

# Diseño de una guía metodológica de gestión de actores para proyectos de formulación de presupuestos participativos en entidades del orden territorial en Colombia

*Sandra Patricia Contreras Soto*

Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, [ingsandracontreras@gmail.com](mailto:ingsandracontreras@gmail.com)

*Santiago Páez Velandia*

JAHV McGregor S.A.S., [santiagopaez.v@hotmail.com](mailto:santiagopaez.v@hotmail.com) [santiagopaez.v@hotmail.com](mailto:santiagopaez.v@hotmail.com)

*Edith Juliana Sepúlveda Vera*

Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación COLCIENCIAS,  
[juliana.sepulvedavera@gmail.com](mailto:juliana.sepulvedavera@gmail.com)

*Edna Paola Nájjar Rodríguez*

Supersalud – Superintendencia Nacional de Salud, [paolanajar@gmail.com](mailto:paolanajar@gmail.com)

Revista **IDGIP**

ISSN 2619-1830 (en línea)

Volumen 1, N.º 1

Julio- diciembre de 2018,

pp. 112-130

Recibido: 12/10/2017

Aceptado: 26/09/2018

Disponible en <http://revistas.escuelaing.edu.co/index.php/idgip>

**Resumen** La presente investigación se enfoca en el diseño de una guía metodológica de gestión de actores para proyectos de formulación de presupuestos participativos en entidades del orden territorial en Colombia. Se realizó un trabajo de investigación enmarcado en un enfoque metodológico de tipo cualitativo descriptivo, en el que se definió una secuencia de fases que dieron como resultado un instrumento estratégico que facilita la sistematización y acompañamiento del proceso desarrollado en la gestión de actores en el marco de los proyectos orientados a definir a cuáles se destinarán los recursos disponibles en las administraciones públicas por presupuesto participativo, con el fin de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en los proyectos de inversión pública.

**Palabras claves:** Proyectos; presupuesto participativo; formulación; gestión de actores; gestión pública.

## Design of a Methodological Guide for the Management of Personnel for Formulation Projects of Participatory Budgets for Territorial Planning Entities of Colombia

**Abstract** The present research focuses on the design of a methodological guide for the management of actors of participatory budgeting projects in entities of the territorial order in Colombia. Research was carried out through a qualitative descriptive methodological approach in which a sequence of phases were defined. This work resulted in a strategic tool that facilitates the systematization and accompaniment of the process developed in the management of actors within the framework of the projects, focused on defining which projects will be allocated the resources available in the public administrations by participatory budgeting. The purpose of this tool is to strengthen mechanisms for citizen participation in public investment projects.

**Keywords:** Projects; participatory budget; formulation; management of actors; public management.

## INTRODUCCIÓN

La Federación Colombiana de Municipios define el presupuesto participativo (PP) como un “mecanismo mediante el cual la comunidad de un municipio discute y decide en qué invertir los recursos o fondos públicos municipales, formula los proyectos, efectúa seguimiento para su inclusión y aprobación en el presupuesto anual y vigila su ejecución...” (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, 2008, p. 3).

En Colombia algunos de los casos más representativos de PP se han realizado en ciudades como Medellín, Pasto y Armenia y en el departamento de Risaralda, que han definido sobre la marcha rutas metodológicas con el fin de que los PP motiven la intervención y participación ciudadana y faciliten la priorización de recursos asignados a programas y proyectos (Velásquez & González, 2010).

En los PP, llevar a cabo una buena identificación y gestión de actores o de las partes interesadas desde el inicio es un proceso clave que permite comprender la diversidad de intereses, particularidades de las personas y grupos que pueden afectar o ser afectados según su influencia. Además, las necesidades y expectativas de estos actores pueden variar a lo largo del tiempo, y por eso se debe determinar cuáles son los verdaderos motivos que causan la oposición o apoyo, de qué recursos disponen, la posibilidad de generar alianzas, entre otros factores que permitan divisar un escenario con el mayor detalle posible.

Los PP se fundamentan en la toma de decisiones colectivas que requieren la interacción de diferentes agentes, y por ello la investigación busca desarrollar una herramienta metodológica que permita realizar una gestión estratégica de actores en el proceso de formulación de proyectos de presupuestos participativos.

## MARCO DE REFERENCIA

### Origen de los PP

El origen de los PP se remonta a los años setenta, en los municipios brasileños de Vitoria, Vila Velha y Ubelandia, como respuesta a los movimientos sociales que reclamaban mejoras en la calidad de vida y el control de los recursos públicos municipales. Sin embargo, no fue sino hasta 1989 cuando la municipalidad de Porto Alegre logró darle formalidad y reconocimiento en la esfera pública mundial, como una buena práctica de gobierno democrático participativo (Delgado, 2006).

Los promotores del PP en Brasil enfocaron sus esfuerzos a dos grandes objetivos: el primero, la racionalización del gasto público para que las inversiones se destinaran de manera más equitativa con el fin de beneficiar a la población más vulnerable; el segundo, una gestión pública más legítima y transparente en la que la relación entre gobernantes y gobernados dejara de ser de carácter consultivo, haciendo la participación vinculante al proceso de toma de decisiones.

De esta manera, entre 1989 y 2003 el municipio de Porto Alegre logró aumentar del 46 al 84 % el acceso de la población a una estructura de alcantarillado; de la misma forma, aumentó en 4 puntos porcentuales el acceso al agua tratada y saneamiento básico. Igualmente, durante este periodo el porcentaje de aguas sucias tratadas pasó de un 2 a un 27,5 %. No siendo suficiente, el déficit de pavimentación se redujo a la mitad, se triplicó el número de alumnos matriculados, lo que llevó consigo la

construcción de 63 nuevas escuelas. Además, durante la gestión de los PP se creó el programa de guarderías que en 2003 alcanzó a atender aproximadamente 10.000 niños en 126 guarderías (Cabannes, 2004a).

Hoy en día se hacen PP en casi 1.500 ciudades de países tan disímiles como Francia, Corea, Bolivia, Estados Unidos, Canadá, Polonia, Rumania, Inglaterra, España, Italia, Alemania, Suecia, Colombia, Senegal y México (Torres, Valverde & Beaufort, 2015).

### Concepto de presupuesto participativo (PP)

Los fundamentos de los PP se encuentran relacionados fuertemente con los debates académicos y políticos con respecto a la participación directa e indirecta de la sociedad en una democracia consolidada, así como aspectos enfocados al fortalecimiento de las instituciones y la función pública. En la tabla 1 se muestran los principales autores e instituciones que han definido el ejercicio de PP.

**Tabla 1**  
Comparación de conceptos de PP

AUTORES	UBIRATAN DE SOUZA	FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS	AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	SEGÚN EL MINISTERIO DEL INTERIOR	LEY 1757 DE 2015
CONCEPTO	“Proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas”.	“Mecanismo mediante el cual la comunidad de un municipio discute y decide en qué invertir los recursos o fondos públicos municipales, formula los proyectos, efectúa seguimiento para su inclusión y aprobación en el presupuesto anual y vigila su ejecución”.	“Mecanismo de participación social y herramienta de gestión local que le permite a la ciudadanía y a las instituciones públicas de un determinado territorio, construir conjuntamente desarrollo humano sostenible”.	“Un instrumento de gestión pública mediante el cual la comunidad discute y decide en qué invertir un porcentaje de los recursos o fondos públicos de inversión de libre destinación, formula los proyectos, efectúa seguimiento para su inclusión y aprobación en el presupuesto anual y vigila su ejecución”.	“Es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-sociedad civil”.
ENFOQUE	Político y universal	En procesos y actividades de quienes participan.	Institucional direccionado a la gestión pública	Procesos y actividades de quienes participan.	Presupuestal

Fuente: Elaboración propia.

### Panorama mundial de PP

La expansión de los PP en el mundo se dio en tres grandes fases. La primera se remonta a los años de 1989 a 1997 y se caracteriza por la implementación en muy pocas ciudades, en su mayoría brasileñas. Para el periodo de 1997 al 2000 los PP ya eran tendencia nacional en Brasil y mostraron resultados que impactaron a los organismos internacionales como la OCDE y la ONU; la tercera fase se atribuye desde el año 2000 en adelante, época en la que se ha visto una expansión inusitada de los PP alrededor del mundo, y se han registrado innumerables casos de aplicación en casi 1500 ciudades en países de todos los continentes (Geli, Virgili B., J. & Virgili B., T. 2008).

Los países de la región latinoamericana son el segundo gran foco de experiencias de PP. Muchos de ellos con experiencias profundas y amplias como son los casos de Ecuador, Bolivia y Perú, este último con legislación desde 2003, la Ley Nacional sobre Presupuesto Participativo. Con niveles diferentes de consolidación se pueden encontrar experiencias en los demás países de la región –Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Venezuela–; en varios países europeos y africanos y recientemente en algunos asiáticos.

Además de los PP existen otros mecanismos de participación abierta en temas presupuestarios. En Corea del Sur, por ejemplo, se realiza una audiencia pública electrónica del presupuesto en donde la ciudadanía por medio de una página web puede hacer aportes relacionados con gastos innecesarios o malversación de los fondos públicos, y se ha establecido un sistema de incentivos o recompensas económicas para aquellos que logren un ahorro significativo en las arcas públicas. Por otro lado, Chile desarrolla presupuestos por resultados (PPR), con lo cual busca aumentar el impacto de las políticas vinculando el gasto público con el logro de indicadores que proporcionan evidencia que les permite a los funcionarios públicos decidir si un programa o política está logrando sus objetivos y si se debería continuar, información que también es verificada y auditada por parte de la sociedad civil.

Todos los mecanismos de participación en temas presupuestarios existentes se evalúan cada dos años por medio de la Encuesta de Presupuesto Abierto (*Open Budget Index, OBI*) promovida por International Budget Partnership (IBP), la cual pretende comparar por medio de una medición independiente la transparencia, la participación y la vigilancia presupuestaria de 102 países.

Para la evaluación del año 2015 de la Encuesta de Presupuesto Abierto (The World Bank, 2015), el puntaje promedio del índice de presupuesto abierto es de 45 de 100, resultado que confirma las grandes brechas en la cantidad de la información presupuestaria que los gobiernos publican. De los países evaluados, 78 proveen información presupuestaria insuficiente, pero es más preocupante que 17 países se encuentran con puntajes en el OBI por debajo de los 20 puntos, lo que significa que proveen información mínima o no la proveen.

Colombia se ubica en el puesto 29, con un puntaje del OBI de 57 puntos, con lo cual se ubica en la categoría de países que aportan información insuficiente sobre el proceso presupuestario. Los países con información insuficiente publican la mayoría de los documentos presupuestarios claves de manera oportuna; sin embargo, estos documentos no cuentan con la información necesaria que recomiendan las buenas prácticas internacionales. De igual forma, los países que se encuentran en esta categoría son reconocidos por tener bajos niveles de libertad de prensa y se perciben que tienen niveles de corrupción más altos que los que se encuentran en categorías superiores en el Open Budget Index.

## METODOLOGÍA

La investigación se desarrolló con un enfoque metodológico de tipo cualitativo descriptivo donde el investigador recoge datos, formula interrogantes, define categorías, identifica y desarrolla metodologías.

Para la elaboración de la guía metodológica se realizó un trabajo enmarcado en una secuencia de fases que dieron como resultado un instrumento estratégico para la formulación de proyectos de PP. En la figura 1 se muestra la ruta metodológica.



**Figura 1.** Ruta metodológica.

Fuente: Elaboración propia.

En la primera fase se realizó una investigación con respecto al ejercicio democrático de PP, describiendo los aspectos más importantes del proceso, lo que permitió diseñar una guía que se ajustara a las rutas metodológicas existentes de implementación de PP.

En la segunda fase se procedió a investigar los casos más relevantes de PP en el contexto colombiano, tomando como base la consulta bibliográfica, así como información directa del trabajo de campo (entrevistas) realizado en tres municipios, un departamento y dos organizaciones de cooperación (tabla 2). Esta base de experiencias de PP fue de gran utilidad para determinar, por medio de las mejores prácticas, elementos claves que no podían faltar para conseguir una guía efectiva en la gestión de actores.

**Tabla 2**

Relación de entrevistas realizadas en trabajo de campo

ENTIDAD	CARGO
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Asesor nacional del área de gobernabilidad democrática
Viva la Ciudadanía	Asesor de la estrategia de <i>lobbying</i> y presión política
Gobernación de Nariño	Secretario de desarrollo comunitario
Alcaldía de Medellín	Asesor del subsecretario de organizaciones
Alcaldía de Pasto	Profesional financiero de la Secretaría de Desarrollo Comunitario
Alcaldía de Envigado	Coordinador del sistema local de planeación y presupuestos participativos

Fuente: Elaboración propia.

En la tercera fase se estableció un diagnóstico de PP en el entorno nacional que tuvo como finalidad encontrar estrategias para que el resultado de la guía aprove-

chara al máximo las fortalezas y oportunidades de los PP en Colombia, así como contrarrestar las debilidades y amenazas del mismo ejercicio.

El diagnóstico describe en general toda la información recopilada bibliográficamente y por medio de entrevistas, teniendo como resultado un panorama amplio y detallado con respecto a la experiencia colombiana en la implementación, desarrollo y avance de los PP. El diagnóstico se apoyó en herramientas de gestión que facilitan la organización y el análisis de la información. Para la presente investigación se analizaron y evaluaron algunas de esas herramientas con el fin de escoger la más pertinente para sintetizar y examinar la información del diagnóstico.

Una vez identificada la herramienta de diagnóstico y con ayuda de la información recolectada bibliográficamente de manera directa, se procedió a esquematizar por medio del modelo seleccionado la información, lo cual permitió la construcción de las mejores estrategias para la guía metodológica y la gestión de actores en la formulación de proyectos de PP.

Durante la cuarta fase se realizó una investigación de los estándares de gestión de actores con el fin de obtener una línea metodológica extrayendo las mejores prácticas y procesos de estos lineamientos.

La guía metodológica se encuentra dividida de la siguiente manera: en una primera sección se presentan conceptos generales sobre presupuesto participativo y gestión de actores; en la segunda se describe la ruta metodológica propuesta para la gestión de actores en la formulación de proyectos con presupuesto participativo.

## RESULTADOS

### Inventario de casos de PP nacional

Para conocer experiencias relevantes de PP en el ámbito nacional se investigó la Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo y se realizaron entrevistas con la Corporación Viva la Ciudadanía, el Ministerio del Interior y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Una vez identificados algunos de los municipios y departamentos que han sido referentes en los procesos de presupuestos participativo, se procedió a documentar las experiencias de manera ordenada y sistematizada de acuerdo con los datos e información suministrada de manera directa (entrevistas) e indirecta (bibliografía) por cada uno de los departamentos y municipios. Durante este proceso se realizaron entrevistas en los municipios de Medellín, Envigado, Pasto y Tunja y en el departamento de Nariño. De la misma manera, se recopiló información bibliográfica complementaria para estos municipios y departamentos y se unificó información adicional de los municipios de Armenia, Ocaña, Barrancabermeja y Yumbo, y de los departamentos de Antioquia y Risaralda.

Los casos de estudio fueron documentados de manera homogénea. A continuación, se mencionan los criterios de descripción empleados para construir las fichas del inventario de casos:

1. Antecedentes
2. Normativa y reglamentación
3. Dependencia responsable

4. Descripción del proceso
5. Quiénes participan
6. Formulación de PP
7. Recursos y proyectos priorizados por PP
8. Gestión de actores o involucrados
9. Herramientas y técnicas
10. Resultados y lecciones aprendidas

### Diagnóstico Nacional de PP

El diagnóstico identificó la situación real de los PP en Colombia con la finalidad de plantear estrategias que orienten la construcción de la guía metodológica para la gestión de actores en proyectos de formulación de PP.

Para iniciar el diagnóstico se tuvo en cuenta todo lo descrito en el inventario de casos, el cual describió en general la información recopilada bibliográficamente y por medio de entrevistas. Así se obtuvo un panorama amplio y detallado de la experiencia colombiana en la implementación, desarrollo y avance de los PP.

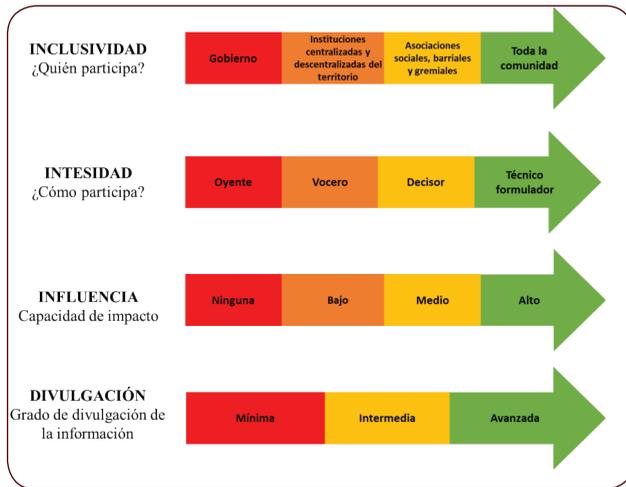
Una vez descritos algunos de los casos colombianos más representativos, se realizó un análisis específico de los dos aspectos que conciernen a la presente investigación, formulación y gestión de actores, ambos enmarcados en el ejercicio democrático de PP.

Para llegar a un análisis profundo en estos dos aspectos se definieron criterios de comparación y análisis. En la tabla 3 se muestra el conjunto de criterios seleccionados para evaluar los casos descritos de PP en Colombia; en las figuras 2 y 3 se muestra la escala valorativa; y en la tabla 4, el resultado de esta evaluación.

**Tabla 3**  
Criterios de evaluación de PP en Colombia

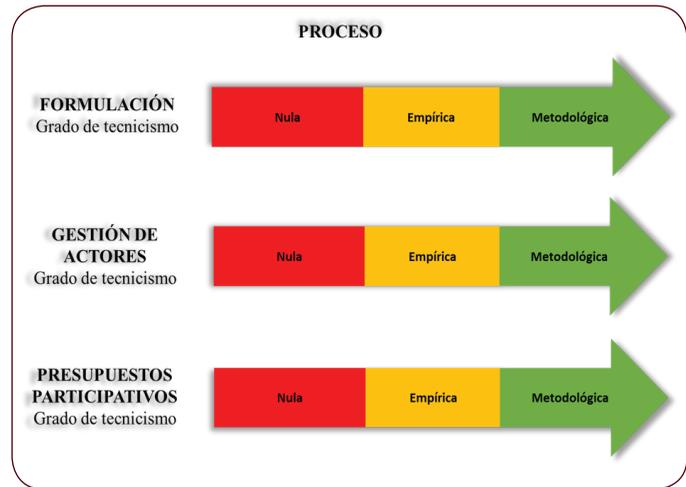
PARTICIPACIÓN	PROCESOS	LEGAL
<p><b>Inclusividad:</b> responde a la pregunta de quiénes participan dentro de esta herramienta democrática.</p> <p><b>Intensidad:</b> responde a la pregunta de cómo participa la sociedad civil en el PP.</p> <p><b>Influencia:</b> responde a la pregunta de cuánto impacta la participación de la ciudadanía en los procesos de PP.</p> <p><b>Divulgación:</b> hace referencia a la promoción, calidad y pertinencia de la información en el proceso de PP.</p>	<p><b>Formulación:</b> grado de formalidad de las entidades territoriales al formular proyectos financiados con PP.</p> <p><b>Gestión de actores:</b> grado de avance de los municipios y departamentos en formalizar el proceso de gestión de actores dentro del marco de PP.</p> <p><b>Presupuestos participativos:</b> evalúa la existencia de metodologías, lineamientos, procesos por parte de los municipios y departamentos para el desarrollo de los mismos.</p>	<p><b>Normativa:</b> evalúa la existencia o inexistencia de un acto administrativo para la implementación de PP en el municipio o departamento.</p>

Fuente: Elaboración propia.



**Figura 2.** Escala valorativa de participación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Francés y Carrillo (2008).



**Figura 3.** Escala valorativa de procesos.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 4**  
Evaluación de casos específicos de PP en Colombia

Caso Específico	Participación				Procesos			Legal
	Inclusividad	Intensidad	Influencia	Divulgación	Formulación	Gestión de involucrados en formulación de proyectos	Presupuestos participativos	Normativa
Antioquia	Gobierno	Oyente	Ninguna	Mínima	Nula	Nula	Nula	Tiene
Armenia	Asociaciones sociales, barriales y gremiales	Técnico formulador	Medio	Intermedia	Metodológica	Empírica	Metodológica	Tiene
Bogotá	Toda la comunidad	Decisor	Bajo	Mínima	Metodológica	Nula	Metodológica	Tiene
Envigado	Toda la comunidad	Decisor	Medio	Avanzada	Metodológica	Empírica	Metodológica	Tiene
Medellín	Toda la comunidad	Técnico formulador	Medio	Avanzada	Metodológica	Empírica	Metodológica	Tiene
Nariño	Toda la comunidad	Decisor	Medio	Avanzada	Metodológica	Nula	Empírica	No tienen
Ocaña	Toda la comunidad	Decisor	Bajo	Intermedia	Empírica	Empírica	Metodológica	No tienen
Pasto	Toda la comunidad	Decisor	Medio	Avanzada	Metodológica	Empírica	Metodológica	No tienen
Risaralda	Toda la comunidad	Decisor	Medio	Avanzada	Metodológica	Empírica	Metodológica	Tiene
Tunja	Toda la comunidad	Decisor	Medio	Avanzada	Metodológica	Empírica	Metodológica	Tiene
Yumbo	Asociaciones sociales, barriales y gremiales	Decisor	Bajo	Mínima	Metodológica	Empírica	Empírica	Tiene

Fuente: Elaboración propia.

Para realizar un adecuado estudio de la información expuesta dentro del marco conceptual y de los resultados de la investigación, es necesario analizarla de manera oportuna. En este punto radica la importancia de contar con una herramienta de diagnóstico como elemento necesario para conocer la situación real de los PP en Colombia y plantear estrategias para el diseño de la guía metodológica.

Dentro de los elementos de diagnóstico se seleccionó la matriz DOFA como herramienta estratégica en razón del análisis integral de los factores internos y externos en los que se identifican fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del ejercicio democrático de PP en Colombia. En la tabla 5 se presenta el resumen de la matriz DOFA.

**Tabla 5**  
Matriz DOFA

<p><b>FORTALEZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Legislación vigente.</li> <li>Plan nacional de desarrollo.</li> <li>Experiencias nacionales con reconocimiento internacional.</li> <li>Acercamiento y legitimación de la acción de los gobiernos.</li> <li>El asesoramiento de organizaciones como el PNUD en los procesos de participación ciudadana.</li> <li>Herramienta MGA.</li> </ul>	<p><b>DEBILIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desarticulación entre entidades del Estado.</li> <li>La gestión de actores empírica e incompleta.</li> <li>Desconocimiento generalizado del PP.</li> <li>Poca disponibilidad de los funcionarios y técnicos.</li> <li>Sujeción a la voluntad política local.</li> </ul>	Análisis Interno
<p><b>OPORTUNIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdos de paz – Fortalecimiento de espacios institucionales de participación.</li> <li>Creación de instancias y espacios de participación y planeación como la ley 1757.</li> <li>Con el diseño e implementación de nuevas herramientas tecnológicas.</li> <li>Existencia de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuestos Participativo y otras organizaciones.</li> </ul>	<p><b>AMENAZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bajos niveles de educación y sensibilización en participación ciudadana.</li> <li>Baja credibilidad y mala imagen de las entidades del Estado.</li> <li>Vulnerabilidad de la economía colombiana.</li> <li>Falta de recursos para adelantar más proyectos en el marco del programa de presupuesto participativo en entidades del orden territorial.</li> <li>Cultura clientelista y corrupción en los ámbitos nacional y regional.</li> </ul>	Análisis Externo

Fuente: Elaboración propia.

### Estándares de gestión de actores

Existen diferentes enfoques relacionados con la gestión de actores. Para el desarrollo del marco conceptual se identificaron los principales estándares empleados en la gerencia de proyectos, a partir de una búsqueda de las contribuciones más representativas en la literatura que sirvieron como insumo para el desarrollo de la guía metodológica.

De igual manera, se identificaron algunos enfoques propuestos por firmas dedicadas a la investigación y el desarrollo de estándares de gestión que son aplicables a empresas, gobiernos y organizaciones multilaterales.

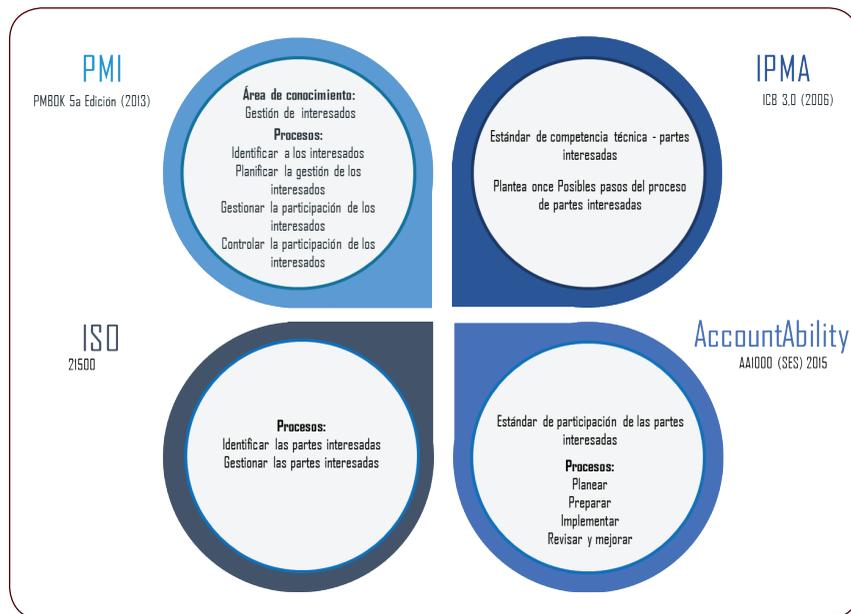
En la tabla 6 se presentan los estándares identificados en gerencia de proyectos, en relación con la gestión de actores.

Durante la investigación únicamente se estudiaron en profundidad cuatro estándares de los mencionados anteriormente en razón de su reconocimiento en la gerencia de proyectos, la simetría de metodología con presupuestos participativos y la disponibilidad de información. En la tabla 7 se comparan los 4 estándares seleccionados de acuerdo con los criterios de generalidades, definición y alcance, procesos y aplicabilidad. En la figura 4 se muestran los procesos que existen en los estándares de gestión de actores seleccionados y se describe en general cada estándar según los criterios.

**Tabla 6**  
Estándares de gestión de actores

Estándar	Organización	País
PMBOK	PMI	Estados Unidos
APMBOK	APM	Reino Unido
ICB	IPMA	Suiza
ISO 21500	ISO	Suiza
NCSPM	AIPM	Australia
P2M	PMAJ	Japón
PRINCE2	OGC	Reino Unido
SAQA	SAQA	Sudáfrica
ECITB	ECITB	Reino Unido
BS6079	BSI	Reino Unido
AA1000 Stakeholder Engagement Standard	AccountAbility	Estados Unidos

Fuente: Elaboración propia, con referencia Montes-Guerra, Ramos & Díez-Silva (2013).



**Figura 4.** Estándares de gestión de actores-procesos

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 7**  
Resumen de estándares

CRITERIO	PMBOK (PMI)	ICB (IPMA)	ISO 21500	AA1000 (AccountAbility)
Generalidades	Asociación de profesionales dedicados a la gerencia y dirección de proyectos. Fundada en 1969 en Estados Unidos.	Federación fundada en 1965. Cuenta con más de 60 asociaciones miembros, las cuales desarrollan competencias en gerencia de proyectos.	Federación mundial de organismos nacionales de normalización para garantizar la calidad, eficiencia y seguridad. Fue fundada en 1947.	Firma líder en investigación, consultoría y estándares. Ofrece soluciones innovadoras que promueven prácticas que puedan mejorar el desempeño a largo plazo.
Definición y alcance	La guía del PMBOK 5.ª ed. (2013), incluyó como nueva área de conocimiento la gestión de los interesados del proyecto.	El ICB en su versión 3.0 de 2006 relaciona las partes interesadas dentro del estándar de competencia técnica.	ISO 21500 orienta sobre los conceptos y procesos relacionados con la dirección y gestión de proyectos.	AA1000 (SES) 2015. Estándar de participación de las partes interesadas. Propone un marco de aplicación para evaluar, diseñar, implementar y comunicar un enfoque integral, y así entender las expectativas de las partes interesadas.
Procesos	Inicio: identificar a los interesados. Planeación: planificar la gestión de los interesados. Ejecución: gestionar la participación de los interesados Monitoreo y control: controlar la participación de los interesados.	Plantea 11 posibles pasos del proceso de partes interesadas, dentro de las cuales se destaca: Identificar y priorizar los intereses de las partes interesadas. Desarrollar una estrategia para hacer frente a las partes interesadas. Gestionar el riesgo: identificación de oportunidades y amenazas. Documentar las lecciones aprendidas y aplicarlas a proyectos futuros.	Identifica dos procesos asociados a las partes interesadas: Identificar las partes interesadas. Gestionar las partes interesadas.	Incluye cuatro etapas en el proceso de participación de las partes interesadas: planear, preparar, implementar, actuar, revisar y mejorar.
Aplicabilidad	Empresas del ámbito privado o público, organizaciones y agencias del gobierno.	Brinda una guía para consultores, educadores, conferencistas e investigadores, organizaciones del sector público y privado.	Proporciona una guía para la gestión de proyectos en cualquier tipo de organización, sea pública o privada.	Trabaja con organizaciones para mejorar su desempeño.

Fuente: Elaboración propia.

## Guía Metodológica para la gestión de actores en proyectos de formulación de PP

### Alcance

La guía metodológica permite orientar en la gestión de actores, en el marco de los proyectos enfocados en definir la destinación de los recursos disponibles en las administraciones públicas por presupuesto participativo, focalizados en la formulación de proyectos. Cubre desde la preparación de las entidades del orden territorial para la definición participativa de la destinación de recursos, hasta la formulación de los proyectos priorizados, en el marco de los proyectos de inversión pública. No contempla el proceso de asignación de recursos a los proyectos priorizados ni la ejecución de los mismos. De igual manera, no abarca la evaluación ex post de los proyectos ejecutados.

### *¿A quién está enfocada la utilización de la guía metodológica?*

La utilización de la guía metodológica está bajo la responsabilidad de las entidades territoriales del orden local, municipal y departamental. Comúnmente, las dependencias a cargo del desarrollo y gerencia de los proyectos son las secretarías u oficinas de planeación.

Teniendo en cuenta que el objetivo de la guía es facilitar la gestión de actores en la formulación de proyectos con PP, se utilizaron las etapas mínimas para la implementación de presupuestos participativos para orientar los procesos de gestión de actores sin querer imponer una metodología de PP. La guía permite orientar los procesos de gestión de actores en sus propias metodologías de PP; no es una ruta obligatoria.

### *Etapas mínimas para la implementación del ejercicio de presupuesto participativo*

Entidades como el Ministerio del Interior, la Federación Colombiana de Municipios y los mismos municipios y departamentos han desarrollado sus propias metodologías para el desarrollo e implementación del ejercicio democrático de presupuestos participativos. A partir de dichos planteamientos y experiencias estudiadas en la investigación se identificaron elementos comunes que dieron como resultado el planteamiento de la ruta metodológica para la implementación de presupuestos participativos, como se muestra en la figura 5.

### *Proyectos de formulación de presupuesto participativo*

La guía fue diseñada para la formulación de proyectos de inversión pública. De esta manera se entenderá como formulación el desarrollo de las etapas de identificación y preparación del ciclo de vida de los proyectos.

Partiendo de la ruta metodológica para la implementación de presupuestos participativos (figura 5), y con base en lo planteado acerca de las etapas que enmarcan exclusivamente la formulación de proyectos de inversión pública, se presenta la siguiente propuesta de “Plan de formulación de proyectos con PP”. En la figura 6 se muestran las etapas de la formulación dentro de la ruta metodológica de la implementación de PP objeto de esta investigación.



**Figura 5.** Etapas mínimas de presupuestos participativos.

Fuente: Elaboración propia.



**Figura 6.** Plan de formulación de proyectos con PP.

Fuente: Elaboración propia.

### *Gestión de actores para proyectos de formulación de presupuestos participativos en entidades del orden territorial en Colombia*

La gestión de actores en la formulación de proyectos con presupuesto participativo incluye procesos y actividades que permiten identificar, planear, consolidar y coordinar los procesos que involucran a personas, grupos u organizaciones que pueden afectar o ser afectados, enmarcada en un contexto de intereses e influencias diversas.

Es importante mencionar que no basta con identificar a los actores, debido a que sus necesidades y expectativas pueden variar a lo largo del tiempo. También se deben determinar para cada parte los verdaderos motivos que causan su oposición o apoyo, qué fuerzas sociales hay y con qué recursos disponen y la posibilidad de generar alianzas, entre otros factores que permitan divisar un escenario con el mayor detalle posible.

En la formulación de proyectos con presupuestos participativos la gestión de actores incentiva la participación de las personas, como ciudadanas o integrantes de una organización de la sociedad civil, buscando una participación activa en la discusión y toma de decisiones en el proceso. De igual manera, la toma de decisiones requiere la interacción de diferentes agentes y del establecimiento de reglas dentro del proceso.

El proceso metodológico propuesto es el resultado de un híbrido que se compone de los estándares de gestión de actores analizados. Se tomó como referente principal el PMI en el área de conocimiento de gestión de actores con los cuatro procesos que lo componen: identificación de actores, planificación de su gestión, gestión de su participación y control de la participación. Para estructurar la información de

cada proceso, también se empleó como guía el esquema de los diagramas de flujos de datos del proceso (Entradas –herramientas y técnicas– Salidas). Se utilizó el estándar AA1000 (SES) 2015 de AccountAbility, que propone un marco de aplicación general del compromiso de los actores en cuatro etapas: planear, preparar, implementar, revisar y mejorar, siendo en esta última de vital importancia monitorear, evaluar, aprender y mejorar. De acuerdo con lo anterior, la ruta metodológica propuesta, contiene los siguientes procesos (figura 7):



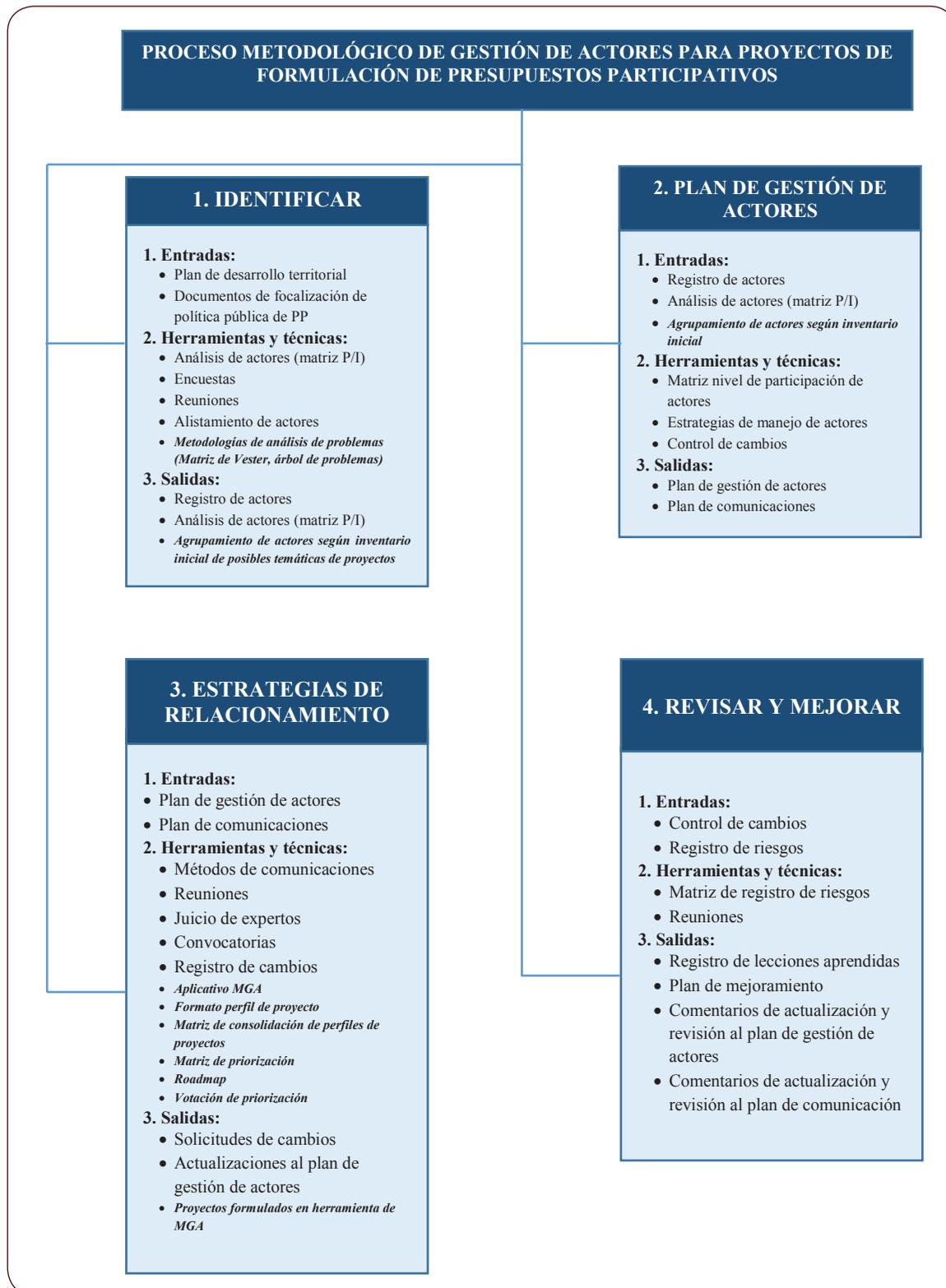
**Figura 7.** Procesos de gestión de actores.

Fuente: Elaboración propia.

1. Identificar las personas, grupos u organizaciones que pueden afectar o ser afectados por el proyecto. Analizar las expectativas de los actores y su impacto en el ejercicio.
2. Definir el plan de gestión de actores teniendo en cuenta el análisis de sus necesidades, intereses e impacto.
3. Desarrollar las estrategias de gestión adecuadas con el fin de lograr la participación eficaz de los actores en las decisiones y en la ejecución de los proyectos de PP.
4. Realizar una revisión detallada y global de la gestión de actores.

En la figura 8 se muestra el proceso de gestión de actores en la formulación de proyectos con presupuesto participativo, en donde las entradas, herramientas y técnicas y salidas resaltadas en negrilla son propias de la formulación de proyectos con PP.

La gerencia de proyectos se divide en áreas de conocimiento gestionadas de manera integral por medio de la aplicación de habilidades, herramientas y técnicas con el fin de lograr el éxito. Por lo general, gerenciar un proyecto incluye, entre otros aspectos, gestionar a los actores para cumplir los requisitos del proyecto y generar los entregables. Es la gerencia de proyectos la que debe gestionar las influencias de los actores en relación con los requisitos del proyecto para asegurar un resultado exitoso; de tal manera, la gestión de actores se encuentra inmersa en la ruta metodológica de la formulación de los proyectos con PP, como se muestra en la figura 9.



**Figura 8.** Procesos de gestión de actores en la formulación de proyectos con presupuesto participativo.

Fuente: Elaboración propia.



**Figura 9.** Alineación de procesos de gestión de actores con la formulación de proyectos con PP

Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

1. En presupuestos participativos la voluntad política es clave para obtener una gestión de actores efectiva. Si el interés de quien implementa los PP es meramente informativo y desestructurado, la gestión de actores no tendrá mucha incidencia; por el contrario, si se desea que las partes interesadas sean realmente protagonistas y puedan incidir en elaborar recomendaciones o tomar decisiones, la gestión de actores deberá hacerse en un trabajo previo, durante y después del ejercicio.
2. De acuerdo con el resultado de los casos de estudio, se puede afirmar que la gestión de actores en proyectos de formulación de PP en los municipios y departamentos se realiza de manera empírica e incompleta; no existen lineamientos, metodologías o herramientas complementarias para realizar una gestión de actores efectiva. En la mayoría de los casos de estudio se observa que únicamente se llega a una limitada identificación de actores claves.
3. La guía metodológica, resultado de la presente investigación, permite facilitar la sistematización y acompañamiento del proceso desarrollado en la gestión de actores, en el marco de los proyectos formulados con presupuesto participativo en Colombia, teniendo en cuenta las metodologías propias de los municipios y departamentos del orden nacional.

## RECOMENDACIONES Y TRABAJO FUTURO

1. Es el Estado el que debería asumir la competencia y responsabilidad de realizar la orientación, asistencia técnica y recopilación sistemática de información de todas las experiencias de PP.

2. Se recomienda que la aplicabilidad de la guía metodológica esté bajo la responsabilidad de las entidades territoriales del orden local, municipal, departamental y nacional.
3. Actualizar permanentemente el diagnóstico nacional de presupuestos participativos para buscar mecanismos y herramientas que mejoren el ejercicio.
4. Dentro de las metodologías de implementación de presupuestos participativos, incluir paralelamente la gestión de actores descrita en la investigación.

### Agradecimientos

A los expertos referentes en presupuesto participativo, quienes aportaron su valioso tiempo y colaboración para el desarrollo de la investigación.

A nuestra directora de trabajo de grado, Edna Paola Najar, quien con su conocimiento y asesoría nos acompañó en este reto.

### REFERENCIAS

- AccountAbility. (2015). AA1000 Stakeholder Engagement Standard 2015. New York: AccountAbility.
- Cabannes, Y. (2004a). Presupuesto participativo y finanzas locales. Programa de gestión urbana. Recuperado de [www.pgualc.org](http://www.pgualc.org).
- Delgado, C.L. (2006). Modelo para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal. Tesis completa. Universidad Iberoamericana. México, D.F.
- Francés, F. & Carrillo, A. (2008). Guía metodológica de los presupuestos participativos. Recuperado de [http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-3779-fichero/Guia metodológica propia de los Presupuestos Participativos.pdf](http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-3779-fichero/Guia%20metodologica%20propia%20de%20los%20Presupuestos%20Participativos.pdf).
- Geli, B., Virgili B., J. & Virgili B., T. (2008). El presupuesto participativo: ¿factor de transformación? Universidad de Barcelona. Recuperado de [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/ecocri/eus/Bou\\_y\\_Virgili\\_Bonet.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/ecocri/eus/Bou_y_Virgili_Bonet.pdf)
- Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. (2008). Presupuesto participativo 2008-2009.
- Montes-Guerra, M. I., Ramos, F. N. G. & Díez-Silva, H. M. (2013). Estándares y metodologías: instrumentos esenciales para la aplicación de la dirección de proyectos. (Methods and standards: Essentials tools in the application of project management).
- Project Management Institute – PMI. (2013). Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK®), 5.a ed. Newtown Square, Pa: Project Management Institute. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79535/PMBOK\\_5ta\\_Edicion\\_Espanol\\_\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79535/PMBOK_5ta_Edicion_Espanol__1_.pdf).
- Ramkumar, V. & Krafchik, W. (2015.). Can civil society engagement in budgeting processes build trust in government? Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026308.pdf>
- Instituto Colombiano de Normas Técnicas –ICONTEC- (2013). Guía Técnica Colombiana GTC-ISO 21500:13. I.C.S.: 03.100.40. Bogotá: ICONTEC.
- International Project Management Association – IPMA. (2003). ICB - IPMA Competence Baseline, Version 3.0. International Project Management Association. ISBN: 0-9553213-0-1.
- The World Bank (2015). The State of Budget Transparency, Participation, and Accountability: Findings from the Open Budget Survey 2015. September 10, 2015. The World Bank, MC 4-800, 1818 H Street NW, Washington, D.C.
- Torres, C., Valverde, D. & Beaufort, E. (2015). Lineamientos sobre presupuestos participativos, Vol. 1. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Velásquez, F. & Gonzalez, E. (2010). La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia. Informe de investigación entregado a la Secretaría Técnica de la Red de Planeación y Presupuestos Participativos. Fundación Foro Nacional por Colombia.

**Sandra Patricia Contreras Soto** es Ingeniera de Sistemas y Computación, Especialista en Bases de Datos y Magíster en Desarrollo y Gerencia Integral de Proyectos, con altos estudios de Gerencia Política, Gestión Pública y Gobernabilidad. Más de ocho años de experiencia en la creación y fortalecimiento de espacios de inclusión y gestión pública, partiendo de enfoques académicos materializados a través de planes, programas, proyectos y políticas públicas eficaces con trascendencia social y comunitaria. Actualmente se desempeña como Asesora de Formación Profesional en la Dirección General del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA en donde también ha ejercido como Gerente Nacional de Regiones y Asesora de Planeación Estratégica.

**Santiago Páez Velandia** es Administrador de Empresas y Magíster en Desarrollo y Gerencia Integral de Proyectos de la Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito. Experto en contratación estatal y gerencia de proyectos. Actualmente es miembro de la firma consultora JAHV McGregor S.A.S., y ocupa el cargo de Auditor Administrativo y Financiero en la Interventoría Financiera de la Concesión del Aeropuerto Internacional El Dorado.

**Edith Juliana Sepúlveda Vera** es Administradora de Empresas y Magíster en Desarrollo y Gerencia Integral de Proyectos. Más de cuatro años de experiencia en formulación y gerencia de proyectos y programas. Actualmente se desempeña como Profesional del Programa Nacional de CTeI en Ciencias Humanas Sociales y Educación de Colciencias.

**Edna Paola Nájjar Rodríguez** es Economista, Magíster en Gestión de Proyectos (MGP), Especialista en Estadística y *Project Management Professional PMP®* (PMI). Miembro del Project Management Institute (PMI). Experiencia en investigación, evaluación financiera, ambiental y económica de proyectos, dirección de proyectos sociales y de investigación de mercados, y asesoría en gerencia de proyectos de inversión pública, y como profesora de la Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito en pregrado y posgrado. Actualmente es Directora de Supervisión de Riesgos Económicos en la Superintendencia Delegada para la Supervisión de Riesgos en la Superintendencia Nacional de Salud (Supersalud).