



Munich Personal RePEc Archive

**Economics and Public Administration.
From theory to practice: probing the
participatory budget in Othón P. Blanco,
Quintana Roo**

Ken Rodríguez, Crucita and Cruz Martínez, Margely

Universidad de Quintana Roo

30 July 2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/71607/>

MPRA Paper No. 71607, posted 04 Jun 2016 06:42 UTC

La Economía y la Administración Pública. De la teoría a la práctica: sondeando el presupuesto participativo en Othón P. Blanco, Quintana Roo

Autores

Crucita Ken Rodríguez

Margely Cruz Martínez

cruke@uqroo.edu.mx,

margely_123@hotmail.com

Resumen

El presupuesto municipal participativo es un mecanismo de participación ciudadana que se enmarca dentro de la nueva gestión pública. Con su implementación se mejora la transparencia y la rendición de cuentas de todos los niveles de gobierno. A su vez garantiza mayor eficiencia y eficacia del gasto pública en la atención de las necesidades de la población. En el presupuesto participativo se conjugan los objetivos de la ciencia económica con los de la administración pública por lo que su estudio se hace interesante. Para implementar la práctica del presupuesto municipal participativo se requiere del protagonismo del sector público y de la ciudadanía, en una sinergia que asume la corresponsabilidad en los quehaceres de gobernar. Por eso es importante estudiar el presupuesto público, el ejercicio de gasto, así como la actitud que asume el gobierno y la ciudadanía para hacer frente a esta innovadora práctica en beneficio del crecimiento y desarrollo sobre todo a nivel local. Este mecanismo de participación ciudadana se ha implementado en países desarrollados y subdesarrollados con beneficios interesantes en el ejercicio del gasto público. Las modalidades y técnicas utilizadas para la participación ciudadana son diversas, por lo que en este capítulo presentamos las características más importantes de las experiencias exitosas y las lecciones aprendidas en Latinoamérica para sondear las perspectivas del presupuesto municipal participativo en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo. Aquí se hace un análisis preliminar del paso de la teoría a la práctica de una parte de la gestión pública con el fin de lograr el desarrollo de la sociedad.

Palabras Clave: gasto público, economía regional, bienestar

Clasificación JEL: H0, I3,O1.

Abstract:

Participatory municipal budget is an instrument of the new public management that incorporates citizen's participation. With the use of this instrument, transparency and public accountability at all government levels are improved. It also ensures greater efficiency and effectiveness of public spending on the needs of the population. The study of participatory budget makes necessary a review of economic science and public administration. This combination makes it interesting. To implement participatory municipal budget, the role of the state and the citizens' political culture becomes paramount due to the synergy that both create with their interaction in the process of governing. It is therefore important to study the public budgeting process, government spending and the attitude assumed by the citizens at the local level. Public budgeting has been implemented in developed and underdeveloped countries with interesting benefits in the programming of public expenditure. The methods and techniques used for citizens' participation are diverse. In this paper we present the most important characteristics of successful experiences and lessons learned in Latin America to probe the prospects of participatory municipal budget in the municipality of Othón P. Blanco, Quintana Roo. A preliminary analysis of the transition from a mere theoretical position to the real practice of public budgeting is examined using the municipality of Othón. Blanco, Quintana Roo as a case study.

Keywords: public spending, regional economics, welfare

JEL Classification: H0, I3,O1.

1. La nueva gestión pública y el presupuesto participativo

Teóricamente, la economía estudia la creación de la riqueza y su impacto en el desarrollo de la población. El desempeño económico de una sociedad siempre ha estado íntimamente ligado a la administración pública dado que la toma de decisión sobre la generación de riqueza y su distribución lo realizan las autoridades de la administración pública. Por esa razón, la administración pública actualmente se ha convertido en un tema de estudio que se relaciona

directamente con la economía y la sociedad. La innovación más reciente dentro de la administración pública ha sido la llamada “nueva gestión pública”. Según Guerrero (2001) la nueva gestión pública (NGP) está relacionada con la sociedad civil y la descentralización, destacando el papel importante de la información, el presupuesto, el control de gestión y el manejo del recurso humano, por lo que la nueva gestión pública exige la adaptación de la administración pública a las nuevas realidades de la economía mundial y a las necesidades locales para lograr el desarrollo económico nacional y regional.

Dentro de la NGP se implementan mecanismos que se dirigen a lograr la participación ciudadana en los procesos de transparencia, rendición de cuentas, eficiencia, eficacia y economía en los quehaceres del gobierno, entendiendo con esto que el Estado, hoy más que nunca, se compone de gobierno y ciudadanía. Los gobiernos de los países desarrollados se están caracterizando por ser incluyentes para lograr el desarrollo económico, social y ambiental de sus naciones. La NGP “ha funcionado en países como Nueva Zelanda y el Reino Unido, entre otros, porque ha tenido como objetivo crear y asegurar una gestión pública orientada al ciudadano, conformada por resultados que pueden ser medidos en estándares de desempeño y productos, entre sus principales contribuciones está el aseguramiento de la calidad de gobernar” (Poom, 2006: 38). Para ello, la NGP busca dar autonomía y flexibilidad en la gestión de los recursos financieros, humanos y materiales, así como dar apertura al desarrollo de las capacidades emprendedoras.

La esencia de la NGP hace hincapié en una forma de gobernar más coordinada entre el Estado y la sociedad civil, lo que indica en el fondo un nuevo modo de gobernar. Renate Mayntz (en Poom, 2006:43) ha sugerido que gobernanza, en sentido moderno, significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir organizaciones formales) y por redes entre organizaciones. En muchos países la NGP es entendida como innovaciones en el sector público que van desde la descentralización de las decisiones, recursos y materiales, incluyendo de funciones, hasta cambiar la gestión tradicional hasta una nueva forma de diseñar las políticas públicas y el uso y control de las cuentas públicas. Todo este conjunto de innovaciones en este sentido, se resume en la nueva gestión pública para el desarrollo que incluye principalmente, cambios institucionales que actúan sobre la descentralización, la formulación de políticas públicas y el ejercicio de las cuentas públicas de manera incluyente y por ende, participativo.

Siguiendo esta tendencia, de forma natural, desembocamos en el presupuesto municipal participativo (PMP) como una corriente teórica que entiende la presupuestación pública como un proceso de negociación en el que participan, de manera formal e informal, un conjunto de actores sociales, públicos y privados. Conceptualmente, el PMP tiene como objetivo transparentar y democratizar el proceso de presupuestación pública al crear canales formales de participación y así promover la inclusión de sectores económica, social y políticamente débiles en la negociación de la asignación del gasto (Banco Mundial, 2011:3). Se busca que las diversas organizaciones e instituciones de la sociedad definan de forma concertada con el gobierno regional y local, los objetivos de desarrollo de sus localidades y regiones, así como la prioridad en la utilización de los recursos para alcanzar estos objetivos. Es por esto que el PMP es parte fundamental de la NGP, al propiciar con su implementación la transparencia, rendición de cuentas, eficiencia, eficacia y economía de los recursos públicos que administra el gobierno local.

Prácticamente, tras las cifras presupuestarias lo que subyace es la distribución de la renta entre los ciudadanos, preocupación expresa de la economía clásica a nuestros días. Por lo anterior, y siguiendo la corriente neoclásica, los criterios de eficiencia, eficacia y economía se enmarcan en el ejercicio del presupuesto dado que es un recurso limitado para hacer frente a necesidades ilimitadas. Existen aspectos específicos de gestión presupuestaria que se refieren a los distintos procedimientos de elaboración, ejecución y control del mismo que son parte fundamental de la administración pública. Por lo anterior, el diseño del presupuesto público y de su ejercicio conjuga a la ciencia económica y a la administración pública.

El presupuesto público es entonces una herramienta de gerencia pública y de planeación estatal que se diseña de acuerdo con estudios económicos-financieros y con aportaciones de la ciudadanía organizada para lograr el desarrollo de la sociedad. Su elaboración obedece a la necesaria relación que existe entre el conjunto de funciones y compromisos sociales y económicos que tiene a su cargo un ente público y los recursos que dispone para cumplirlas. Por lo mismo, el presupuesto es un elemento clave en la NGP sea cual sea el nivel de gobierno al que nos estemos refiriendo (Sanz, 2001) y abarca distintos aspectos de la acción pública como son: lo político, lo legal, de gestión y económico. El uso eficiente del presupuesto de algún modo muestra la idiosincrasia y cultura del gobierno y la ciudadanía de una región, lo cual está determinada por la calidad de su capital humano, según el nuevo modelo de crecimiento endógeno. En este proceso se conjugan la economía con la administración pública porque es a través del diseño de la forma de gobernar que se puede lograr una distribución más eficaz y eficiente de los recursos públicos para lograr el desarrollo de la sociedad.

2. De la teoría a la práctica: el presupuesto participativo y su introducción en Othón P.

Blanco, Quintana Roo

Los elementos más importantes del PMP es el marco jurídico, puesto que sin éste los intentos de incluir la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas no se darán en beneficio de la eficiencia y la eficacia del presupuesto público. Pero el marco jurídico no es suficiente para el PMP, dado que además se requiere que la participación ciudadana sea efectiva, de manera que las decisiones se tomen con suficiente información y con mucho debate sobre los temas relevantes al presupuesto público. Según Sen (2000:147), “existe necesidad de someter a un debate público las cuestiones sociales y las ventajas de las actividades de grupo para provocar cambios sociales significativos”. Es decir, que los integrantes del proceso deben actuar libremente sin ataduras político partidistas, teniendo como enfoque principal el mejoramiento y avances de la gestión pública en cumplimiento de su compromiso hacia la ciudadanía.

Para que la participación ciudadana sea efectiva, avalada por un marco jurídico, que conduzca a una NGP a nivel municipal, se requiere la flexibilidad institucional suficiente para adoptar procesos novedosos que, a la postre, signifiquen la descentralización de funciones que los gobiernos tenían de manera exclusiva, como es el caso de la distribución del egreso, la formulación de políticas públicas y la planeación del desarrollo. La implementación del PMP, también exige la revisión necesaria y honesta de la estructura de gasto para eliminar las ineficiencias y para orientarlo a lo verdaderamente necesario, que en todo caso es el desarrollo de la sociedad concretado en el bienestar de su ciudadanía. Tradicionalmente, el presupuesto municipal se distribuye según las decisiones de las autoridades públicas a partir de los compromisos adquiridos con la ciudadanía o con autoridades públicas superiores. Sin embargo, el PMP al implicar un cambio en la manera tradicional de asignar los gastos públicos, su introducción es gradual por lo que se inicia con una porción modesta del ingreso propio del municipio al no estar este sujeto a reglas de operación. Como cada uno de los elementos necesarios para implementar el PMP es importante, nos avocaremos a detallarlos un poco más sondear su introducción en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo.

2.1. Marco jurídico

Los requerimientos del marco jurídico para el PMP es el siguiente: la presencia vinculante de la participación ciudadana en la Constitución Nacional; la participación ciudadana en la Constitución Política en el Estado; el Reglamento de participación ciudadana en el municipio; y el Reglamento de Presupuesto Participativo a nivel municipal. La implementación del PMP está

dentro del estado de derecho de muchos países desarrollados y subdesarrollados como es el caso de Perú, Colombia y Brasil, para nombrar algunos.

Según Medina Olivares (2002:38), la Constitución Política Mexicana de 1917 estableció en el artículo 115, que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la república; así mismo, determinó sus características básicas y le otorgó facultades y atribuciones para los diferentes aspectos de su responsabilidad. A partir de 1917 el texto del artículo 115 ha sido reformado y adicionado en ocho ocasiones. La primera reforma, en 1933, consistió en aplicar el principio de la no reelección para presidentes municipales, síndicos y regidores. En 1947 se aprobó la adición a la fracción primera, con el fin de incorporar a la mujer en la vida municipal, a partir de su participación como sujeto del voto activo y pasivo, y la posibilidad de ser electa para cargos del ayuntamiento en igualdad de condiciones que los varones; en 1953 esta medida dejó de ser exclusiva para los ayuntamientos y se amplió a los distintos cargos de representación popular. En 1976 se adicionaron 2 fracciones, IV y V, mediante las cuales se otorgaron facultades reglamentarias a los municipios para regular el crecimiento urbano y la planeación de las zonas conurbadas, mediante competencias concurrentes en los tres ámbitos de gobierno. En 1977 se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos con población de 300 mil habitantes o más. En 1983 se realizó quizá la reforma más profunda: se le dio un contenido más amplio al artículo 115 constitucional permitiendo fortalecer financieramente al municipio, como premisa fundamental para consolidar su autonomía, otorgándole potestad sobre las contribuciones inmobiliarias. En 1987 se efectuó la penúltima reforma por medio de la cual se determinó el principio de representación proporcional para todos los municipios del país y se estableció la regulación de las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores. Los últimos años han sido excepcionalmente significativos en la definición de cambios para la institución municipal. En 1999 el Congreso de la Unión promovió y aprobó reformas y adiciones al artículo 115 institucional mediante las cuales se transfieren mayores atribuciones y facultades a los municipios orientados a impulsar el fortalecimiento municipal, entre las que destacan asegurar la participación ciudadana y vecinal, como también participar en la formulación de planes de desarrollo regional y en la elaboración de proyectos cuando estos provengan de la Federación o del Estado.

Por su parte García García (2002:32) enfatiza que la autonomía del municipio está consagrada en las fracciones II del artículo 115 donde estipula que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. El párrafo segundo de la misma fracción señala la facultad del municipio para expedir reglamentos, bandos,

circulares y disposiciones de carácter general. Es la facultad del municipio dictarse sus propias normas en lo político, en lo administrativo y en lo financiero, siempre ajustado a lo que dispongan las leyes que al efecto expidan las legislaturas locales. Esto le da autonomía a los municipios en lo legislativo, ejecutivo y judicial. Es decir que a nivel local los ayuntamientos tienen facultades para aprobar los bandos de policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Asimismo, los municipios disponen, en la fracción IV, la libre administración de su hacienda, la cual se forma de los rendimientos de los bienes que le pertenecen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingreso de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos o bien, por quien ellos autoricen, conforma a la ley.

Para lo anterior, se puede “implementar un sistema de planeación municipal que estimule y reconozca la necesidad de la participación social en el establecimiento de las prioridades, en la solución de los problemas municipales y en la ejecución de las acciones, abriendo espacios para que los representantes de las diferentes organizaciones sociales y privadas participen y se responsabilicen de la planeación para el desarrollo integral municipal. Éste deberá contemplar el establecimiento de mecanismos de control y evaluación que permitan valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados del plan de desarrollo y sus programas” (Medina Olivares, 2002: 53) para fortalecer su legitimidad ante la población a través de mayor eficiencia y eficacia de sus acciones, sobre todo del ejercicio de su gasto público.

Si bien es cierto que la participación ciudadana se relaciona a temas de política y de gobierno, porque alude al concepto de democracia, también esto exige que la ciencia económica incluya la democracia en su construcción teórica dado que en la distribución de la riqueza deben incluirse todos los ciudadanos para garantizar la equidad y esto se establece a través de la planeación del desarrollo y en el ejercicio del gasto. En países como Brasil, Perú, Venezuela, Colombia, Uruguay e incluso México, se han venido legislando la participación ciudadana como elemento clave en la NGP. Ya son varios municipios que hoy cuentan con sus reglamentos de participación ciudadana, entre éstos Othón P. Blanco. Este es la antesala del PMP. El municipio de Othón P. Blanco aprobó el reglamento de participación ciudadana en 2005.

En el Distrito Federal esta ley fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010, en la cual se declara que "la participación ciudadana es el derecho de los

ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno" (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010:1). Los instrumentos de Participación Ciudadana en este acuerdo son: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Rendición de Cuentas, Difusión Pública, Red de Contralorías Ciudadanas, Audiencia Pública, Recorridos del Jefe Delegacional, Organizaciones ciudadanas, y Asamblea Ciudadana (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010:2).

En el Artículo 83 se señala que en el Distrito Federal existe el presupuesto participativo que es aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal. Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones. Los rubros generales a los que se destina la aplicación de dichos recursos son en obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito. Los recursos del presupuesto participativo son ejercidos en los capítulos 2000, 3000, 4000, 5000 y 6000 conforme a lo dispuesto en el Clasificador por Objeto del Gasto vigente. El Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa están, respectivamente, obligados a incluir y aprobar en el decreto anual de presupuesto de egresos lo siguiente: **a)** El monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por Delegación, el que corresponde al tres por ciento del presupuesto total anual de aquéllas; **b)** Los recursos de presupuesto participativo correspondientes a cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal. Para tal efecto, el monto total de recursos de presupuesto participativo de cada una de las Delegaciones se divide entre el número de colonias y pueblos originarios que existan en aquéllas, de modo que la asignación de recursos sea igualitaria (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010:19). Para tal efecto, los representantes de manzana emiten su opinión sobre la orientación del presupuesto participativo (Artículo 139).

Además se menciona que los programas anuales a que hace referencia esta Ley contarán con un plan de estudios que deberá abordar de acuerdo a quienes van dirigidos, cuando menos, el tema de planeación y presupuesto participativo. En el Artículo 199 se define el presupuesto participativo como aquel sobre el que los ciudadanos deciden respecto a su aplicación en las colonias que conforman al Distrito Federal, y que se haya establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley. El presupuesto participativo ascenderá en forma anual entre el 1 y 3% de los presupuestos de egresos totales anuales de las Delegaciones que apruebe la Asamblea Legislativa. Estos recursos son independientes de los que las Delegaciones contemplan para

acciones de gobierno o programas específicos de cualquier tipo que impliquen la participación de los ciudadanos en su administración, supervisión o ejercicio. Las autoridades en materia de presupuesto participativo son las siguientes: **I.** El Jefe de Gobierno; **II.** La Asamblea Legislativa, y **III.** Los Jefes Delegacionales. En materia de presupuesto participativo el Instituto Electoral y los Comités Ciudadanos fungirán como coadyuvantes de las autoridades (Artículo 200). Al Jefe de Gobierno le corresponde en materia de presupuesto participativo lo siguiente: **I.** Incluir en el apartado de Delegaciones del proyecto de presupuesto de egresos que de manera anual remita a la Asamblea Legislativa, los montos y rubros en que habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativo; **II.** Vigilar, a través de las dependencias competentes, el ejercicio del presupuesto participativo (Artículo 201). A la Asamblea Legislativa le compete en materia de presupuesto participativo, a través del pleno y de sus comisiones de Gobierno, Participación Ciudadana, Presupuesto y Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, aprobar en forma anual en el decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, los recursos para el presupuesto participativo. Dicha asignación se hará por Delegación y por colonia conforme a la división que efectúe el Instituto Electoral, y se basará en las evaluaciones de desempeño de los Comités. Los integrantes de los órganos de representación ciudadana podrán presentar quejas, ante las comisiones de participación ciudadana, presupuesto y cuenta pública y vigilancia de la contaduría mayor de hacienda, sobre el ejercicio y aplicación de los recursos del presupuesto participativo. Dichas comisiones harán del conocimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda y demás instancias competentes el contenido de las quejas para los efectos a que haya lugar.

Es importante mencionar que el municipio de Othón P. Blanco decretó el Reglamento de Participación Ciudadana en diciembre de 2005, sin embargo no incluye el presupuesto participativo dentro de él.

2.2. Participación ciudadana efectiva

Existe consenso en torno a la propuesta de que se tome en cuenta a la ciudadanía en la definición de políticas a nivel municipal. Autores como Clavel, et al. (1997) insisten en la opción cada vez más presente, de un modelo alternativo basado en la intensa participación de agrupaciones ciudadanas organizadas y con una clara intención de influir en el desarrollo urbano en los Estados Unidos. Esta nueva realidad en los Estados Unidos está poco a poco imponiéndose al tradicional modelo vertical, centralizado y orientado al crecimiento, el cual parece estar en declive. Este tipo de estudio, influenciado por trabajos¹ anteriores, todos ellos precursores de

¹ Ver a los autores F.F. Piven y R. A. Cloward, *Regulating the Poor, The functions of Public Welfare*, Pantheon, N.Y. 1971 y P. Morris y M. Rein, *Dilemas of Social Reform: Poverty and Community Action in the U.S.* Routledge and Kegan Paul, London,

movimientos comunitarios en los Estados Unidos, sostienen que los grupos sociales menos favorecidos deben protegerse de la cooptación mediante la organización comunitaria –y según estos autores, hay pruebas de que así estaría sucediendo- con el fin de poder tener una presencia real en las decisiones sobre el desarrollo urbano y comunitarios.

Según Álvarez y Castro (2000), la participación ciudadana directa pone énfasis en la resolución de problemas locales con participación pública. Para ello se aluden a las experiencias de autogobierno, procesos autogestivos, y formas de acercamiento entre el gobierno y la población local para la definición de procedimientos y mecanismos que se adecuan a los problemas que se requieren resolver. La participación comunitaria y la participación social son formas de participación ciudadana, aunque en algunos casos son más incluyentes que ésta. De acuerdo con Álvarez y Castro (2000), la participación ciudadana sólo puede ser definida en su relación intrínseca con el Estado, pues es ésta quien le dota de derechos y obligaciones. Se puede definir la participación ciudadana como aquella en la que los individuos –ciudadanos con derechos y obligaciones- toman parte en los asuntos públicos del Estado. Así apunta, fundamentalmente, a la relación entre el gobierno y los ciudadanos, a ese espacio público en el que ambos están inmiscuidos.

Las propuestas más innovadoras se mueven en torno a la exigencia de que la ciudadanía participe en la evaluación de la gestión municipal, sobre todo del gasto municipal, a través de instrumentos de contraloría y fiscalización del gobierno, así como de transferencia de facultades de administración y ejecución de proyectos para mejorar la prestación de servicios municipales, mediante gestiones públicas basadas en los principios de eficiencia y equidad. Lo anterior señala la transformación de la sociedad para mejorar el nivel y calidad de vida. Hay que recordar que la transformación de la sociedad inicia con la toma de conciencia, producto del acceso a la información veraz y objetiva. Es de notar, que la calidad de la participación ciudadana (participación efectiva) va a estar determinada por el nivel de educación, de cultura política y de valor cívico en la región. Según Velásquez Carrillo (2012: 361), “de las motivaciones que llevan a la participación, la más importante es el convencimiento de que la participación es un fin deseable y, en consecuencia, un imperativo moral para actuar. Aquí el sujeto participativo no busca una compensación, sino que se involucra en eventos participativos porque está convencido de que debe ser así, de que la participación es un deber ciudadano y una norma social ineludible; en este caso, la participación es parte de una herencia cultural de los sujetos y de la manera en que la sociedad misma construye dispositivos que permitan la aceptación de esas normas”.

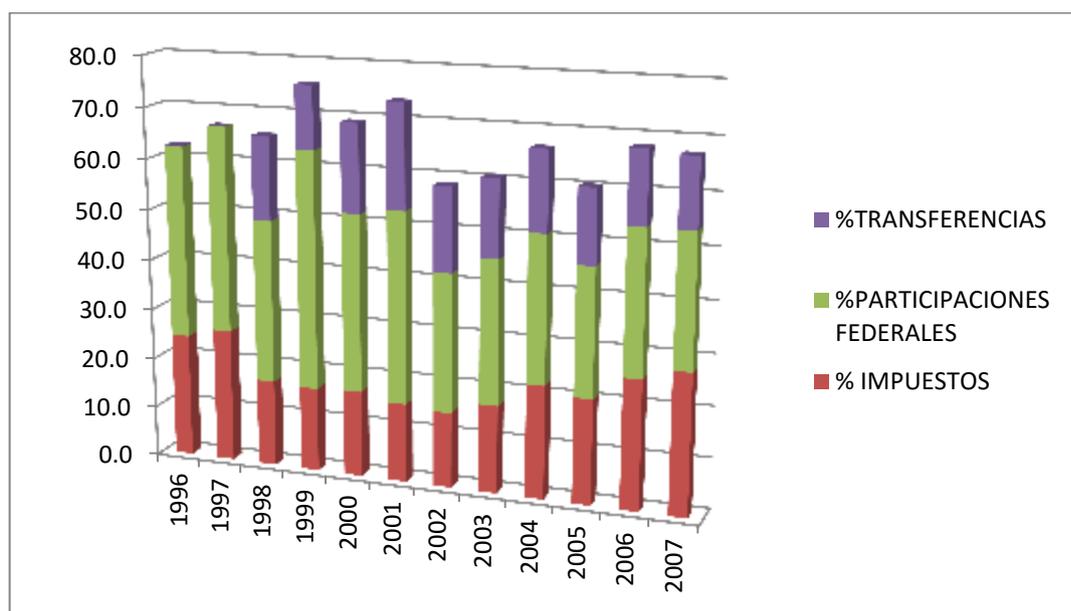
Según Fukuyama (2004) los valores que llevan a la participación ciudadana son producto de la educación, del liderazgo y de la integración con otras sociedades, lo que explica los valores profesionales de transparencia y rendición de cuentas. Para Velásquez Carrillo (2012: 361) “los recursos para participar son de diversas índoles: técnicos, económicos, de tiempo, de información, de conocimiento y de organización, sin embargo sobresalen la información y la organización ya que juegan un papel importante en el estado actual de la participación.

Experiencias innovadoras de prácticas participativas se han desarrollada con éxito en América Latina sobre todo con respecto al presupuesto participativo en Brasil. En el caso de Othón P. Blanco el nivel de participación ciudadana efectiva es incipiente. Si bien esta participación está incluida en algunos documentos legales de gestión pública, ésta obedece a líneas partidistas porque los integrantes son nombrados por los gobernantes directamente. La participación se limita a aprobar, sin debate, los acuerdos previamente tomados sin la participación ciudadana. De esta manera la participación ciudadana es simulada (Ken, 2011), no efectiva. Es así como surgió el interés por estudiar la situación de la participación ciudadana en el presupuesto municipal participativo de Othón P. Blanco.

2.3. Ingreso propio

El proceso de elaboración presupuestaria determina las prioridades entre las distintas políticas de gasto y fija el reparto de los fondos entre unas u otras. El monto total del gasto, en el caso de España para 2001, se fijó basado en los requerimientos macroeconómicos junto con el objetivo básico fijado en la eliminación del déficit público. En el mismo periodo, las políticas públicas relacionadas a ese proyecto de presupuesto señaló que la justificación de la prioridad de determinadas políticas se fundamenta bien por su importante recuperación en la economía real al favorecer el crecimiento y la competitividad con relación a las políticas de infraestructura, la investigación, el fomento al empleo y la educación, por su importante efecto sobre la cohesión social, la solidaridad y el estado de bienestar (Poom, 2006).

Gráfica 1. Impuestos, participaciones federales y transferencias en el ingreso total de Quintana Roo, 1996 a 2007.



Fuente: Elaboración propia con datos de los Ingresos y Egresos Brutos de los Municipios por Entidad Federativa. INEGI, 2010.

La Gráfica 1 muestra que las participaciones federales y las transferencias en conjunto representan la mayor parte del ingreso total en Quintana Roo. Los impuestos aportan aproximadamente el 20% durante el periodo presentado, es decir que el ingreso propio es bajo. Las participaciones son recursos que estados y municipios reciben del gobierno federal como parte de los acuerdos de coordinación tributaria. En cuanto a las transferencias, éstos son recursos monetarios que pueden ser entregados desde el gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales con fines redistributivos o para compensar diferencias territoriales iniciales, ya sea en términos de recursos fiscales, de desarrollo económico o de provisión de bienes públicos. Existen otras fuentes de ingresos que no están incluidos en la gráfica por lo que no suma al 100%.

Por el otro lado, el ingreso propio de los municipios en México queda compuesto por impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora. Otra fuente de ingresos municipales son las transferencias que lo constituyen las participaciones (Ramo 28) y aportaciones (Ramo 33) federales y estatales. Los rubros de otros ingresos, por cuenta de terceros, financiamiento y disponibilidad inicial son otras fuentes de ingresos municipales. Las participaciones representan, en promedio, 37% de los ingresos totales de los municipios. Las aportaciones son recursos cuyo objetivo es reducir las desigualdades entre municipios y deben, por ley, ser destinados a objetivos determinados. Estos fondos son parte del ramo 33 del presupuesto de la federación. En promedio, los recursos de los fondos II y IV del ramo 33 representan el 42% de los recursos totales municipales. Mientras que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFOMUN o Fondo IV del Ramo 33) es un fondo

que debe destinarse prioritariamente a seguridad pública y pago de deuda. Su asignación es proporcional al número de habitantes de cada municipio y no tiene mayor restricción en su uso.

El FAISM (o fondo III del ramo 33) es un fondo para el desarrollo de infraestructura social. La creación de dicho fondo obedece al reconocimiento del gobierno federal de que es el municipio el que mejor conoce las necesidades de la gente, y por ende, debe tener mayor libertad en la asignación de recursos a las obras que sus habitantes más necesitan. En este sentido, las participaciones y las aportaciones federales en los municipios es una variable que permite adentrarse al debate respecto a si la descentralización fiscal ha contribuido a atenuar los problemas financieros de los municipios y estados. Algunos estudios han señalado que este proceso iniciado en 1995 fue tan sólo una desconcentración administrativa y que los verdaderos problemas financieros de los municipios y las entidades no se han resuelto por distintas causas. Mientras que, estudios realizados señalan que el número de adopción de innovaciones emprendidas, se relaciona con los recursos fiscales de los municipios y su uso eficiente y eficaz (Poom, 2006).

Dado que el presupuesto público tiene como objeto el desarrollo, su relación con la participación ciudadana se concatena de manera natural. Por esa razón es que los municipios que buscan el desarrollo han permitido la inclusión de la ciudadanía en la NGP y sobre todo en la elaboración del presupuesto municipal. En el Perú, el proceso anual del Presupuesto Participativo (PP) formaliza mecanismos de voz para que la sociedad civil influya sobre la asignación de los presupuestos locales, contribuya en los esfuerzos de desarrollo local y vigile la ejecución presupuestaria (BM,2011:1). Desde su implementación en 2004, el PMP ha involucrado, anualmente, la participación de aproximadamente 150,000 representantes acreditados y se estima que el 36% del gasto de inversión ejecutado en el nivel distrital fue priorizado a través del proceso participativo (BM, 2011:2). La priorización del gasto público a través del PMP en el Perú muestra una clara consistencia en la relación prioridad-costos. El monto de los recursos asignados a los proyectos priorizados por medio del PMP en el nivel local guarda relación con el nivel de prioridad establecido por los mismos agentes participantes. A mayor prioridad mayor cantidad de recursos asignados. Al mismo tiempo, todos los proyectos de prioridad baja son pequeños (BM,2011:6). También se encontró que los agentes participantes en el PMP dan prioridad a proyectos de inversión en infraestructura social y a aquellos orientados a atender las necesidades de la población más pobre (BM,2011:7).

En México, la discusión del presupuesto se centra en los mecanismos de transferencias actuales, que el gobierno federal ha diseñado dentro de la política de descentralización del gasto,

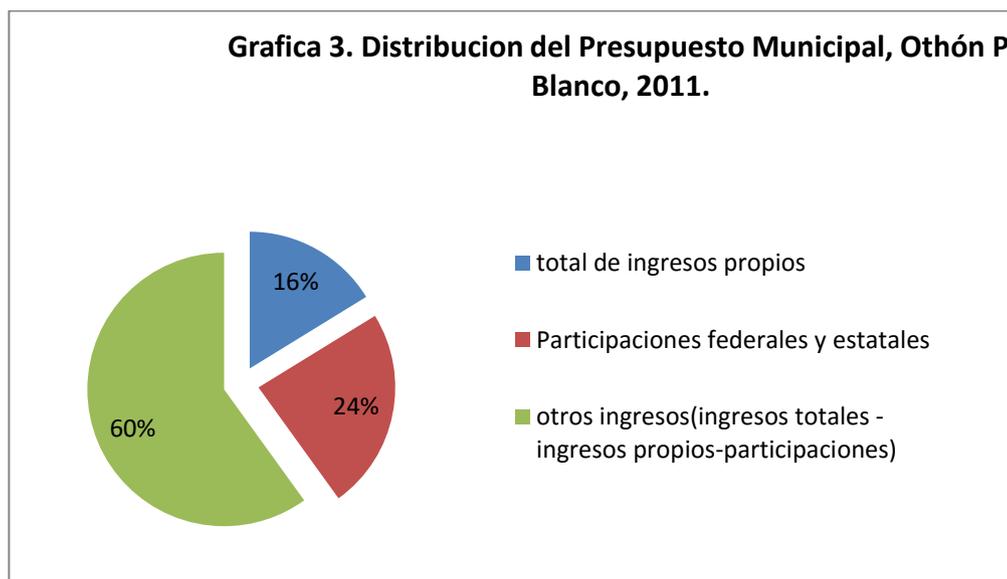
materializándose dentro del presupuesto de egresos federal en los ramos destinados a los estados y municipios (Ramo 25, 26, 28 y 33). Actualmente, el gasto descentralizado se transfiere a través de tres esquemas o mecanismos: gasto para su ejercicio libre (Ramo 28); gasto para actividades específicas (Ramos 25 y 33); y gasto por convenios de programas específicos (Ramo 26 y convenios realizados entre las entidades federativas con dependencias o entidades). De esta manera, las participaciones representan la única fuente de recursos que se manejan libremente por las legislaturas locales y se convierten en recursos ordinarios y propios para los municipios y estados.

Ahora, pasando a la práctica, en el 2007 los ingresos propios del municipio de Othón P. Blanco representaron el 20%, las participaciones el 36% y los otros ingresos el 44%.



Fuente: Elaboración propia con Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. INEGI (2007).

Para el 2011, los ingresos propios se redujeron al 16%, asimismo las participaciones decayeron al 24%, mientras que los otros ingresos aumentaron al 60%.



Fuente: Elaboración propia con Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. INEGI (2011).

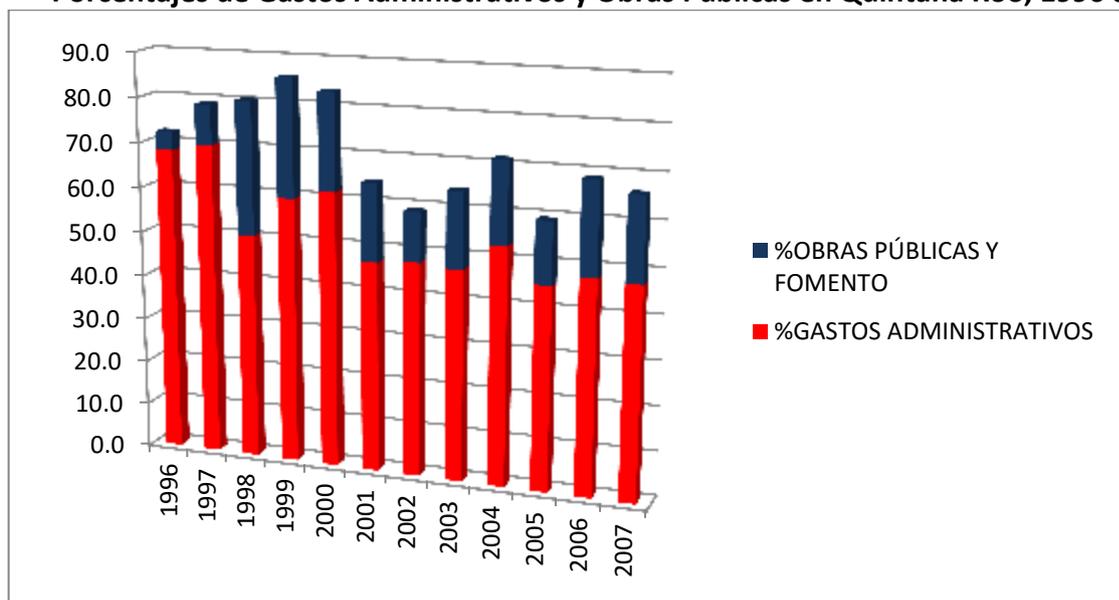
Es importante mencionar que el presupuesto municipal participativo corresponde a un porcentaje del monto de los ingresos propios más las participaciones. Esto significa que al reducirse estas cantidades, menos se dispondrá para el PMP. Del 2007 al 2011 notamos reducciones de 4% para los ingresos propios y del 12% en participaciones lo cual impactaría negativamente al monto dispuesto para el PMP. En cuanto al aumento del 16% de otros ingresos, esto se debe al financiamiento vía empréstitos que el municipio ha adquirido. Este tema es de mucha relevancia para el ejercicio del gasto público y el desarrollo local pero queda fuera de la discusión de este capítulo.

De esta manera podemos considerar que para el 2011, aproximadamente el 40% (16 más 24) de los ingresos totales del municipio de Othón P. Blanco se constituye el monto del cual saldría el porcentaje que se destinará al PMP. Sin embargo, hay que considerar la estructura del gasto municipal. Varios estudios nos indican que más del 50% de los ingresos totales de los municipios se emplean en el gasto corriente. Esto nos deja con muy pocos recursos para atender las necesidades del desarrollo. Es por eso que al considerar el PMP, necesariamente tenemos que revisar los gastos de gobierno con el objetivo de efficientarlos. Esto requiere que se evalúe el tamaño de la burocracia y la estructura el gasto de la administración pública. Hay que recordar que los recursos públicos son para general desarrollo y en ese sentido se deben emplear en inversiones que generen crecimiento y bienestar.

Al revisar la estructura de gasto del gobierno estatal, podemos observar que un porcentaje superior se gasta en lo administrativo, dejando poco a obras públicas y fomento. El sentir de la población es de que poco atención se le imprime a los gastos en mejorar el nivel de vida de los

ciudadanos de las zonas marginadas y rurales (Ken, 2011). Esto emparejado a que las necesidades de la mayoría no son tomadas en cuenta. Esta percepción es lo que justifica sondear la implementación del PMP en el municipio de Othón P. Blanco.

Grafica 4.
Porcentajes de Gastos Administrativos y Obras Públicas en Quintana Roo, 1996 a 2007.



Fuente: Elaboración propia con datos de los Ingresos y Egresos Brutos de los Municipios por Entidad Federativa. INEGI, 2010.

La clasificación del gasto en el municipio de Othón P. Blanco se señala en la Tabla 2.

Tabla2. Clasificación del gasto público del municipio de Othón P. Blanco, 2012.

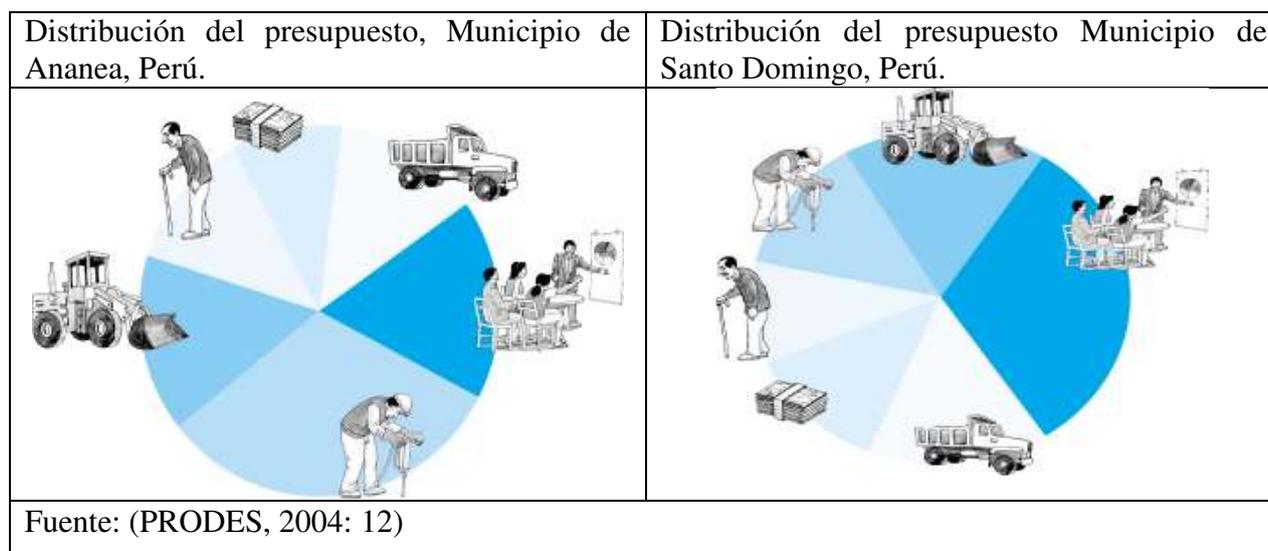
Servicios personales
Materiales y suministros
Servicios generales
Subsidios, transferencias y ayudas
Adquisición de bienes muebles e inmuebles
Obras públicas y acciones sociales
Inversión financiera
Aplicación de recursos federales y estatales
Otros egresos
Por cuenta de terceros
Deuda pública
Disponibilidad final

Fuente: Elaboración propia.

Esta clasificación varía anualmente de acuerdo a la Ley de Egresos aprobado para los municipios. La estructura del gasto estatal se reproduce en el municipal, por lo que la mayor monto del gasto en cuenta corriente. En la NGP, los gastos de gobierno y sus decisiones sobre el uso más eficiente para promover el desarrollo de los habitantes se realiza en conjunto, gobierno y ciudadanía. El excesivo gasto en cuenta corriente es un aspecto que exige ser revisado. No es coincidencia que la NGP también se conoce como el modelo post burocrático debido a que la modernización de la administración pública se alcanza a través de la profesionalización del servicio civil. Esto significa que hay que emplear personal con los perfiles adecuados para realizar las tareas relacionadas a la administración de los recursos públicos. De esta manera, se ahorraría en gastos administrativos y se podrá aumentar los gastos en obras públicas y en otros rubros que fomenten el desarrollo.

En el caso de municipios en Perú, la estructura de gastos incluye los siguientes componentes.

Figura 1.



En el municipio de Ananea, Perú, el 10% del presupuesto se destina al pago de deuda, 10% a prestación de servicios básicos, 20% a presupuesto participativo, 30% pago de personal y seguros, 20% mantenimiento de obras y 10% a jubilados. Mientras que en el Municipio de Santo Domingo, Perú, el 20% se asigna al mantenimiento de obras, 35% al presupuesto participativo, el 20% a prestación de servicios básicos, el 5% a la deuda, 5% a jubilados, y el 15% al pago de

personal y seguros (PRODES, 2004:12). En este último municipio la estructura de la asignación del presupuesto permite un mayor porcentaje a la decisión de la ciudadanía.

2.4. Flexibilidad al cambio institucional

Es primordial crear nuevos modelos institucionales para que la ciudadanía tenga capacidad de influir en la agenda de las políticas públicas que se instrumenten en el municipio (Álvarez y Castro, 2000). Dentro del desarrollo regional, la elaboración del presupuesto público se hace con la participación ciudadana, a través de talleres de participación por división espacial. Este ejercicio permite financiar proyectos específicos que atienden los problemas concretos de los espacios que integran la región. Por lo mismo, el presupuesto público se denomina “presupuesto participativo”. La participación ciudadana se incorpora también en las etapas de control, seguimiento y rendición de cuentas, proceso que se denomina “contraloría social”.

El presupuesto participativo también se relaciona con la transparencia y la rendición de cuentas. Mayor democracia, mayor efectividad y eficiencia son algunos de sus resultados. El tema de la participación ciudadana debe ser pensado también desde nuevas formas de relación intergubernamental: de la planeación del desarrollo; gestión, implementación y evaluación de las políticas públicas locales; la estructura del ayuntamiento y la representación proporcional; y la descentralización de recursos y competencias. La democracia tiene que ver con nuestra idea de Estado, de la sociedad civil, de las relaciones entre ambos, y sobre todo, de la forma en que el gobierno ejercer su gestión para lograr el desarrollo. Es por eso que la democracia y los conceptos básicos de la NGP deben incluirse en las ciencias económicas como factores que propician el crecimiento y el desarrollo.

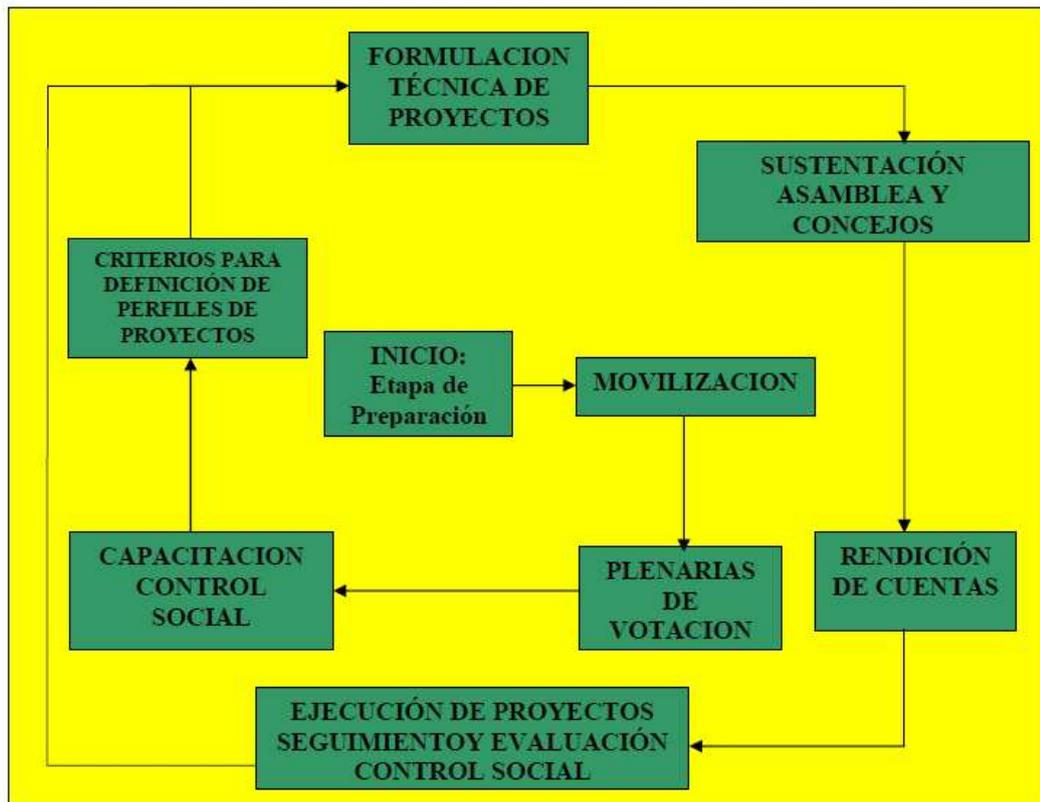
La participación ciudadana en la planeación del desarrollo y en la ejecución de la misma es lo que ha propiciado los procesos de descentralización de las acciones del gobierno. Solamente con este cambio institucional es que se puede hablar de un verdadero proceso de desarrollo endógeno y local que se expresa a nivel municipal. La insistencia en la planeación desde lo local emerge a consecuencia de que las políticas económicas nacionales persiguen fines macroeconómicos que tienen una ínfima o nula relevancia para las microrregiones marginadas. El desarrollo endógeno es el más apropiado a seguir en los espacios locales para propiciar el desarrollo regionalmente equilibrado de un territorio. Esto es así, porque cada región y microregión tiene necesidades particulares, dado la dotación específica de sus capacidades productivas, por ende, solamente bajo un esquema descentralizado se podrá implementar planes, estrategias y acciones más acordes para el desarrollo local.

El PMP es un tipo de gobernanza, el cual se basa en la participación social, civil, y no solo en las decisiones del gobierno. El estado aquí se reconoce como gobierno más ciudadanía. El proceso de decisión sobre la asignación del presupuesto es autónomo y se basa en varios foros en donde los ciudadanos controlan y guían la gestión pública municipal y sus gastos. La comunidad participa en asambleas organizadas por áreas geográficas y por temas sectoriales para determinar las necesidades y prioridades. Además de definir el presupuesto municipal, las comunidades también manejan la implementación y el proceso de las intervenciones públicas.

El PMP es una práctica cotidiana en países latinoamericanos como en Brasil, Colombia, Uruguay, Venezuela, Argentina y Perú. En Porto Alegre, Brasil, el PMP se implementó desde 1989 y se continúa bajo la “Administración Popular”. Desde 1996 este municipio ha mostrado un constante mejoramiento en su nivel de vida. En 2000 el proceso de PMP involucró aproximadamente a 30,000 ciudadanos. En las últimas décadas 5,500 municipios de 5,564 han adoptado el PMP en Brasil. En el Departamento de Risaralda, Colombia, el hecho de compartir el poder y el proceso de toma de decisiones y la mayor transparencia, que ocurren como consecuencia del presupuesto participativo han permitido generar confianza entre intereses potencialmente conflictivos y crear un clima de cooperación y respeto mutuo entre el Estado y la sociedad. Este municipio ha implementado los principios básicos de una gestión administrativa eficiente. En este municipio se demuestra que una amplia participación no es incompatible con un buen gobierno e incluso, con el tiempo puede ayudar a lograrlo.

El proceso que se sigue para elaborar el PMP incluye aspectos teóricos como prácticos, incluye áreas que se relacionan con la política, la administración pública y con la economía. La siguiente figura muestra el modelo empleado en el PMP en Colombia.

Figura 2. Ciclo de Presupuesto participativo, Departamento de Risaralda, Colombia, 2003.

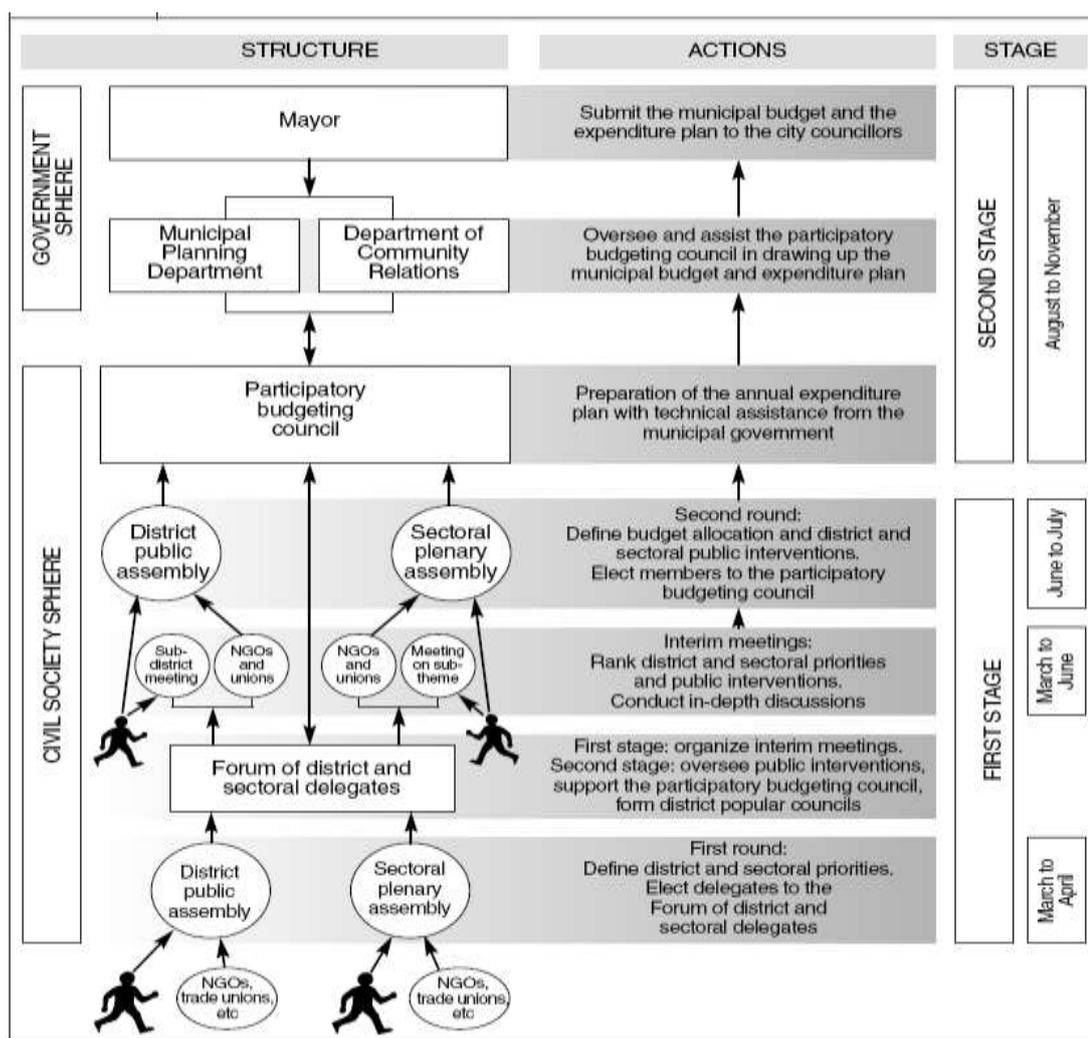


Fuente: Gobierno de Risaralda, Secretaria de Planeación, Colombia, 2003.

Para implementar el PMP se requiere un cambio institucional a nivel municipal que incorpore un proceso bien establecido que se conduzca dentro de los preceptos de la NGP. Sobre todo requiere la participación activa, interesada y responsable de la ciudadanía. La participación de la gente requiere tiempo, sobre todo al inicio cuando el proceso es desconocido y se demora la toma de decisiones. Por lo mismo hay que considerar el nivel de capital social existente y hacerlo congruente con los tiempos necesarios para la toma de decisiones en cada etapa. Una vez emprendido, la ciudadanía va adquiriendo la cultura de la información y de la toma de decisiones.

Otra estructura que muestra el papel que juega la ciudadanía y el gobierno en el proceso del PMP es el que sigue Brasil y que a continuación se despliega.

Figura 3. Structure, stages and timescale in the participatory budgeting process



Fuente: Menegat, Rualdo (2002) Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil. *Environment & Urbanization* Vol 14 No 2 October 2002, SAGE.

La estructura requiere de la representación participativa en varias etapas, lo cual significa que la ciudadanía debe elegir a sus actores claves para que ellos lleven las necesidades y las propuestas al seno de la agenda pública a nivel municipal.

3. Conclusiones

En la práctica observamos que la estructura de gasto en el ámbito estatal de Quintana Roo no existe muchas razones para aseverar que el presupuesto se esté empleando para generar crecimiento y desarrollo dado que el gasto es para las cuentas corrientes y no para obras públicas y gastos sociales. En lo teórico y en lo práctico hay razones para justificar que para eficientar el gasto público es importante involucrar a la ciudadanía. El sondeo en la distribución de los ingresos de Othón P. Blanco nos permite pensar que existe una fuente de ingresos compuesto por ingresos propios como por las participaciones del cual se podría iniciar con un

3% entregados al proceso del PMP. En lo teórico, la ciencia económica se basa en la distribución eficiente de los recursos pero en la práctica esto debe significar igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de bienestar.

El municipio de Othón P. Blanco cuenta con riquezas naturales significativas y con una variedad de actividades económicas que emprenden sus habitantes. Sin embargo, el nivel bajo de ingresos y de desarrollo no ha logrado alcanzar, de manera equilibrada y sostenible, el bienestar. Othón P. Blanco, como la mayoría de los municipios en México, es ineficiente e ineficaz en la distribución de su presupuesto público, reflejado en los niveles de marginación intermunicipal. Por una parte esto se debe a que la asignación de los recursos se realiza sin un diagnóstico adecuado y sin la consulta correcta y debida de sus habitantes. La asignación del presupuesto se reduce a la decisión de las autoridades políticas sin el acompañamiento ciudadano, sin transparencia y sin rendición de cuentas. Este proceso ha sido superado por la NGP debido a la necesidad de optimizar los recursos públicos para lograr el bienestar de la ciudadanía a través del gasto público pertinente y relevante a sus necesidades de desarrollo.

La NGP y su consecuente PMP, incorporan la posición de la teoría clásica en cuanto a la creación y distribución de la riqueza. También se basa en la enseñanza neoclásica en cuanto a la optimización de los recursos limitados que aquí se presenta con respecto al presupuesto público. Enfatiza la importancia que remite la formación de capital humano en virtud de que para que la NGP y el PMP sean de calidad, es menester contar con información adecuada y con ciudadanos capacitados en la toma de decisiones. Lo que hoy importa a la administración pública y a las ciencias económicas es lograr el desarrollo, pero un desarrollo que es producto de avanzados procesos que se concretan en los seres humanos y por ende, en las sociedades. Sociedades que hoy despliegan sus competencias y competitividades para sobrevivir en la globalización. Incluir a la ciudadanía en el diseño de su propio desarrollo nos permite la oportunidad de pasar de lo teórico a lo práctico de la ciencia económica y de la administración pública.

Bibliografía

Alvárez, E. y Castro S., Ó. (2000). Participación ciudadana y gobierno local. Agenda de la reforma municipal en México. Cuadernos de Debate. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C., México.

Banco Mundial. (2011) Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Documento Resumen. Perú.

Cabrero Mendoza, E. (2006). Acción Pública y Desarrollo Local. FCE. México.

Clavel, P., J. Pitt y J. Yin. (1997). "The Community Option in Urban Policy", Urban Affairs Review.

Fukuyama, F (2004) State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. Cornell University Press, USA.

Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

García García, Luis Enrique. (2002). "Temas de Discusión. El Diseño Constitucional del Municipio en México" en Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.

Guerrero, O. (2001). "Nuevos Modelos de Gestión Pública" en Revista Digital Universitaria. Revista UNAM. MX. 30 de septiembre del 2001 Vol.2 No.3.

INEGI (2007). Finanzas Públicas Estatales y Municipales. www.inegi.com

INEGI (2011). Finanzas Públicas Estatales y Municipales. www.inegi.com

Ken, Crucita Aurora (2011) Desarrollo Regional y Gestión Pública en Quintana Roo, 1970–2010: estudio de caso Municipio de Othón P. Blanco. Tesis Doctoral. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Instituto de Investigaciones Económica y Empresariales. Morelia, Michoacán.

Medina Olivares, Jesús. (2002). "Las Reformas al Artículo 115 Constitucional, Las Modificaciones pendientes en el Estado de Quintana Roo y la Renovación Reglamentaria Municipal" en Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.

Menegat, Rualdo (2002) Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil. Environment & Urbanization Vol 14 No 2 October 2002, SAGE.

Morris, P. & Rein, M. (1967). Dilemas of Social Reform: Poverty and Community Action in the U.S. Routledge & Paul Kegan. London.

Piven, F.F. & Cloward, R.A. (1971). Regulating the Poor, the functions of Public Welfare. Pantheon, N.Y., U.S.A.

Poom Medina, J (2006). La Revolución Silenciosa en la Gestión Pública Local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000 – 2004. Premio INAP 2006. INAP.

PRODES (2004) Presupuesto participativo, guía para la elaboración del presupuesto participativo. Programa Pro Descentralización y el Consejo Nacional de Descentralización CND, Perú.

Rodríguez Rodríguez, Ahir. (s/f) El presupuesto participativo: defendiendo lo público y construyendo ciudadanía. La experiencia del departamento de Risaralda, Colombia.

Sanz Mulas, A. (2001). “Gestión y Presupuesto” en La Nueva Gestión Pública. De Lima, Blanca Olías. Prentice Hall. Madrid, España.

Sen Amartya (2000). Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta. México.

Stiglitz Joseph E. (2006) Making Globalization works, Manufacturing by The Maple-Vail Book Manufacturing Group, Published by W. W. Northon And Company, New York. London.

Velásquez Carrillo, F.E. (2012) “Participación para la sustentabilidad. Enfoque, proyectos y apuestas” en González Parodi, G.A. (Coordinadora) Reflexiones del desarrollo local sostenible. Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco. México. pg. 345 – 368.