiso de mejora continua de la administración pública distrital y local para el caso objeto de estudio y en un contexto general el potenciamiento de buenas prácticas que puedan ser replicadas por otras administraciones en el plano regional, nacional e internacional.

Asimismo es de resaltar, que esta primera implementación de presupuestos participativos condujo una participación superior a la de gobiernos anteriores, lo cual lo constituye en un caso a mostrar, es relevante que se tenga en cuenta, los errores cometidos o las lecciones aprendidas, en materia desgaste institucional por el ajuste a los cronogramas, el manejo de las plataformas presenciales y digitales dispuestas para el ejercicio de participación, los cuales requieren una particular atención en los mecanismos logísticos, la alfabetización digital, los procesos colaborativos entre instituciones, y la inclusión de la ciudadanía como parte de la renovación de la administración pública y sus políticas. por lo tanto, se puede señalar que los referenciales globales, permiten en las políticas públicas asociadas a programas como los presupuestos participativos, generar ajustes y cambios de mentalidad, además de proponer una ruta de navegación democrática e incluyente que posibilita el buen gobierno y las mejoras en la gestión pública como parte de un camino hacia la excelencia en la gestión, y una gobernanza estratégica que de forma colaborativa con la ciudadanía aporte al impacto de las acciones estatales. Todos estos elementos, en sí mismo apuntan a establecer como un reto constante, el aprendizaje institucional y la consolidación de ajustes para la mejora de los programas administrativos que como es el caso de Bogotá aún tiene 3 años por explorar y generar innovaciones que aporten a la relación Estado-ciudadano.

Bibliografía

- Banco Mundial (2010) *“La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina”* Banco Mundial, Ministerio de Economía y Hacienda, Gobierno de España.
- Barzelay, Michael (1998) *Nueva Gerencia Pública*. México: Fondo de Cultura Económico.
- Bauman, Zygmunt (2001). *En Busca de la Política*. Argentina: Fondo de Cultura Económica
- Buenhombre, E; Moreno, A. (2014) *Las políticas diferenciadas en Colombia, el camino administrativo sin discriminación. Análisis de las políticas dirigidas a los grupos étnicos en zonas de frontera en el período 2010-2014*. <http://siare.clad.org/fulltext/0078060.pdf>
- Buenhombre Moreno, Edwin Alejandro; Vanegas Jiménez, Tatiana (2017) *“Laboratorios en innovación como estrategias de mejora continua del Estado”*. XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14 - 17 nov. 2017. <https://cutt.ly/wmHmNzc>

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD (2020) *"Código Iberoamericano de Buen Gobierno"* <https://cutt.ly/UmHbBmX>
- Concejo de Bogotá (2020) Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024: Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI. <https://bogota.gov.co/sites/default/files/acuerdo-761-de-2020-pdd.pdf>
- Dente, B.; Subirats, J. (2014) Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas: España: Ariel.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP (2014) *"Guía Metodológica para el seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas"*. Bogotá, DNP: Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas
- Powell, Walter; Dimaggio, Paul (1998) El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional. México, Fondo de Cultura Económica.
- Jobert, B. (2007). Los Referenciales Cívicos: cuatro modelos de Sociedad Civil. En: Cátedra Chile-Francia: "Michel Foucault" en ciencias sociales, humanidades, artes y las comunicaciones. (pp. 91-104). Santiago de Chile: Universidad de Chile
- Lozano Ayala, Alejandro (2008) *"Aspectos sobre Política Pública: ejercicios e instrumentos para el análisis"*. Bogotá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia.
- Majone, G. (2005) Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de Políticas. México: Fondo de Cultura Económica
- Meny, Yves; Thoenig, Jean-Claude (1992) *"Las políticas públicas"* Barcelona, Editorial Ariel.
- Muller, Piere (2006) *"Las políticas públicas"* Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE (2019a) *"Estudios Económicos de la OCDE: Colombia"* <https://cutt.ly/HmHA7jv>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE (2019b) *"Presentación del Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia 2019"*. <https://cutt.ly/SmHSwb5>
- Oszlak, O. (2013). Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Washington: Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe -Red GEALC
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD (2016) *"Objetivos de Desarrollo Sostenible"*. <https://cutt.ly/NmHv1te>
- PNUD (2004). La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y ciudadanos. EEUU: PNUD-Editor Institucional
- Secretaría Distrital de Ambiente. (S.F.) Bogotá es más campo que cemento (Ruralidad). <https://cutt.ly/KmJTUS5>
- Surel, Yves (2008) *"Las políticas públicas como paradigmas"*. En: Estudios Políticos No 33, julio-diciembre, pp. 41-65.
- Weber, Max. (1999) La burocracia. En: J. Shafritz; Hyde, A. Clásicos de la Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica. Pp.117-125

Reseñas biográficas

Edwin Alejandro Buenhombre Moreno. Es el Coordinador de Gobierno abierto e innovación y de la Estrategia Usme Innova, de la Alcaldía Local de Usme, ha sido coordinador de Planeación de la Alcaldía Local de Bosa, Coordinador del Observatorio de la Gestión del Conocimiento para el Gobierno y las Buenas Prácticas, de la Subdirección de Iato Gobierno de la ESAP, Ha sido Investigador el Instituto del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación de Colombia, ha sido Asesor de la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, también es Docente-investigador de la Escuela Superior de Administración Pública. ESAP. Es parte de la Junta Directiva del Grupo de investigación sobre políticas públicas, organización y gerencia del Estado -REDES-, además es miembro del subgrupo de Seguridad y Energía del Grupo de Investigación de Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia.

Es Doctorante en Administración y Políticas públicas de la Universidad de las Américas y el Caribe (México), Adicionalmente, adelanta estudios en Inteligencia de Negocios en la Corporación Universitaria de Asturias, cuenta con estudios de posgrado sobre: "Gestión y Control de Políticas Públicas en su Ciclo 2009: Las Políticas Públicas en un Contexto de Crisis Global". En FLACSO- Argentina, es Especialista en Proyectos de Desarrollo de la ESAP, y es Administrador Público de la ESAP como estudios de base. Dirección Postal: Cra 109 N° 23 B-25, Bogotá-Colombia Teléfono: (57) 321-2328365 Emails: alejobuen@gmail.com; edwin.buenhombre212@esap.gov.co

Liliana Agudelo Pérez. Administradora Pública con especialización en Proyectos de desarrollo, cursando especialización en Gestión Pública, cuenta con experiencia de más de 6 años en entidades públicas de Bogotá, en los Sectores de Gobierno y Hábitat. Actualmente, se desempeña como contratista de la secretaria de Gobierno de Bogotá.

Cuadros, Tablas y Gráficos

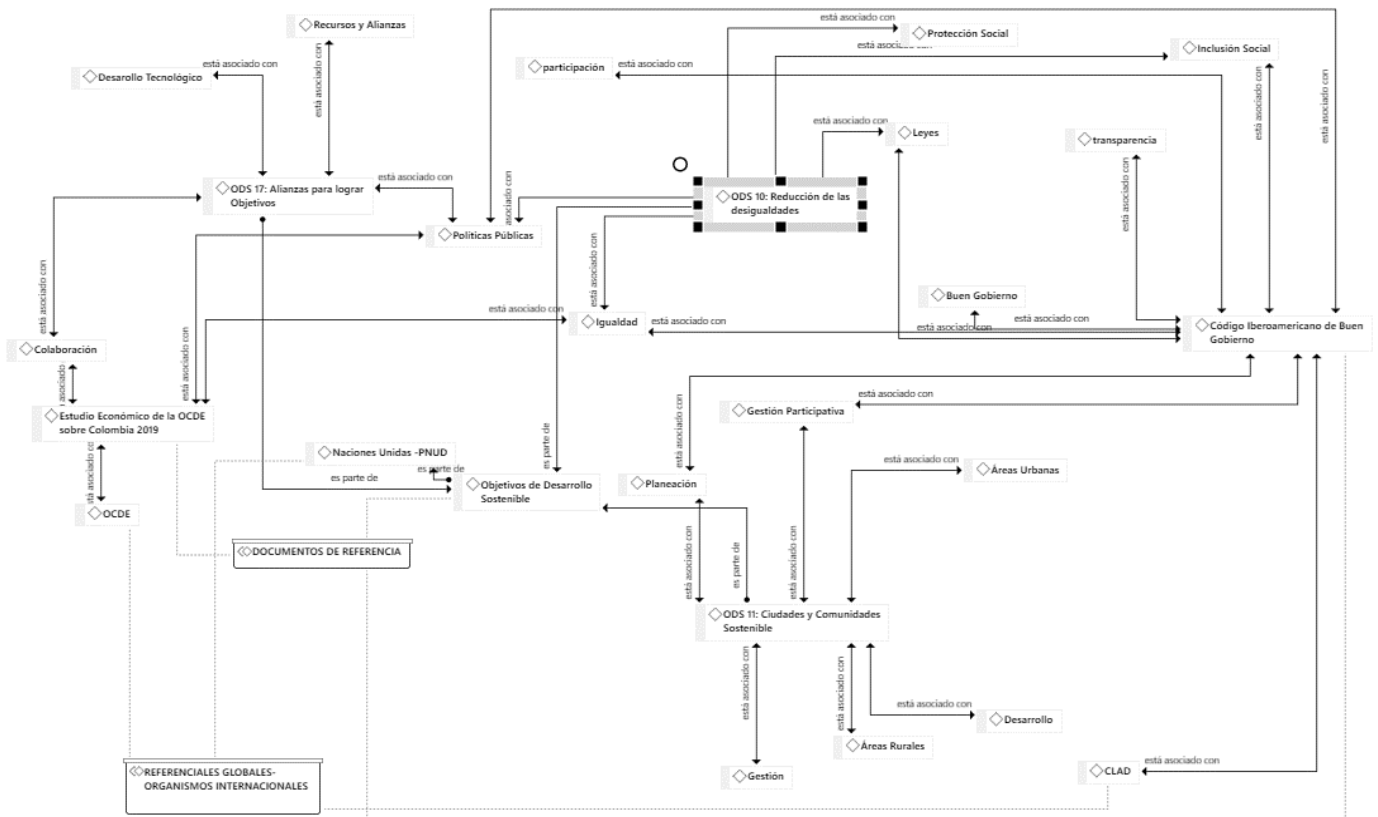
Tabla 1 Documentos referenciales de los Organismos Internacionales referidos al caso de Presupuestos participativos de la ciudad de Bogotá

Organismos	Nombre del Documento	Eje o temática	Descriptor /Metas
Naciones Unidas -PNUD	Objetivos de Desarrollo Sostenible	<p>Dentro de los ODS, los objetivos que se articulan a la temática de presupuestos participativo son los siguientes:</p> <p>ODS 10: Reducción de las desigualdades</p> <p>ODS 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles</p> <p>ODS 17: Alianzas para lograr Objetivos</p>	<p>Los descriptores o metas de estos objetivos en relación con los presupuestos participativos son:</p> <p>"Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto" P. 48</p> <p>"Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad" P. 48</p> <p>"De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países" P. 52</p> <p>"Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional" P. 53</p> <p>"Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favorables, incluso en condiciones</p>

			<p>concesionarias y preferenciales, según lo convenido de mutuo acuerdo" P. 77.</p> <p>"Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible" P. 79</p> <p>"Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas" P. 79</p>
OCDE	Presentación del Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia 2019	Políticas para enfrentar los desafíos	<p>"Es esencial mejorar la política social y la calidad del empleo. A fin de asegurar que los beneficios del crecimiento sean ampliamente compartidos por todos los colombianos, hace falta instrumentar reformas que fomenten la creación de empleos formales y de alta calidad"</p> <p>Tomado de la Web Institucional</p>
CLAD	Código Iberoamericano de Buen Gobierno	<p>Fundamentos</p> <p>Reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno</p> <p>Reglas vinculadas a la gestión pública</p>	<p>"Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho" P.4</p> <p>"Impulsará y garantizará el debate político con transparencia y los mecanismos de información y participación para el desarrollo de dicho debate" P.4</p> <p>"Promoverá, en virtud de su iniciativa legislativa, y en el ámbito de sus competencias, normas de financiamiento político que: garanticen la igualdad entre los participantes en elecciones, resguarden la independencia de sus decisiones en los cargos a los que acceden, limiten razonablemente los gastos de campaña, aseguren la transparencia de ingresos y gastos, sancionen equitativa y eficazmente los incumplimientos y protejan las actividades investigadoras de los órganos de control" p. 5</p> <p>"Fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad." P. 8</p>

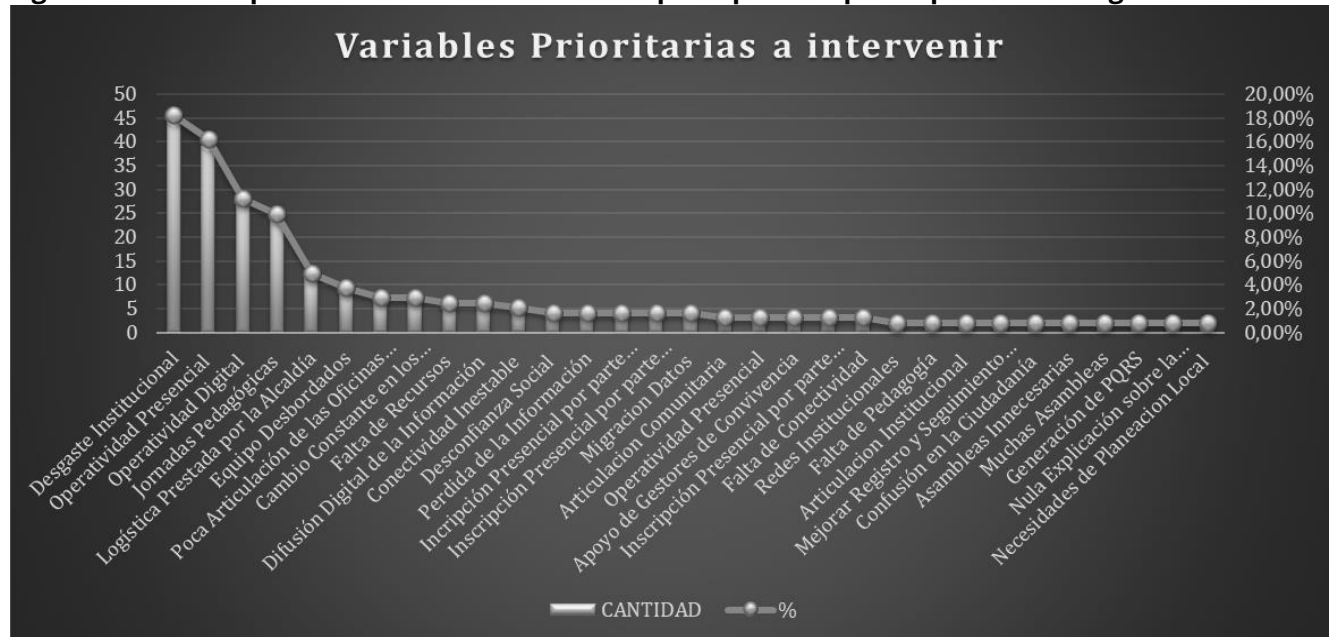
Fuente: Elaboración Propia con base en: PNUD (2016); OCDE (2019) y CLAD (2021)

Figura 1 Relacionamiento entre referenciales institucionales de PNUD, CLAD y OCDE



Fuente: elaboración en el programa Atlas. Ti 9.0

Figura 2 variables prioritarias a intervenir en los presupuestos participativos de Bogotá



Fuente: elaboración Propia, dentro del marco del ejercicio Colaborativo SDG y Usme Innova 2021