

Módulo 4: Mecanismos de participación y control social

Tema

Diagnóstico y presupuesto participativo

Ciudadanía y participación

La ciudadanía es una categoría que nació en Grecia y se refiere al grupo de personas con la responsabilidad de decidir y orientar los destinos de la ciudad.

- Ser Ciudadana o Ciudadano significa ser propietario de la palabra pública, está presente en dos dimensiones de ciudadanía: por un lado la condición material de propietarios, y por otro, la capacidad de participar a través de su opinión sobre los temas de la ciudad.
- La Ciudadanía reconoce a los sujetos una serie de derechos sociales y políticos que garantizan su participación en la toma de decisiones del país y determina su relación con la sociedad
- Está ligada al Derecho Político, le permite y garantiza su participación a través del voto, sin embargo en el marco del derecho, está relacionada con los deberes y responsabilidades como miembros de la sociedad. La Ciudadanía se refleja en la nacionalidad que corresponde al espacio físico donde coexiste el individuo.

Políticamente la categoría de Ciudadanía se consagró con la constitución de los estados nacionales, el reconocimiento del sufragio universal y de los derechos contemplados en la declaración universal de los derechos del hombre y el ciudadano; que son los elementos que promueven el sentido de ciudadanía en los estados democráticos, "como titular de poder y nuevo soberano"

La Constitución del Ecuador en el Art.-6 define como ciudadanas y ciudadanos a:

- *Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la constitución.*
- *La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico, político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional.*

- *La nacionalidad ecuatoriana se obtendrá por nacimiento o por naturalización y no se perderá por el matrimonio o su disolución ni por la adquisición de otra nacionalidad.*

Sin embargo la práctica de la democracia directa como base de la identidad política del ciudadano se dilató a causa de la fuerza que tomó la conformación de los Estados, debilitando las posibilidades de participación política de los ciudadanos, reduciendo su participación al sufragio, delegando a los elegidos la capacidad de tomar las decisiones en los asuntos públicos.

La ciudadanía es una categoría que sin el sentido de participación, se transforma en una delegación de las decisiones al poder elegido, quedando reducida a un ejercicio de responsabilidad de condición expresada exclusivamente en documentos

El sentido pasivo de la ciudadanía frente a la democracia representativa, ha generado un debate respecto a la necesidad de **promover y garantizar la participación ciudadana** como único mecanismo para el cumplimiento de los derechos y los deberes de las y los ciudadanas/os, orientando de esta manera, la construcción de espacios en los que la ciudadanía asume un rol activo en la toma de decisiones públicas y reafirmando el cumplimiento de sus deberes como ciudadano.

Por ejemplo: resulta indispensable para el fortalecimiento de la ciudadanía trabajar sobre el fomento de cualidades cívicas como:

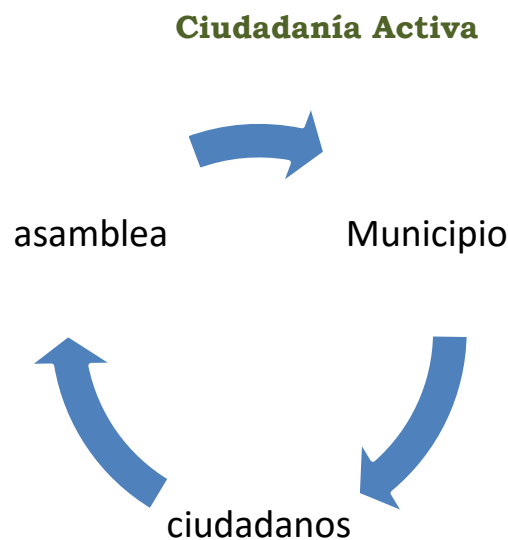
- Autoestima
- Solidaridad
- Ética laboral
- Iniciativa
- Control ciudadano y
- **PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

Los Gobiernos locales sin una ciudadanía activa no podrían solventar las necesidades como salud y medio ambiente, sin la participación de la ciudadanía, rompiendo la visión neoliberal de una ciudadanía pasiva que fomenta una cultura de dependencia y aumenta los niveles de pobreza al condicionar la participación de los ciudadanos a su rol en actividades económicas como parte de sus responsabilidades, dejando de lado las responsabilidades del Estado y limitando la existencia de los individuos al rol dentro del mercado.

La ciudadanía activa, es un desafío de formación y capacitación continua que requiere ciertos niveles de organización como elemento para lograr sociedades estables y seguras planteando la importancia de la participación directa en la toma de decisiones de lo público, como una estrategia para democratizar el poder, y mejorar la eficacia y sustentabilidad de los planes de desarrollo.

El sentido y la necesidad de fomentar una ciudadanía activa ha sido en las últimas décadas el motor para la visibilización de varios grupos sociales que han reivindicado su ciudadanía y su identidad promoviendo un cambio en las políticas públicas de los estados democráticos que garanticen las diferencia de los distintos grupos sociales, como por ejemplo el movimiento de mujeres, niños, trabajadores, e identidades culturales.

Los grupos sociales que reivindican su ciudadanía tienen la capacidad de hacer propuestas y transformarse en ciudadanos políticos en la vida democrática, que incide en los espacios más cercanos como la escuela, la familia, el barrio, potenciando estos escenarios de participación como apropiación directa de la presencia en el territorio.



Participación Ciudadana y Derechos

La presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática. A medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visibilizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales.

Puede decirse que la realización progresiva de los derechos humanos, está en relación directamente proporcional al aumento de la calidad de la participación ciudadana.

Sin embargo, prevalece en nuestra sociedad una marcada exclusión de la mayoría poblacional respecto a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos; de manera que, el consenso se reduce a minorías no representativas de la pluralidad de intereses societarios.

Una de las razones primarias para tal marginamiento, se desprende de la ausencia de información y de interiorización de la ciudadanía, sobre las posibilidades del marco jurídico en cuanto al reconocimiento formal de espacios de participación.

Por lo tanto, la presencia de la /el ciudadana/o en las decisiones que le afectan, tanto individual como colectivamente, precisa de una adecuación funcional, en tanto en cuanto, facilite el acceso y la conformación no excluyente de centros de decisión a partir del nivel local, que en última instancia, también sean capaces de incidir en la formación de voluntad sobre las decisiones que exceden el ámbito del Estado-Nación.

De ahí la importancia de la participación ciudadana: *"un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve."* (Rafael González Ballar, Costa Rica).

Podemos deducir de lo anterior, que la Participación es un proceso de generación de conciencia crítica y propositiva en el ciudadano. La participación no es realmente efectiva mientras no vaya modificando y ampliando las relaciones de poder.

El fin de la participación ciudadana no es tanto ella en sí misma, por cuanto la finalidad que debería perseguir es la mejora sostenible de las condiciones de vida de la sociedad.

Para fines didácticos, podríamos subdividir a la participación ciudadana en tres campos de acción:

Participación Privada Es la que realizamos a nivel personal, en cuanto a cumplir algunos deberes y responsabilidades, tales como el pago de impuestos, el respeto de las leyes, el contar con un empleo para participar de la vida económica, entre otras.

Participación Social Es la que realizamos ya sea en nuestro ámbito geográfico o funcional inmediato, en procura de mejorar condiciones de vida para una determinada colectividad. Ejemplo: nuestra participación en Juntas de Vecinos, Sindicatos, Grupos Ecológicos, Sociedad de Padres de Familia, Colegios profesionales, etc.

Participación Política Es la que realizamos cuando directamente o a través de nuestros representantes, buscamos los canales institucionales del Estado para lograr decisiones gubernamentales.

Obviamente que la trascendencia de la participación política es la que podría permitir la más amplia influencia del ciudadano en los asuntos públicos. Pero como se señaló antes, en realidad la participación es una sola y se conforma con nuestras acciones en los tres campos de acción.

También la participación debe verse en su triple connotación jurídica, a saber:

- *Como derecho.* Como la facultad de involucrarnos en el quehacer social para influir en nuestro devenir.
- *Como deber.* Como la responsabilidad de participar en los asuntos públicos.
- *Como mecanismo.* Como el instrumento mediante el cual podemos ejercer nuestros derechos y deberes.

Así, en el ordenamiento jurídico, pueden identificarse derechos, deberes y mecanismos relacionados con la presencia ciudadana en lo público; de igual forma, en ocasiones también hallaremos restricciones expresas a esta participación.

Finalmente se podría decir que:

la participación ciudadana es principalmente un derecho de las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, de participar (ser parte de, incidir) de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano

Diagnóstico y presupuesto participativo

¿Qué son los Presupuestos Participativos?

Los Presupuestos Participativos son una forma de participación de la ciudadanía en la gestión del territorio, mediante la cual entre todos los vecinos y vecinas pueden participar en la elaboración del presupuesto público municipal.

Desde que en 1989 se pusieran en marcha las primeras iniciativas en la ciudad brasileña de Porto Alegre, la figura de los Presupuestos Participativos ha ido ganando presencia tanto en América Latina como en Europa.

¿Para qué sirven?

El Presupuesto Participativo tiene como principal objetivo la participación directa de los vecinos y vecinas con el fin de establecer las principales necesidades cotidianas de la ciudad, e incluirlas en el presupuesto anual del municipio, priorizando las más importantes y realizando un seguimiento de los compromisos alcanzados.

Además de decidir parte del presupuesto municipal los Presupuestos Participativos también pretenden:

- Promover que la ciudadanía no sea simple observadora de los acontecimientos y decisiones, y que pueda convertirse en protagonista activa de lo que ocurre en la ciudad, profundizando así en una democracia participativa.
- Buscar, entre todos y todas, soluciones que se correspondan con las necesidades y deseos reales que tenemos.
- Lograr una mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión municipal, al compartir entre representantes políticos, personal técnico y ciudadanía el debate acerca de en qué se van a gastar nuestros impuestos.
- Fomentar la reflexión activa y la solidaridad por cuanto los vecinos y vecinas tienen la oportunidad de conocer y dialogar sobre los problemas y demandas del resto.
- Mejorar la comunicación entre administración y ciudadanía, generando espacios de debate entre representantes políticos, vecinos/as, colectivos y personal técnico.

La elaboración del Presupuesto Participativo¹

A partir de la Constitución, las autoridades, asumen un rol de administradores de los bienes públicos, y por lo tanto, deben acordar con la ciudadanía sobre cómo administrar lo público, dar explicaciones sobre su manejo y sobre el destino de todos los recursos.

La Constitución Política del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), y la Ley de Participación Ciudadana, determinan regulaciones de cómo se deben manejar los distintos niveles de gobierno.

Entonces, para los ciudadanos y ciudadanas en los distintos territorios, y para las servidoras y servidores públicos y las autoridades de los gobiernos, es necesario:

- conocer las competencias que tiene cada nivel de gobierno;
- identificar las necesidades que tienen las personas en un territorio, para ejercer sus derechos;
- conocer qué mecanismos pueden usar para que las/os ciudadanas/os dialoguen y se pongan de acuerdo en cómo atender esas necesidades con cada nivel de gobierno, de acuerdo a sus competencias.

Mecanismos para el buen gobierno

Para acercar y promover una relación adecuada entre las instituciones públicas y la sociedad civil, en todo nivel de gobierno, el país ha creado mecanismos e instrumentos, que se aplican en las distintas fases de la gestión pública; así:

- Diagnóstico
- Planificación y presupuestación
- Ejecución de obras
- Programas, servicios; y
- Evaluación de la gestión.

A continuación se presentan mecanismos creados para apoyar, acompañar y evaluar el trabajo del Estado como ciudadanos/as:

¹ Adaptado de:

<http://www.cpccs.gob.ec/docs/Estructura/Participacion/CARTILLAS%201%20PORTADAS%20DEL%20PROGRAMA/Cartilla%201%20-%20Presupuestos%20N1.pdf>

Fases de la gestión Pública	Mecanismos creados
Diagnóstico	<p>Los sistemas de participación ciudadana en cada territorio incluyen asambleas, reuniones y mesas de diálogo conformadas por representantes de la ciudadanía, servidoras y servidores públicos y autoridades, donde se establecen las principales necesidades en cada territorio.</p> <p><u>Resultado:</u> Planes o Agendas de Desarrollo; en los territorios es el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.</p>
Planificación y presupuestación	<p>Los Consejos de Planificación, que son delegaciones de las asambleas parroquiales, cantonales y provinciales, priorizan las necesidades que serán atendidas en cada nivel de territorio, definen un plan de trabajo para atender esas necesidades y le dan seguimiento.</p> <p>Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen que llegar a acuerdos con la ciudadanía sobre la asignación de su presupuesto. La ley obliga a que un porcentaje del presupuesto público en parroquias, cantones y provincias, sea distribuido en diálogo con los/as ciudadanos y ciudadanas.</p> <p>Los mecanismos para definir los programas y proyectos que se realizarán en un territorio y llegar a acuerdos sobre los presupuestos para esos programas y proyectos, se llaman presupuestos participativos.</p> <p><u>Resultado:</u> Plan Operativo Anual y el Presupuesto Anual.</p>
Ejecución de programas, proyectos y servicios	<p>Se instalan mesas de diálogo, veedurías, observatorios, comités de usuarios y usuarias, audiencias públicas y cualquier mecanismo que la ciudadanía escoja, para organizarse y acompañar la ejecución de las políticas públicas, que se traduce en programas, proyectos y servicios.</p> <p>Dependiendo de los intereses de la ciudadanía, y de las características de cada política, se realiza el acompañamiento o la vigilancia a esa gestión, con el fin de asegurar que cumple con la función para la que fue creada, y que se ejecuta de manera eficiente y oportuna.</p> <p><u>Resultado:</u> Observaciones y recomendaciones ciudadanas a la ejecución de programas, proyectos y servicios, y la adopción de mejoras por parte de cada nivel de gobierno, en atención a esas</p>

	recomendaciones.
Evaluación de la gestión	<p>Instalación de un proceso permanente de rendición de cuentas por parte del gobierno, que debe incluir no sólo la instalación de mecanismos (sitios web, periódicos, revistas) para informar de manera periódica a la ciudadanía sobre el trabajo realizado, sino el desarrollo de eventos públicos donde la ciudadanía con las autoridades puedan dialogar sobre el trabajo que ejecuta el gobierno, las acciones que se han llevado a cabo para incorporar las recomendaciones de la ciudadanía en los programas, proyectos y servicios de acuerdo a sus competencias.</p> <p><u>Resultado:</u> Proceso de mejora gradual de la gestión, y de los programas, proyectos y servicios que ejecuta cada nivel de gobierno, en acuerdo con las demandas ciudadanas.</p>

Para lograr el presupuesto participativo, es necesario cumplir las siguientes condiciones:

1. **La ciudadanía** debe participar de manera amplia e inclusiva; es preciso escuchar y entender las necesidades de todas y todos, que son diversas y dependen de la condición social, económica, pertenencia étnica, edad, salud, situación migratoria, orientación sexual, identidad de género, entre otras.
2. **Cada Gobierno Autónomo Descentralizado –GAD-** tiene la obligación de asegurar que las demandas de la ciudadanía, especialmente de los grupos de atención prioritaria, son recogidas.
3. El GAD parroquial, cantonal, provincial y central está llamado a facilitar **la participación**. Para ello debe contar con recursos humanos y medios económicos que sostengan procesos continuos de diálogo y relación con la población así como la disposición de todas las servidoras y servidores públicos de respetar, apoyar y promover la participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública.

El presupuesto permite planificar las actividades de la gestión pública en un período de tiempo –generalmente un año-, de acuerdo con las necesidades de las ciudadanas y ciudadanos asentados en un territorio, a través del financiamiento a programas, proyectos y servicios que han sido contemplados en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Si el plan de ordenamiento territorial ha sido diseñado con participación de las ciudadanas y ciudadanos en un territorio, resulta mucho más fluido y apropiado realizar el ejercicio anual de definir prioridades y asignar recursos para las acciones en el territorio con la participación de la ciudadanía.

La realización de un presupuesto participativo demanda, previamente, una planificación participativa.

¿Quiénes intervienen en el presupuesto participativo?

- Las autoridades, servidores y servidoras del ejecutivo del territorio;
- El Consejo de Planificación (parroquial, cantonal, provincial, según corresponda);
- La ciudadanía a través de asambleas locales, organizaciones ciudadanas, mesas de concertación y todos los mecanismos de participación ciudadana que existan en ese territorio y que estén en diálogo con el gobierno local.

El ejecutivo (el Presidente o Presidenta del GAD parroquial, cantonal o provincial y su equipo técnico) tienen responsabilidades sobre el manejo administrativo financiero y técnico del proceso de presupuesto y tienen, además, la capacidad de definir el porcentaje del presupuesto de ese territorio, que será definido en diálogo con la ciudadanía.

El Consejo de Planificación (parroquial, cantonal o provincial) es la instancia del sistema de participación ciudadana en un territorio, que tiene como rol vigilar la relación entre la programación presupuestaria y el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y validar esa relación.

La ciudadanía

- Se informa y conoce del presupuesto, y las asignaciones que tiene el GAD de su territorio.
- Se informa y conoce del Plan de Ordenamiento Territorial, para realizar aportes y sugerencias en el marco de ese plan.
- Realiza preguntas, solicita aclaraciones para asegurar que maneja información que le permita aportar constructivamente al proceso.
- Sugiere posibles inversiones.

- Integra comisiones, mesas de diálogo; asiste a los eventos convocados en el presupuesto participativo por parte del GAD o del Consejo de Planificación.
- Brinda información, apoya la labor de los/as delegados/as ciudadanos/as al Consejo de Planificación.
- Puede conformar veedurías para observar la ejecución del presupuesto

Pasos para elaborar el presupuesto participativo

Paso 1. ESTIMACIÓN PROVISIONAL DE INGRESOS

Este proceso es exclusivo de la unidad administrativa financiera del gobierno local, que hace esta estimación mediante los ingresos históricos del presupuesto, es decir, el presupuesto general del Estado, cooperación financiera o cobro de tasas, impuestos u otros.

Paso 2. CÁLCULO DEFINITIVO DE INGRESOS Y LÍMITES DE GASTO

El o la responsable del manejo financiero en el GAD presenta el cálculo de ingresos y lo comparte con el ejecutivo, para que se dé la primera revisión técnico-política de inicio del presupuesto.

Con estos elementos se convoca a la ciudadanía y al resto de actores para la priorización del gasto. El GAD debe haber acordado previamente el monto y porcentaje de presupuesto que será definido de manera participativa.

Paso 3. PRIORIZACIÓN DEL GASTO

Los GADs deciden previamente qué porcentaje de su presupuesto será acordado con la ciudadanía, y los criterios sobre los que se acordará el presupuesto. Por ejemplo, asignación de recursos en función del número de población en el territorio; de las necesidades básicas de la población, etc.

El GAD debe explicar claramente a la población cuáles serán esos criterios, cómo será el procedimiento de toma de decisiones e instalará las mesas de diálogo, comisiones y demás mecanismos de diálogo. El resultado de este paso es la definición de acuerdos, de manera participativa, sobre el manejo del presupuesto para el próximo año.

Paso 4. SISTEMATIZACIÓN

Los acuerdos del diálogo con la ciudadanía son sistematizados por

el GAD, a fin de registrar toda la información y ponerla a disposición de quienes quieran asegurar que sus aportes y sugerencias fueron recogidas, o de quienes no hubieran participado en el proceso.

Con la sistematización, el equipo técnico del GAD, elabora el anteproyecto de presupuesto.

Paso 5. PREPARACIÓN DE ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO

El equipo técnico del GAD, teniendo en cuenta la estimación provisional de ingresos y las propuestas de inversión acordadas en las mesas ciudadanas y recogidas en la sistematización, desarrolla un primer diseño de presupuesto que se denomina anteproyecto de presupuesto

Paso 6. PRESENTACIÓN DE ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO

El Consejo de Planificación del territorio conoce el Anteproyecto. El Consejo puede convocar a una Asamblea Parroquial, Cantonal o Provincial, que es la máxima instancia de participación del territorio, para que conozca en detalle el anteproyecto y puedan realizar las observaciones pertinentes a éste.

Una vez analizado el anteproyecto de presupuesto, hechos los ajustes, el Consejo de Planificación valida la información del anteproyecto, mediante alguna formalidad, que puede ser un acta de validación.

Paso 7. PRESENTACIÓN DEL ANTEPROYECTO AL LEGISLATIVO

El ejecutivo de la parroquia, cantón o provincia tiene la obligación de incorporar todas las recomendaciones del Consejo de Planificación, hacer los ajustes necesarios y entregar el anteproyecto revisado técnicamente para conocimiento y análisis del legislativo. Una vez presentado, el anteproyecto se denomina proyecto de Presupuesto.

Paso 8. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

Los miembros del legislativo reciben oficialmente el proyecto y lo analizan. Ellos y ellas (los y las vocales de la Junta Parroquial, los y las Concejales, los y las Consejeras) pueden convocar a comisiones o mesas ciudadanas de diálogo, para analizar este proyecto, además, pueden solicitar la opinión de expertos y expertas.

Paso 9.- APROBACIÓN

- Luego del análisis por parte del legislativo, todas aquellas observaciones, de haberlas, se trasladarán a los dos debates que se necesita para la aprobación definitiva del presupuesto.
- El ejecutivo del gobierno local conocerá el proyecto aprobado por el legislativo y podrá oponer su veto hasta el 15 de diciembre, cuando encuentre que las modificaciones introducidas en el proyecto por el legislativo local son ilegales o inconvenientes (Artículo 246 del COOTAD).
- El legislativo deberá pronunciarse sobre el veto del ejecutivo al proyecto de presupuesto, hasta el 20 de diciembre. Para rechazar el veto se requerirá la decisión de los dos tercios de los miembros del órgano legislativo.
- Si hasta el 20 de diciembre el legislativo del gobierno local no se hubiere pronunciado sobre las observaciones de la máxima autoridad ejecutiva, éstas se entenderán aprobadas.
- Una vez aprobado el proyecto de presupuesto, la máxima autoridad del ejecutivo lo sancionará dentro del plazo de tres días y entrará en vigencia, a partir del primero de enero (Artículo 248 del COOTAD).
- Aprobado definitivamente el presupuesto se remitirá al Ministerio de Finanzas (Artículo 112 del COPFP)

Tenga presente

- El órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado no podrá aumentar la estimación de los ingresos de la proforma presupuestaria, salvo que se demuestre la existencia de ingresos no considerados en el cálculo respectivo (Artículo 246 del COOTAD).
- El presupuesto del gobierno local no se aprobará si en éste no se asigna por lo menos el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios, para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales destinados a grupos sociales de atención prioritaria (Art. 249.del COOTAD).
- En las sesiones de la Junta Parroquial, el Concejo Municipal o del Consejo Provincial en que se trate el presupuesto y su aprobación, las y los ciudadanos pueden acudir y observar y, además, pueden intervenir, utilizando el mecanismo de la silla vacía.

- El anteproyecto de presupuesto será conocido por la asamblea local o el organismo que cada Gobierno Autónomo Descentralizado establezca como máxima instancia de participación antes de su presentación al órgano legislativo correspondiente (Consejo Provincial, Consejo Cantonal, Junta Parroquial respectivamente).

Las niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultas y adultos mayores tienen derecho y la responsabilidad de participar en los espacios de interés público, como la vida política, cívica y comunitaria del país. La participación se orienta por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

A las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.

Igualmente todas las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad

Algunas Reflexiones sobre Presupuesto Participativo²

A nivel internacional existe consenso respecto de considerar al municipio, por su escala y cercanía con las y los ciudadanas/os, como el espacio adecuado para dirimir políticas y democratizar la gestión pública.

Los GADs han demostrado más capacidades que otros niveles de gobierno para la innovación social, una suerte de “laboratorio de transformaciones políticas y administrativas”, incorporando nuevos desafíos en el campo del desarrollo local, de la inversión pública, de la democracia.

Para que las ciudades y sus gobiernos locales dispongan de poder de decisión es necesario contar con mayor autonomía y con niveles de descentralización que permitan reordenar los códigos de la gestión y de la administración local.

En América Latina los debates sobre autonomía y descentralización comienzan a plantearse con firmeza desde mediados de los setenta y en los años ochenta esta

² Adaptación de *El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. CEPAL- UNFPA. 2009.

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/LCI3123_es.pdf;

tendencia se afirma, para luego ser profundizada hasta la actualidad; aunque no se puede hablar de procesos homogéneos involucrando al conjunto de países.

En líneas generales, si se entiende por “descentralización” la transferencia de atribuciones, competencias, poderes y recursos, de la administración central hacia las administraciones locales o regionales, se observa que muchos países reflejan más bien un proceso de “desconcentración”. En esos casos, la delegación de competencias y responsabilidades hacia los municipios no se ha visto siempre acompañada de la transferencia de recursos necesarios y del poder decisorio pleno.

- La descentralización implica, en sentido estricto, una transformación en la modalidad de gestión de los recursos y servicios en el territorio, de toma de decisiones de “arriba” hacia “abajo” (del poder central o provincial hacia el municipal) , y de la construcción colectiva. Y exige una concreción gradual y una subjetividad ciudadana que acompañe y amplíe la esfera pública no estatal.

- En teoría, la descentralización está al servicio de favorecer la distribución, el equilibrio territorial, y una gestión más eficiente pero no se debe perder de vista que los niveles de gobiernos regionales, locales, parroquiales cuentan con recursos diferenciados y en los casos en que los procesos de descentralización no han respondido a proyectos democráticos sólidos han contribuido a profundizar los desequilibrios al interior de los países.

- Es evidente, entonces, que los procesos de descentralización y autonomía tienen muchos matices. La mayor parte de los países de la región cuenta con regímenes políticos presidencialistas y con una tradición centralizada por lo que, históricamente, las ciudades han estado sujetas a las decisiones del poder central o regional.

A través del presupuesto los Estados administran sus finanzas en función de prioridades que legitiman o restringen el acceso de la ciudadanía a determinados bienes y servicios. Si bien tres de los objetivos básicos de este instrumento son la disciplina fiscal, la asignación de recursos compatibles con la estrategia política y la eficiencia y eficacia en la ejecución de esas metas, éstos no responden sólo a imperativos económicos sino a orientaciones políticas más generales de los gobiernos.

Durante décadas ha tenido hegemonía una concepción reduccionista que le ha atribuido al presupuesto el carácter de “herramienta neutra”, favoreciendo con ello la construcción de un discurso “despolitizador” y técnico; y oscureciendo la relación entre reconocimiento de derechos, recursos y prioridades de la agenda

gubernamental. Tras las decisiones presupuestarias hay teorías y modelos de gestión que han fundamentado no sólo debates teóricos sino políticas nacionales y locales concretas con consecuencias directas en la vida de las personas.

- Presupuestar, entonces, técnicamente es un proceso de planificación y cálculo anticipado pero que involucra una serie de dimensiones: político-institucional, normativa, económica, de gestión, de cultura política, de negociación de actores públicos y privados. Se desarrolla en etapas que se reiteran anualmente (formulación, aprobación legislativa, ejecución, seguimiento y evaluación) aunque sus implicancias van más allá del año fiscal en que se elaboran.
- El presupuesto participativo, es un mecanismo diferente de presupuestación por el cual una parte del presupuesto municipal o regional se reserva para decisiones que se tomarán en asambleas deliberativas; estas prioridades deberán convertirse en proyectos que luego serán consensuados, negociados o rechazados por las áreas de gobierno y por la población votante.
- El presupuesto participativo, que algunos autores califican de “gestión social de las finanzas”, ha demostrado impactos positivos a nivel de la recaudación fiscal, de la inversión social y de la reducción de las inequidades. En este proceso se reúne actores públicos y privados y particularmente, la sociedad civil está llamada a ocupar un lugar protagónico deliberando, cogestionando con el gobierno local y auditando su gestión. La sociedad civil es la principal interlocutora del sector público a la vez que la que debe contribuir a garantizar la ejecución de los acuerdos y las políticas.

Al Estado, en todos sus niveles, le compete garantizar los derechos de los ciudadanos y una de las funciones del gasto público debiera ser, justamente, disminuir la brecha de ingresos y riquezas.

Políticas sociales y derechos

Si bien las políticas públicas son procesos negociados donde intervienen, directa o indirectamente, un conjunto de actores públicos y privados el Estado desempeña un rol protagónico porque sin sus mecanismos y recursos no sería posible la consecución de las mismas. Es evidente, entonces, la importancia de fortalecer este rol tanto de proveedor de servicios públicos, como también de fiscalizador de los procesos donde se ve envuelto.

Junto con el Estado intervienen otros actores, y la composición de actores políticos, formas organizativas, articulaciones innovadoras entre Estado y comunidad, demuestra que la participación ciudadana es clave a la hora de ubicarse en el campo de las políticas y de los derechos sociales.

Desde una perspectiva de derechos, Delgado Gutiérrez define el contenido de una política social como:

[...] el conjunto de transferencias en la forma de recursos financieros, medidas reguladoras, distributivas y redistributivas de servicios en las áreas de salud, educación, seguridad social, vivienda, protección laboral y asistencia a las familias”).

En este sentido, no solo se aspira a la redistribución sino también a materializar los derechos sociales y económicos, reducir los niveles de exclusión y superar las desigualdades socioeconómicas y culturales.

El acceso a los recursos disponibles de una sociedad que mejora la vida de las y los ciudadanos, grupos sociales y familias (previsión, protección y asistencia ante situaciones de necesidad o vulnerabilidad de cualquier naturaleza, la educación, el acceso a bienes y servicios culturales, a servicios de salud y públicos en general, a ambientes preservados, además del consumo básico que depende del ingreso) se corresponde, asimismo, con derechos reconocidos universalmente.

Los derechos universales, más allá del reconocimiento de las demandas y derechos particularizados, son los pilares para el desarrollo social y económico.

Las políticas sociales ocupan un lugar central como herramientas distributivas, para promover la inclusión y profundizar la democracia; se diseñan dentro de determinados marcos normativos, ético-políticos, y culturales que permiten comprender la concepción de “sujeto de las políticas” que subyace a la toma de decisiones. Los impactos de una política no repercuten solamente en el área de incumbencia directa sino que afectan al comportamiento de todas las restantes y a la vida cotidiana.

En los últimos años, la percepción general que se tiene sobre los costos y beneficios de la política social ha cambiado, y los responsables de la formulación de las mismas están cada vez más conscientes de la necesidad de diseñar líneas de acción integrales y programas sociales sobre la base de acuerdos financieros sostenibles y equitativos.

Esta orientación revierte el papel que asumieron las políticas sociales durante el largo ciclo de implementación de las políticas ortodoxas. Se puede decir, entonces, que una política social es eficaz y eficiente si está fundada en principios de equidad y si demuestra un buen manejo de los recursos (siempre escasos en proporción a las demandas), en un marco de institucionalidad.

Por tanto, una política social que supera el asistencialismo, no es sólo el resultado de una implementación técnica adecuada (involucrando desde la formación hasta la gestión) sino de la convergencia de un diseño basado en una concepción de derechos, una voluntad política distributiva y la experticia profesional y técnica. En esta dirección, los enfoques críticos subrayan la necesidad de contar con diagnósticos y bases informativas más sólidas para diseñar políticas.

Una política pública inclusiva no es una política única ni es su punto terminal, debería ser vista como un proceso dinámico que apunta a promover activamente la igualdad social, económica y cultural, que aborda la discriminación pasada y presente de las poblaciones excluidas, y que aumenta continuamente la diversidad.

La reforma neoliberal se apoyó en políticas focalizadas priorizando las de carácter fiscal de estabilización, y postergando las metas sociales en la agenda que pasaron a ser variables de ajuste. Asimismo, la elaboración de los presupuestos en base a la consistencia macroeconómica no contempló otros cálculos sobre el impacto distributivo.

Una práctica asociada con esta perspectiva ha sido, reforzar los llamados “fondos sociales” para financiar proyectos focalizados dirigidos a la pobreza que, en ocasiones, han estado lejos de alcanzar un carácter distributivo. En lugar de orientar las transferencias desde el presupuesto público articulando política económica y social. Asimismo, se ha apelado al discurso de la “eficacia” para postergar la inversión social argumentando la necesidad de prerequisites que no son exigidos de igual manera para incrementar el gasto en otras áreas presupuestarias.

Un aspecto derivado a considerar es, justamente, cómo se financian las políticas sociales. La vulnerabilidad que sufren amplios sectores de la población en nuestras sociedades, las restricciones presupuestarias, y la articulación sesgada entre política económica y social, han incrementado el debate acerca de cómo mejorar la transferencia de recursos hacia el componente social.

Este desafío orienta los esfuerzos gubernamentales en dos direcciones:

- Una reconceptualización de los procesos de exclusión/inclusión y de sus múltiples expresiones en la vida cotidiana de las familias y los sujetos sociales;
- Una crítica responsable a las mediciones tradicionales sobre el impacto del gasto público en la pobreza, centradas exclusivamente en el ingreso de los hogares y en el consumo, y que han

desatendido dimensiones centrales como el capital humano y social.

Existen diferentes enfoques a partir de los cuales se definen los umbrales de bienestar y las fronteras de la inclusión-exclusión. Los ejes sobre los cuales se fundan, contemplan habitualmente la participación en actividades esenciales de la sociedad, la calidad de los vínculos y los lazos sociales existentes entre las personas, grupos e instituciones y el grado en que se garantizan los derechos ciudadanos básicos.

Los procesos de inclusión-exclusión también han sido definidos a partir de los factores estructurales que conducen al acceso desigual a los recursos y oportunidades, y principalmente, a su reproducción en el tiempo. Por tanto, el impacto de una política no puede considerarse en forma aislada de los modelos de bienestar social y de equidad distributiva que sustentan los gobiernos en el poder.

¿Cómo diagnosticar adecuadamente e identificar las demandas y problemas más urgentes? ¿Cómo financiar políticas sociales inclusivas? ¿Cómo las asignaciones pueden generar ingresos que contribuyan a la redistribución? ¿Cómo se puede generar un círculo virtuoso y sinergias entre la dimensión política, económica y social? En muchos países estos procesos están repletos de limitaciones entre las que destacan:

- Capacidades desiguales de los sectores sociales para representar sus intereses y negociar sus demandas.
- Segmentación de los problemas públicos y desconexión entre sí, hecho que refleja la falta de coordinación de las instancias administrativas de gobierno.
- Superposición o vacíos de política a causa de la descoordinación entre gobiernos centrales, locales e instancias descentralizadas.
- Información oficial restringida sobre el gasto que dificulta la participación de los ciudadanos en las instancias en la toma de decisiones.

Cuando esto ocurre es necesario instalar en la agenda una perspectiva de derechos diseñando políticas integrales que contemplen las complementariedades entre todas las dimensiones del bienestar (educación, salud, mercado laboral), las fuentes de financiación, los efectos encadenados de las transferencias al gasto social, la gobernabilidad y el empoderamiento de la sociedad.

La conveniencia de aplicar políticas sectoriales y transversales de manera complementaria es una vía fundamental para mejorar el acceso de la ciudadanía a los derechos básicos. Estos retos se plantean tanto para quienes están al frente de

la gestión como para quienes aportan al estudio y al debate sobre los instrumentos y las políticas para promover la inclusión.

Si bien en la mayoría de los países, las políticas públicas no están orientadas a las familias en sentido estricto sino más bien con programas, proyectos, o intervenciones que las tienen como destinatarias, este criterio se está modificando progresivamente.

En los nuevos enfoques de políticas sociales transversales e integrales, y en los programas de superación de la pobreza, se ha revalorizado el rol de las familias; aunque implique tensionar los intereses grupales e individuales.

Particularmente en los últimos años han ganado en importancia los programas de transferencias condicionadas en los que las familias constituyen la referencia para las asignaciones, y donde en particular la responsabilidad recae sobre las mujeres.

Presupuestos participativos sensibles a las familias

El presupuesto participativo despierta un gran interés en los gobiernos locales y regionales, no sólo por sus impactos fiscales sino también por los impactos sociales que se expresan tanto a nivel de la educación ciudadana como de las obras e inversiones que se impulsan efectivamente desde allí.

Asimismo, constituyen un mecanismo de control de la gestión de gobierno lo cual potencia la calidad de las políticas locales. El sistema viene demostrando capacidades para aportar a la construcción de políticas más inclusivas desde el ámbito local y al mismo tiempo resulta un canal privilegiado para detectar las problemáticas de las poblaciones y las familias, contribuye a orientar la inversión pública de modo que respondan con mayor sensibilidad a los derechos y necesidades.

En líneas generales, la orientación de las prioridades se dirige fundamentalmente al saneamiento básico, a la pavimentación o apertura de calles, a la educación, a la salud para los sectores más empobrecidos, y a la vivienda.

La familia no ha sido, hasta el presente, una categoría que se tenga en cuenta como tal. Sin embargo, las decisiones que se toman en estos espacios tienen efectos directos en ellas como grupo, y en todos sus miembros. Si bien el presupuesto participativo tiene como centro al barrio, y a los “vecinos” como actores con una referencia territorial específica, éstos se identifican con algún tipo de organización familiar.

Las experiencias de presupuesto participativo hasta ahora han dejado aprendizajes importantes, demostrando cualidades diferenciadas entre las que se destacan:

- Una práctica de democracia directa, en el contexto de una democracia representativa, que involucra a un conjunto amplio y diversificado de actores;
- Impactos distributivos en el gasto y en la generación de ingresos para los municipios;
- Incremento de la legitimidad del proceso presupuestario;
- Contribuciones a la cohesión social;
- Un mayor reconocimiento de las demandas y derechos de los ciudadanos desde sus territorios.

Igualmente, al generar un espacio de diálogo y de circulación de la información, posibilita que las/os ciudadanas/os cuenten con más herramientas para la toma de decisiones (conocimiento de la administración municipal, del manejo interno, de los costos de un proyecto, de las legislaciones urbanas vigentes) y logren un acercamiento a la gestión de gobierno.

Ello se traduce en una mejora de la calidad del ejercicio democrático y en una construcción más sólida de ciudadanía.

De todas maneras, y sin dejar de valorar estos logros, hay “vacíos” que llenar. En la mayoría de las experiencias a nivel mundial la participación no ha logrado exceder demasiado el 1% del total de la población e incluso, en muchos casos, se ha estancado o bien ha descendido. Además de este problema a continuación se presentan algunas dificultades que resolver:

- Resistencias derivadas de las inercias institucionales y de una cultura política burocrática que interpone obstáculos para que la ciudadanía tenga acceso a la información y participe de la construcción de la agenda pública.
- Escaso margen presupuestario que queda sujeto a decisión en el marco del PP. Recursos insuficientes destinados al programa frente a la proliferación de demandas.
- Dificultades para la difusión del programa y sus logros dentro de las comunidades. Se requiere atender la promoción y difusión del proceso para aumentar el involucramiento de la población.
- Niveles de ejecución de obras que aún distan de lo planificado. Hay que encontrar los canales para presionar a los gobiernos locales para que cumplan con los compromisos adquiridos con la sociedad civil.

● Clientelismo político y cooptación del espacio por parte de los partidos políticos. Sin negar la politización inherente a esta práctica, es importante sortear estos obstáculos para que no se conviertan en debilidades crónicas de las experiencias de PP. En este sentido, hay que proponer recomendaciones a los gobiernos locales para que estas tendencias no avancen.

● Inestabilidad de la participación ciudadana que exige en estos procesos un compromiso sostenido. Hay que seguir preparando a la sociedad civil y a las organizaciones para que puedan capitalizar cada vez más estos espacios de manera creativa y en función de alcanzar mayor bienestar.

● Sistemas de rendición de cuentas y de evaluación que aún no son todo lo eficiente que se requiere para garantizar un “buen gobierno”. Hay que reforzar los sistemas de seguimiento y control de gestión y ejecución del presupuesto participativo.

La legitimidad y sustentabilidad en el tiempo de este mecanismo dependerá de la confluencia del compromiso y la voluntad política de las autoridades, de la extensión de la participación entre la ciudadanía, y de la concreción efectiva de las obras y proyectos elaborados en este marco. Y, por sobre todo, de que se arbitren las estrategias para superar las barreras identificadas.

Presupuesto y género

El presupuesto es una herramienta idónea para promover la igualdad de género. Para ello es necesario que además de incluir en el presupuesto local una cantidad específica destinada a programas dirigidas a mujeres, adolescentes y niñas, al elaborar el conjunto del presupuesto, se asignen recursos sobre la base de un análisis previo de las necesidades prácticas y los intereses estratégicos de hombres y mujeres.

Ello implica un análisis de todo el presupuesto respecto de los beneficios que aportará a las unas y los otros.

Para evaluar si el presupuesto atiende a las consideraciones de género se pueden formular las siguientes preguntas:

¿se han analizado las repercusiones que tendrá la asignación presupuestaria en los hombres y las mujeres?; ¿ asigna explícitamente el presupuesto recursos para la labor relacionada con el género, de considerarse necesario ? (por ejemplo, formación en género, asesoramiento específico o continuo en cuestiones de

derechos y género, etc.); ¿se define e instaura algún mecanismo de presentación de informes para supervisar los recursos asignados e invertidos a fin de alcanzar las metas relativas a la igualdad de género?

En el contexto del desarrollo y la participación local, es preciso analizar las repercusiones que tienen en los hombres y en las mujeres los presupuestos existentes y las políticas que subyacen a ellos, con el objeto de evaluar si estos disminuyen las desigualdades, o si las incrementan y perpetúan.