

El presupuesto participativo y planificación estratégica: la voz de la ciudadanía

Autor:

Daniela Monserrath Racines Núñez (daniiraci@live.com)

Institución: Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ambato

Resumen

¿Cómo justificar el desequilibrio administrativo y presupuestario en el Ecuador en años pasados? La inconsistencia de los anteriores regímenes políticos involucra a distintas tendencias administrativas o modos de gestión pública, en el aspecto de la distribución equitativa del Presupuesto General del Estado y el gasto de obras públicas. La administración económica frente al Presupuesto General del Estado se fomenta y regula por dos vialidades. La primera, es la administración económica que, tanto la Constitución como el ordenamiento jurídico de un Estado, lo respalda; y, por otro lado, se encuentra las decisiones administrativas tomadas por miembros de la Función o Poder Ejecutivo y la ciudadanía en su respectivo nivel de gobierno, por medio de debida planificación presupuestaria. Olvidándose de la incorporación del presupuesto participativo dentro de un Estado Social de Derechos.

Palabras clave: Presupuesto Participativo, Presupuesto, Planificación Estratégica, Gestión Pública.

Abstract

How can we justify the administrative and budgetary imbalance in Ecuador? The inconsistency of political regimes involves different administrative trends or modes of governance, with respect to equitable distribution of the General State Budget and public works spending. Economic management against the General State Budget is encouraged and regulated by two roads. The first is the economic administration that both the Constitution and the law of a State support; and the second, the administrative decisions taken by members of the Executive Power or Function Committee in their respective mandate, through proper budgetary planning. Disregards the incorporation of participatory budgeting within a Social State of Rights.

Keywords: Participatory Budget, Budget, Strategic Planning, Public Management.

Introducción

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad aclarar varias dudas sobre las diferencias y semejanzas que tiene el Presupuesto Participativo (PP) en contraste con la Planificación Estratégica, siendo estos sistemas presupuestarios para las políticas públicas. A su vez, se planteará el cómo se encuentra inmersa la Participación Ciudadana en el Presupuesto Público. El Presupuesto Público será visto como el instrumento para la determinación y gestión de ingresos y egresos del Estado. Este incluye la administración económica en el sector público, excepto instituciones de seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

El mal gasto del presupuesto público, no ha garantizado un crecimiento mayor y estable; al contrario, lo que ha garantizado es que: si el fondo público gasta en varias obras, tanto necesarias como innecesarias, el crecimiento del Estado es relativo a su estabilidad política. Es decir, por un determinado tiempo se entenderá como un crecimiento radical, pero pasado este lapso de tiempo existirá falta de presupuesto con el cual se debía mantener el nivel de crecimiento y progreso de un Estado. Consecuente a esto, el trabajo se enfoca en la visualización de cada Sistema Presupuestario para determinar su eficacia.

Por otro lado, se analizará a la Participación Ciudadana como la filosofía primordial de la connotación de un Estado Social de Derechos es la participación directa y objetiva de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales; correlacionada a la figura de la democracia. En el presupuesto general público, con el fin de garantizar la normativa constitucional debe seguir los parámetros que implica ser un verdadero Estado Social de Derechos.

Desarrollo

Estado del Arte

La correcta distribución del presupuesto público nace en la eficacia de la metodología de implantarlos e invertirlos de acuerdo en las necesidades que tiene el pueblo. Por cual, el primer paso que realiza la función ejecutiva, en la descentralización del presupuesto o también llamado la repartición del presupuesto público, entre esto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Delamaza (2011). En referencia a la Participación Ciudadana en un Estado de Derechos señala lo siguiente:

El éxito en la transformación de los métodos y los objetivos de gestión de las políticas públicas, no depende de la mera existencia de mecanismos participativos, sino que en primer término de la capacidad existente en las contrapartes de la sociedad para hacerlos exigibles. Algo similar ocurre del lado del sector público, a que el éxito de la gestión participativa dependería fundamentalmente de la capacidad de los funcionarios públicos de aprehender y de generar compromisos. (p.73)

El segundo paso, inicia en la medida o método que toma cada Gobierno Autónomo Descentralizado para satisfacer las necesidades del pueblo- como por ejemplo la creación alcantarillados, alumbrado público - siempre y cuando estas decisiones se encuentren dentro del marco de competencias establecidas y facultadas por la ley.

Por otra parte, no solo los Gobiernos Autónomos Descentralizados son quienes administran el presupuesto público. La existencia de órganos autónomos dentro de la Función Ejecutiva para las necesidades básicas considerados por el Estado también toma un papel ponderante. Como por ejemplo el Ministerio de Educación, quien proporciona el presupuesto a todas las direcciones nacionales para la mejora de la educación, sueldo de docentes, entre otras facultades competentes.

Participación ciudadana

Tras la llegada de la Constitución del 2008, la fuerza de la “Participación Ciudadana” se denota en varias temáticas de la democracia, demostrándose la vitalidad que tiene un Estado Social de Derechos, y como el ciudadano se encuentra inmerso en toda decisión gubernamental. En la meritocracia, la participación ciudadana realza el valor consultivo de la población, tomándose en cuenta que la meritocracia es un sistema estipulado en el mérito o merecimiento de un cargo político, creándose un concurso de méritos y oposición para varias dignidades públicas. Por otro lado, la Participación Ciudadana en los consejos de toma de decisión sobre políticas públicas, ha alcanzado un alto nivel de aceptabilidad en la población. Según Ospina (2012):

Gobierno eliminó casi todos estos consejos con poder de decisión sobre políticas y buscó crear “consejos consultivos” sobre temas sectoriales de acuerdo a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. La Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) ha sido la entidad encargada de impulsar la constitución de estos consejos por zona de planificación, como entidades vinculadas al Sistema Nacional de Planificación. En efecto, la ley establece que adjunto al Consejo Nacional de Planificación se crea la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir que debe reunirse cada 6 meses. (p. 154)

Desde la perspectiva ciudadana, los mecanismos consultivos llegan a ser herramientas de la democracia inclusiva y participativa, donde por medio de una Asamblea se busca interpretar del Plan Estratégico, a seguir por el Estado, que propuestas serían beneficiosas y/o perjudiciales para la población, la vitalidad de la materialización de estos, pero siempre con el objeto de sobreguardar los derechos de los ciudadanos.

Y, finalmente, la Participación Ciudadana se manifiesta como iniciativa popular normativa también conocida como la Participación Directa. Fundamentalmente, esta se basa en la voz de la ciudadanía para promover y proponer proyectos de ley

ante la Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Pero, el presente trabajo solamente se centrará en la Participación Ciudadana como mecanismo consultivo en los niveles de Gobernanza llamados Presupuestos Participativos y su materialización en la Planificación Estratégica, que se detallará a continuación.

Planificación Estratégica

El método de inversión del presupuesto que ha considerado el Estado Ecuatoriano es el de “Planificación Estratégica”. La planificación estratégica consiste en el monitoreo de determinados pueblos y crear un plan de gestión presupuestaria donde se enlista la obra o proyecto a realizar y el monto de dinero que se invertirá para dicha obra. Comúnmente el plan presupuestario se realiza anualmente. Al final de cada año se rinde cuentas sobre los objetivos alcanzados, establecidos previamente en el plan.

Según Vélez, González, López, Serna, Zapata, Vélez, & Sánchez (2010), en su obra establece parámetros razonables del porque la utilización de la Planificación Estratégica.

La fragmentación social por la vía del individualismo que promueve el modelo económico global, a la par que se revitaliza la participación producto de las desigualdades que genera este modelo; la búsqueda de relaciones equitativas en el marco del neoliberalismo; la mayor disponibilidad de tecnología y recursos de la comunicación, que sin embargo, no están al acceso de la mayoría. La búsqueda por la sostenibilidad en el marco de lógicas de explotación capitalista; la concentración de la población en grandes ciudades por migración y desplazamiento forzado, generadores de precariedad y condiciones de vida poco dignas; el propósito de consolidar la democracia como sistema político, bajo las presiones del modelo económico que la tensiona y condiciona. (p. 36)

Vélez por medio de su obra, intenta referirse que el método tradicional de planificación, no es precisa. Puesto que los únicos que conocen las necesidades

del pueblo es el mismo pueblo. No es basto decir, que la planificación presupuestaria realizada por las autoridades, donde la mayoría de estos quedan a criterio de las mismas autoridades, sea la más eficaz al momento de materializar las obras por la cual se designó un determinado presupuesto. Una de las características primarias de la “planificación estratégica”, es que esta debe ser presentada previamente.

Por ejemplo, el Ministerio de Educación proporciona un determinado presupuesto al distrito regional de Educación de Cotopaxi para el pago de sueldos de los docentes para todo el año. La Escuela “Once de Noviembre” en Septiembre, al inicio de clases tuvo mucha demanda y recibieron más niños como estudiantes, de lo que se tenía planeado. Por lo cual, se necesita más docentes y se pide a la dirección Distrital de la Provincia de Cotopaxi que se le otorga más presupuesto para el contrato de docentes. Si estas medidas no fueron previstas dentro de la Planificación Estratégica realizado cada año, no se podrá dar paso a esta petición.

Al punto que se quiere llegar es que las autoridades, quienes realizan la planificación presupuestaria, pueden como no pueden crear medidas necesarias según la determinación que se interponga dentro del tiempo.

Otro ejemplo, en la Planificación Estratégica del Gobierno Autónomo Descentralizado de la ciudad de Latacunga es la implantación de alumbrado público como mejora donde el presupuesto es de veinte y cinco mil dólares en la Parroquia El Loreto. Al otro lado de la ciudad, en la Parroquia San Carlos, los habitantes de la zona se quejan constantemente de no tener alumbrado público, ni alcantarillado idóneo. O sea, en el esquema de planificación presupuestaria no se encuentra presupuesto para la realización de estas mejoras en la Parroquia San Carlos. Por lo cual, no se realiza.

Según Servín (1950).

El Estado es también un banquero en el sentido de que promueve la actividad económica dando subsidios, concediendo préstamos y, general, participando en empresas de utilidad pública. Otra actividad

importante del Estado consisten realizar inversiones de carácter público y con ello favorecer el crecimiento de la renta nacional. Todas estas actividades han de ser reflejadas en un presupuesto público de tal manera que se pueda analizar los impactos que cada una de estas actividades tiene en la economía nacional dentro de un ejercicio dado. (p.1)

Tomándose en cuenta que el Estado siempre es el eje central para promover la actividad económica, son los gobernantes quienes manejan la administración global. Varios doctrinarios, analizan que todo gasto público de considerarse como una inversión; puesto que debe tener un fin determinado para el bien común de una determinada sociedad. Es por ello, que muchos concluyen que la planificación estrategia y previa es la opción más optada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Es decir, en otras palabras, que cada inversión pública que sea gestionada debe cumplir un propósito de bien común. Para ello, cada paso o gestión que de un Estado debe ser prospectivo y saber para qué y a quienes ayudará dicha inversión.

Teniéndose en claro la ideología interpuesta por los Presupuestos de planificación estratégica al momento de materializar su gestión; por otro lado se encuentra el origen del desarrollo de los Presupuestos Participativos.

Presupuesto participativo

Varios legisladores, principalmente del Estado Brasileño, al considerar estos vacíos técnicos legales adopto la idea del Presupuesto Participativo. La participación como ciudadanos quienes conforman un solo Estado se implanta desde el ámbito Constitucional – desde plebiscitos para el cambio de una normativa hasta el sufragio para la elección de mandatarios.- nace como un derecho innato del pueblo, conformándose así el marco institucional democrático.

¿A que hace referencia el modelo de Presupuesto Participativo?

Según Pinillos y Signorelli (2011):

Las políticas participativas que implican la discusión sobre el destino de parte de los fondos públicos favorecen la información y la transparencia de las acciones, estableciendo ámbitos deliberativos en los que se involucran actores que habitualmente no participan de los espacios institucionales de decisión.

A lo largo del proceso participativo se incentivó la inclusión de los miembros de la comunidad que quisieran sumarse a la iniciativa, el diálogo libre, informado y respetuoso entre los participantes, la creatividad en la generación de ideas para dar respuestas relevantes a los problemas identificados y la equidad en la distribución de los bienes en juego. (p. 3)

Desde la perspectiva más democrática, el pueblo debe involucrarse directamente con el Estado para otorgar información sobre las necesidades que involucra a su comunidad o a su zona de habitación. Los mecanismos que se deben implantar por la Función Ejecutiva del País pueden ser varios. Colombia, por ejemplo utiliza un órgano especializado donde su función es acercarse a cada comunidad y preguntar directamente a los habitantes que recursos necesitan que sean viables dentro del presupuesto público.

Para la materialización del mecanismo del Presupuesto Participación según Goldfrank (2006), deben existir condiciones previas que son:

A. Voluntad política: el partido involucrado y, en especial, el alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el Presupuesto Participativo (PP) deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.

B. Capital social: la comunidad local debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.

C. Personal competente: La administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.

D. Tamaño reducido: el municipio, o al menos el distrito usado para la toma de decisiones, no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.

E. Recursos suficientes: los gobiernos municipales deben contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.

F. Plataforma legal: las leyes existentes deben permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.

G. Descentralización política: los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos (p. 3).

El capital social hace referencia a la predisposición de las personas o representantes de las comunas para involucrarse en el proceso de participación presupuestaria. En cambio, el personal competente – teniendo en cuenta que el artículo de investigación es colombiano, y este tiene su propio órgano de Planificación Presupuestaria – vincula al personal público, quienes receptan la información de las necesidades de los pueblos o representantes de los pueblos.

El tamaño reducido da referencia a la ubicación y tamaño geográfico del pueblo donde ingresa el medio presupuestario para sus necesidades. En Ecuador existen los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Los recursos presupuestarios es el monto o fondo que el Estado ha dado paso para la inversión de servicios para un determinado pueblo. Sin embargo, la plataforma legal respecta el vínculo del Principio de Legalidad, donde para la ejecución y materialización del mecanismo de “Presupuesto Participativo” debe estar establecida en el órgano normativo legal del Estado.

Dentro de la historia encontramos a Goldfrank (2006) que

Los primeros en proponer el Presupuesto Participativo (PP) fueron partidos de la nueva izquierda, tal como el PT de Brasil, el FA de Uruguay y la CR de Venezuela. Estos hacían parte de la izquierda renovada y postautoritaria que abogaba por la profundización de la democracia a través de la participación popular. Estos partidos vieron en el PP una estrategia que ayudaba a la relegitimación del Estado de cara a los ataques neoliberales. El objetivo era la consolidación de un Estado controlado por los ciudadanos, a través del PP, que fuera efectivo, transparente, y que abogara por la redistribución. Para algunos con esta visión, como Olivio Dutra, primer alcalde petista en Porto Alegre, el PP también creaba conciencia socialista y el potencial para una hegemonía alternativa. (p. 3)

Los dos elementos principales para la conformación de los Presupuestos Participativos son la democracia y la participación popular como tal. Pero, nuevamente renace un elemento más que es la ideología y movimiento político. Como pueblo no se tiene el poder de crear autónomamente la gestión, cada persona que conforma el pueblo tendría una inclinación política, económica y social muy diferente al otro. Es por ello que como pueblo soberano, si tiene el poder de poder facultar a un pequeño y determinado grupo de personas para que sean ellos los gestores de la administración pública, conocido como gobernantes.

Al momento de ir a las urnas y realizar el sufragio respectivo, estamos adoptando una ideología y movimiento político, autorizándose a dichas personas facultades administrativas y gestoras de un Estado.

Para Montecinos (2011) en referencia a perspectiva Chilena habla que:

Las condiciones institucionales (centralismo político), sociales (escaso protagonismo de la sociedad civil) y políticas (relación clientelar entre actores políticos locales y organizaciones sociales)

bajo las cuales se desarrolla el presupuesto participativo impiden que tenga sustentabilidad, observándose más bien tendencia a que los procesos sean altamente volátiles. Es decir, el contexto actual en Chile no favorece que este mecanismo de democracia participativa se integre adecuadamente y complemente la dinámica de las instituciones de la democracia representativa local. Como consecuencia, se observa cierta tendencia a la subordinación más que al complemento del presupuesto participativo a la democracia representativa. (p.3)

Anteriormente se hablaba de las condiciones o requisitos formales que todo Estado debe tener a la hora de adoptar el Presupuesto Participativo. Ahora, dentro de la realidad del Estado, las condiciones, que las llamaré “de fondo”, son aquellas que vinculan los aspectos meramente sociales en el trasfondo de un Estado. Montecinos realiza una amplia retrospectiva del estado actual de su país. Lo cual tiene grandes similitudes con el Ecuador.

Presupuestos mixtos

En la materialización del proyecto de Presupuestos Participativos. Deben existir órganos autónomos administrativos quienes sean los intermediarios del pueblo con el Estado para acoger las opiniones y necesidades de un determinado pueblo, y así invertir directamente, dependiendo su grado de importancia, el presupuesto destinado.

Para Montecinos (2011) en referencia a perspectiva Chilena habla que:

En todos los casos, para la formación de las asambleas territoriales se suelen seguir los distritos administrativos preexistentes, como por ejemplo, distritos censales y/o unidades vecinales. No obstante, todos los casos procuran que en la definición de los territorios (que luego se constituyen en asambleas territoriales) se considere la variable de identidad desarrollada por ellos. Existen casos como en los de San Antonio y Rancagua en que las asambleas territoriales van

más allá de las unidades preexistentes y realizan asambleas en barrios y unidades vecinales de difícil acceso. En general, en todos los casos se puede apreciar que existe un alto nivel de descentralización intermunicipal. (p.81)

La categorización de importancia de una obra pública no meramente tiene que ser conocida dentro del sistema de Presupuestos Participativo; al contrario, la solución dada en Chile es la fusión de estos dos sistemas presupuestarios, con la finalidad de brindar al Estado un método eficaz y eficiente al momento de crear un órgano autónomo encargado de buscar que necesidades o falencias se hallan encontrados en determinados lugares para el correcto progreso de una sociedad. A su vez, dicho Órgano Autónomo debe rendir un informe presupuestario sobre los gastos a realizar de manera anual para la correcta funcionalidad y regulación de los presupuesto percibidos.

En referencia a la participación no gubernamental Delamaza (2011) interpone como ejemplo lo siguiente:

Diversos municipios con apoyo de organizaciones no gubernamentales han iniciado presupuestos participativos, experiencia que también se ha desarrollado sectorialmente en servicios regionales de salud; también en desarrollo económico local, especialmente en caletas de pescadores y localidades rurales; en nuevas formas de organización y movilización urbana (como Ciudad Viva en Santiago, Taller de Acción Comunitaria y Población Unión Obrera en el cerro Cordillera en Valparaíso). (p. 288)

El hablar de un sistema mixto con la finalidad de impulsar un desarrollo público debe cuestionarse en defensa a una realidad nacional. Las razones presupuestarias deben ser meramente de carácter social. En su análisis económico se tiene que adoptar medidas y métodos con el objeto de reducir costos de transacción.

La inestabilidad de los poderes o funciones por intervención en su toma de decisiones, hacen que el presupuesto participativo no sea del todo viable como medio viable como medio sustentable.

El mecanismo de delegar el trabajo administrativo a los gobernantes se ve reflejado por la teoría que una determinada sociedad no puede satisfacer individualmente necesidades comunes, pero el mero hecho de ser colectivas y públicas. La actuación de los gobernantes como principales delegados en el sistema de Planificación Estratégica es la forma de establecer reducción de costos de transacción por parte del pueblo; por la principal razón de encargar a una delegación del pueblo las decisiones de administrar y satisfacer las necesidades de toda una colectividad.

Conclusiones

Se determina que la idea de los Presupuestos Participativos se origina de la matriz conocida como democracia. Mientras más participación popular, mayor democracia; mientras mayor democracia mayor Estado Social de Derechos. Por ende, los Presupuestos Participativos necesitan dos elementos constitutivos, el primero una democracia consolidada en un Estado Social de Derecho; y, la segunda, la participación popular y ímpetu de colaborar en las Asambleas.

La participación del pueblo es escasa al momento de optar por una opinión o reclamo, muchos de ellos son repercutidos por varios antecedentes históricos donde el pueblo simplemente se subyugaba a las decisiones que tomase el gobernante. Condiciones que hasta el de hoy permanece, siendo esta otra de las razones por la cual no se implementa en el Ecuador el sistema Presupuestos Participativos.

Para la existencia la Participación Ciudadana por medio del mecanismo de los Presupuestos Participativos se vio en la necesidad de la voluntad política. Que no es más que aquel consentimiento de ceder facultades de determinadas autoridades, siendo estar atribuidas por la ley, hacia el pueblo al momento de la gestión de planificación presupuesta. En otras palabras, ceder parte del poder para que el pueblo para que pueda ser parte de la Administración Pública.

Referencias Bibliográficas

Abascal, G. (2004). *"El Presupuesto Participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?"*. Ponencia presentada en la III Jornada de Pensamiento Crítico de la Universidad de Alicante, España.

Constitución de la República del Ecuador. R.O. No.149 del 3 de abril del 2008

Blanco, I. (2002). *"Presupuestos Participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas"*. Ponencia presentada en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Portugal.

Cibotti Ricardo & Sierra, E. (1970). *El sector público en la planificación de desarrollo*. Santiago: Editores Siglo XXI

CEPAL. (2013). *El Desarrollo Económico del Ecuador*.

Delamaza, G. (2010). *La Disputa Por La Participación En La Democracia Elitista Chilena*. Chile: Latin American Research Review.--

Delamaza, G. (2011). *Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades*. Bolivia: Revista de la Universidad Bolivariana. pp. 45-75

Goldfrank, B. (2006). *Los procesos de "Presupuesto Participativo" en américa latina: éxito, fracaso y cambio*. Revista de Ciencia Política. Recuperado el 12 de junio de 2016, en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_arttext

Licha, I. (2005). *Ciudadanía Activa. Gestión de presupuestos locales en Asia Oriental y América Latina*. Pág. 301-356.

Montecinos, E. (2011). *Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento subordinación a las instituciones representativas locales?* Chile: Revista De Ciencia Política.

- Ospina, P. (2012). *La participación ciudadana en Ecuador*. Quito, Ecuador.
- Pinillos, Cintia & Signorelli, Gisela. (2011). *Presupuesto Participativo*. *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*.
- Revello, María del Rosario. (1999). *Descentralización y participación: la experiencia montevideana*. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Recuperada el 6 de junio de 2016, en <http://www.jstor.org/stable/40585756>
- Schilling-Vacaflor, Almut, Dr Nolte & Detlef. (2012). *New Constitutionalism in Latin America*. Pág. 207-329.
- Servín, A. (2006). *La Estructuración Moderna del Presupuesto Público y sus Propósitos Fundamentales*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vélez A., González. A., López, B., Serna, C., Zapata, C., Vélez, E. & Sánchez, L. (2010). *Planeación para el desarrollo. Una utopía realizable*. Medellín.