

LA DEMOCRACIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. OBSERVACIONES PRELIMINARES DE SU PRÁCTICA EN OTHÓN P. BLANCO, QUINTANA ROO, 2013¹.

Dra. Crucita Ken

RESUMEN

Pensar en la existencia o no de la democracia en una sociedad quizá no sea un cuestionamiento común para un economista. Reflexionar sobre el grado de la pobreza se acerca más a la preocupación de un estudioso de la economía. La pobreza y su solución hoy ocupan el pensamiento de muchos economistas y también de politólogos. El desarrollo como alivio de la pobreza está íntimamente ligado a la administración pública, en donde es común que se hable de democracia cuando se refiere a los excluidos del desarrollo. Los pobres que son el resultado de esa exclusión se distinguen por la escases de sus recursos y por la limitación de sus ingresos que les prohíbe participar de la riqueza. ¿Pero cómo aborda la ciencia económica la democracia? En este ensayo se pretende aproximarnos al estudio de la democracia a través de la participación ciudadana en un espacio local representado por el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo en donde se intenta implementar, a manera de estudio, el ejercicio del presupuesto municipal participativo. Este ejercicio tiene muchas importancia para la ciencia de la administración pública como para la economía. El estudio nos hace reflexionar sobre lo que significa el ejercicio de la democracia en sociedades locales y las implicaciones que conlleva para la introducción de innovaciones dentro de la gestión pública que finalmente puede resultar en mayor desarrollo económico y social.

Palabras Claves: democracia, gestión pública municipal, presupuesto municipal participativo

¹ Doctora de Ciencias del Desarrollo Regional, Universidad de Quintana Roo, Teléfono: 01 983 83 50300, Extensión 177. cruken@uqroo.mx

LA DEMOCRACIA EN LAS CIENCIAS ECONÓMICAS

Pensar en la existencia o no de la democracia en una sociedad quizá no sea un cuestionamiento común para un economista. Reflexionar sobre el grado de pobreza en los países se acerca más a la preocupación de un estudioso de la economía. La pobreza y su solución ocupan el pensamiento de muchos economistas y también de politólogos. El desarrollo como alivio de la pobreza hoy está íntimamente ligado a la administración pública, en donde es común que se hable de la falta de democracia cuando se refiere a los excluidos del desarrollo. Los pobres que son el resultado de esta exclusión se distinguen por la escases de sus recursos y por la limitación de sus ingresos que les prohíbe participar de la riqueza. Esta característica de la pobreza nos acerca más al tema económico. ¿Pero cómo aborda la ciencia económica la democracia? ¿Qué base teórica existe en la ciencia económica que nos arroje la posibilidad de inmiscuirnos en la democracia?

En realidad existen enfoques que sirven para fundamentar el análisis de la democracia desde una perspectiva económica. La ciencia económica plantea que en la escuela neoclásica surge la teoría del bienestar con las aportaciones de Piguó. También nos podemos referir al óptimo de Pareto para sustentar la factibilidad de la democracia en las decisiones económicas porque intenta distribuir eficientemente el bienestar. Un poco menos convincente es la teoría de juegos dado que este depende del poder de negociación que en realidad no es homogéneo por la asimetría de la información y de las capacidades. Keynes asimismo aporta a este concepto con el complemento de la macroeconomía en el análisis económico otorgándole un papel de mayor responsabilidad a los gobiernos para mejorar la situación socioeconómica a través de las políticas públicas. Siguiendo con las escuelas del pensamiento económico, el estructuralismo latinoamericano fue trascendental desde la manera como enfocó el análisis económico de manera global y sistemática para abordar los problemas de las asimetrías en el desarrollo mundial, y en donde sus propuestas incluían a los sectores públicos, privados y sociales

articuladamente. Podemos incluso incluir en esta lista a los nuevos neoclásicos al enfocar sus estudios en el capital humano y en la importancia de las inversiones en ciencia, tecnología, investigación y desarrollo, que a la postre, produce ciudadanos más formados y capacitados. Recientemente, Amartya Sen ha introducido nuevas nociones en la ciencia económica que directamente involucra el concepto de democracia expresado desde la definición de las libertades que determinan el nivel de bienestar individual y de la sociedad en su conjunto.

En este breve repaso de un concepto cercano a la democracia en la ciencia económica nos refiere a las teorías que han buscado una mayor inclusión de los ciudadanos en la dinámica del crecimiento y desarrollo económico. La democracia en este sentido está relacionada con la participación de la sociedad en las decisiones económicas que les afecta. Las decisiones económicas con impacto en la sociedad usualmente son tomadas por las autoridades públicas. En este siglo XXI, hemos sido testigo de que las decisiones tomadas de esta manera no han eliminado la pobreza. Por lo consiguiente hoy la administración pública se está renovando con la introducción de innovaciones que tienen en el núcleo la participación ciudadana. Esto exige que las otras ciencias que se relacionan al desarrollo también innoven en este sentido. La ciencia económica debe evolucionar en esa dirección, de hecho existen áreas que convergen en la búsqueda de la democracia, como es la ciencia regional desde el enfoque económico. El estudio de la democracia como del desarrollo es multidisciplinario en donde es importante enfatizar la situación de la cultura en toda su extensión pues ella determina la situación de desarrollo que cada sociedad alcance. Una advertencia de mucha importancia también es que la democracia como el desarrollo se expresa más claramente a nivel local.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP) Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Dentro de la nueva gestión pública (NGP), especial atención se imprime en la forma de administrar con criterios de eficiencia, efectividad, economía y equidad. Lo anterior, permite que

los gobiernos le presten un mejor servicio a la comunidad, maximizando los recursos que le han sido conferidos. Las herramientas de la gestión pública son: el Plan de Desarrollo Nacional, Plan de Desarrollo Estatal, Programa de Desarrollo Municipal, Plan de Ordenamiento Territorial, el presupuesto y las políticas públicas. Se entiende la gestión pública, entonces, como la parte de la acción, de la implementación de las políticas de desarrollo (Silva Lira, 2003) que de manera integral, conducen a la mejoría del nivel de vida de los habitantes del municipio y por lógica regional, de los habitantes del estado. En este sentido, la NGP tiene relevancia para la administración pública, la economía y para la sociedad.

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 va desde el cuestionamiento de la centralización de las decisiones, recursos y materiales, hacia la descentralización de funciones, desde la forma tradicional hasta una nueva forma de diseñar las políticas públicas y el uso y control de las cuentas públicas. Todo el conjunto de innovaciones de este sentido redunda en la 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.

La participación es un proceso en el que distintos sujetos (individuales o colectivos), en función de sus respectivos intereses, racionalidades, discursos y recursos, intervienen directamente, o

por medio de sus representantes, en la marcha de la vida colectiva, con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política, y por esa vía, acceder a bienes y servicios específicos y/o incidir en las decisiones acerca de la distribución de los mismos (Velásquez Carrillo, 2012: 356).

La práctica de la participación ciudadana exige un cambio en la cultura tanto del que gobierna como del gobernado, un cambio que indica un nivel elevado de cultura política y de gestión donde se entienda que el gobierno eficiente es el resultado de la responsabilidad ética y social. Por lo mismo la participación ciudadana ha tenido problemas para introducirse de manera efectiva en la gestión pública municipal a través de las políticas públicas para inducir el desarrollo local. Una razón de esta dificultad se le atribuye a que la administración pública en México es tradicional, “en donde predomina el control y el énfasis en la autoridad gubernamental” (Ramos García, 2007:35).

La participación ciudadana tiene que rebasar, en la ideología de las autoridades políticas, el concepto de receptores agradecidos de los apoyos monetarios y en especie que les asigna el gobierno. De ser una masa pasiva, a despertar y convertirse en agentes activos, proactivos y garantes de su propio desarrollo. De esperar a que se les gestione programas y proyectos asistencialistas a convertirse en acompañantes del gobierno en los procesos de planeación y diseño de políticas públicas a través de relaciones de autogestión y cogestión de su propio desarrollo. Quizá Keynes no advirtió la importancia de la participación directa de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas para hacerlas más eficaces. Para Ramos García (2007:39) “La administración pública en países como México tiene pendiente adoptar un enfoque en el cual el ciudadano deje de ser un objeto y destinatario de la acción de gobierno para convertirse en un sujeto activo que interviene en el planteamiento y solución de los problemas sociales”. La participación ciudadana tiene de manera intrínseca los valores de su ciudadanía. No olvidemos

que esto incluye a las autoridades, puesto que ellos también son un extracto de esa misma sociedad, pero como nos advierte Ramos García (2007:37) “las propias organizaciones civiles reproducen los vicios de una cultura de gestión tradicional (corrupta, clientelar, paternalista, etc), con lo cual, en ambos sentidos (gubernamental y social), no es posible promover una gestión asociada efectiva en materia de desarrollo local”.

La cultura de gestión y la cultura política determinan los valores esenciales de un gobierno democrático, valores importantes para que la gestión pública promueva el desarrollo, valores que son fundamentales que establecen la calidad de las instituciones de gobierno. A mayor calidad de las instituciones públicas, mayor rendimiento económico de las finanzas públicas. Según Moore (1998:16 en Ramos García, 2007:45), “el sector público genera valor al proveer a la sociedad de determinados bienes y servicios que el sector privado no puede producir, especialmente crea valor en la manera como produce dichos bienes, es decir, a través del dialogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos “. Todo individuo de una sociedad tiene derecho al desarrollo, es más hoy se puede afirmar que el desarrollo visto como eliminación de la pobreza, es un derecho humano. En este sentido Velásquez Carrillo (2012: 355) amplía esta concepción al señalar que “la noción de ciudadanía se enriquece no sólo a través de la búsqueda de un ejercicio más plenos de los derechos, sino de la defensa al derecho de tener derecho. Esta noción implica, además, una matriz social y cultural incluyente que proyecta la democracia a espacios no políticos (la economía, el mundo doméstico, el lugar de trabajo, la escuela) y la convierte en principio de estructuración de la vida económica y social”.

El ejercicio de la democracia a través de la participación ciudadana requiere de condiciones propicias, en particular de dos: por un lado, estructuras de oportunidad política; por otro, actores que, a partir de su propia identidad, intereses, motivaciones y recursos, agencien la

participación y busquen el logro de metas específicas. Las estructuras de oportunidad política son el conjunto de factores estructurales e institucionales que rodean a los sujetos de la participación y que favorecen su ejercicio. Estas estructuras se refieren, por lo menos, a los siguientes aspectos: un clima social y cultural favorable para la participación ligado a los valores de solidaridad, cooperación, respeto por la diferencia, confianza, sentido de lo colectivo; autoridades públicas abiertas a la voz ciudadana; normas que promuevan la participación ciudadana; y la existencia de actores en el entorno de los procesos participativos, interesados en promoverlos y apoyarlos (Velásquez Carrillo, 2012: 360).

El tema de la participación ciudadana debe ser pensado también desde nuevas formas de relación intergubernamental: de la planeación del desarrollo; la gestión, implementación y evaluación de las políticas públicas locales; la estructura del ayuntamiento y la representación proporcional; y sobre todo, la elaboración del presupuesto participativo, la descentralización de recursos y competencias, y la contraloría social. 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 ejerce su gestión para lograr el desarrollo regional.

Para el desarrollo endógeno, local y regional, la NGP es relevante porque permite, entre otras cosas: 1. la participación ciudadana en los procesos de la administración pública; 2. la aplicación de la eficiencia, eficacia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos; 3. el establecimiento de prácticas de rendición de cuentas y de transparencia en la toma de decisiones de las autoridades de la administración pública; 4. la continua formación y capacitación del recurso humano que labora en la administración pública; y 5. La descentralización porque todo lo anterior conduce a un papel más activo del Estado y de la sociedad civil en el proceso de desarrollo. En la NGP se redefine la utilización de instrumentos públicos como el presupuesto y las políticas públicas, dado que son vías por las cuales se

puede alcanzar el desarrollo. En la elaboración, ejecución, control y evaluación de estos instrumentos, juegan un papel muy importante la sociedad civil a través de la participación ciudadana. 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 adecuen a los problemas que se requieren resolver.

DESARROLLO LOCAL Y LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

La importancia del desarrollo local se basa en el papel protagónico que se les asigna a los ciudadanos integrantes de los espacios locales, dado que a ellos van dirigidos los programas y proyectos de desarrollo. Este papel se traduce en la asunción, de parte de la ciudadanía, de la importancia de su participación en la detección de oportunidades, en el diseño y en la toma de decisiones concernientes al desarrollo, complementado todo lo anterior con la sensibilización de parte de los agentes de la administración pública en cuanto a la responsabilidad que conlleva el formular políticas de desarrollo. Hay que dejar a tras los programas y proyectos asistencialistas puesto que estos no conllevan a la eliminación de la pobreza al no conducir productivamente hacia el desarrollo. Según Vázquez Calero (2005:211) “el modelo de ciudadanía asistida instrumental se ubica en la tradición más conservadora de política económica y social y puede conocerse más recientemente en las formulaciones de autores como Friedrich von Hayek y Milton Friedman. Es la concepción hegemónica asociada a los ajustes económicos y modelos de apertura económica predominante hoy en México, de ahí que en esta tradición la gestión pública es un mero instrumento y la participación ciudadana es reducida a una lógica costo-beneficio, medios-fines, a una mera visión instrumental”. Como complemento a lo anterior, Tapia y Campos (1998) señalan que la determinación de las necesidades y de los bienes

públicos no depende solamente de la intervención estatal o del mercado, sino del entendimiento y la participación de la sociedad.

Los problemas de incentivos para la participación ciudadana se relacionan con la eficiencia del Estado, que en algunos casos está cuestionada cuando se aprueban proyectos que son de interés políticos electorales y no de beneficio para la sociedad en general, por ejemplo, los proyectos que crean fuente de trabajo en zonas estratégicas desde el punto de vista electoral pero que carecen de sentido económico desde una perspectiva nacional, o que ignoran la potencialidad endógena desde la perspectiva municipal. En suma, Vázquez Calero (2005:214) plantea que “en los modelos de la ciudadanía social emancipada y de gestión pública democrática el rol de la ciudadanía no es el de mero espectador, sino de partícipe y constructor de espacios para incidir en la realidad, en la toma de decisiones, en la elaboración de políticas públicas y en el proceso de gestión”.

El municipio como orden de gobierno es el más cercano a los habitantes, donde la relación entre gobernantes y gobernados es más directa y estrecha; por ello los programas y las acciones tienen un impacto directo en la población, por lo que es recomendable promover y organizar a la ciudadanía para lograr el bienestar colectivo (García López, 2002). Poom (2006:8) haciendo referencia a Merino (2003:8), declara que “hace cuatro lustros la agenda municipal discutía sobre las virtudes de la reforma al 115 Constitucional y en las investigaciones se debatía entre el formalismo jurídico de los estudios institucionales y la emergencia del proceso de urbanización, ahora es entendible que la mayoría de los estudios actuales sobre la vida municipal disertan sobre la revalorización de lo local y específicamente de cómo el municipio se ha convertido en una pieza básica en la conformación del orden federal”. Poom cita también a Bezdresch sobre las cuatro transiciones que han presentado los municipios mexicanos en donde se reflejan los cambios y posicionamiento de este nivel de gobierno. “La

“transición legal”, en la cual se revisan los cambios constitucionales en el artículo 115 y se definen las características del gobierno municipal. La “transición política” que da cuenta de la transformación al interior de los gobiernos municipales debido al cambio de los partidos políticos gobernantes. La “transición económica” que retoma las modificaciones habidas en las finanzas públicas. Por último, se ha presentado la “transición gubernamental” que se refiere a las innovaciones llevadas a cabo por iniciativa de los gobiernos municipales en los años recientes”. Sin embargo, si bien es cierto que los municipios mexicanos han emprendido un proceso de modernización administrativa e incluso financiera, no es posible derivar de tales innovaciones en el nivel de las actitudes, comportamientos individuales-sociales y de los mecanismos de interacción entre gobierno y sociedad por lo que el municipio aún enfrenta ese reto. De acuerdo a Vázquez Calero (2005:202), “para fortalecer en términos reales la figura de la municipalización, es necesario concebir al ámbito local como el punto de partida de las iniciativas, de los proyectos y de la vía de canalización de las demandas ciudadanas, y, en este sentido, no sólo aludir al debate actual sobre el federalismo, entre otros, sino a la demanda de las instancias no sólo de otras potestades fiscales, sino de una mayor competencia en las decisiones sobre el desarrollo e implementación de políticas municipales”. Es decir, hay que hacer válido la autonomía del municipio y reforzar su acción pública con la participación ciudadana para lograr el desarrollo.

Poom (2006:15) nos dice que “cuando volvemos los ojos a los municipios podemos entenderlos como una forma de organización con instituciones formales e informales, funciones específicas, actores que se relacionan y conforman una cadena funcional definida, con una agenda de acciones que proveen recursos y bienes a los ciudadanos, por tanto, la figura municipal es concebida en cuanto a sus características como una compleja organización que enfrenta el reto de la innovación”. Y entre estos nuevos retos de los gobiernos locales la democratización se ha convertido en un factor que ha dotado de mayores responsabilidades a los municipios. Las

reformas políticas importan y tienen los costos de la transformación de los gobiernos locales en entes autónomos y con energía para enfrentar los nuevos escenarios que trae consigo la democratización. La participación ciudadana es la oportunidad que el gobierno tiene para recuperar la legitimidad entre la sociedad y de capitalizar las propias iniciativas de la sociedad, es la oportunidad de conjuntar la eficiencia administrativa, la eficacia social y la legitimidad política.

LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN OTHÓN P. BLANCO VISTO DESDE EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO

La participación ciudadana para concebirse como tal y generar valor público, debe rebasar los procesos electorales. Usualmente se piensa que con tener derecho al voto se ejerce la democracia, sin embargo la democracia debe estar presente en la cotidianidad del quehacer público, lo cual requiere, según Velásquez Carrillo (2012: 360) de “un clima social y cultural favorable para la participación”. Para 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. Velásquez Carrillo (2012: 361) señala que “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. Es así como surgió el interés por estudiar la situación de la participación ciudadana en el municipio de Othón P. Blanco a través del ejercicio la elaboración del presupuesto participativo.

El presupuesto municipal participativo (PMP) es una corriente analítica 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 y políticamente débiles en la negociación de la asignación del gasto (BM,2011:3). Además, permite la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones vinculadas a la gestión pública. 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. Bien se señala que tras las cifras presupuestarias lo que subyace es la distribución de renta entre los ciudadanos, por lo que los criterios de eficiencia y eficacia se enmarcan en el presupuesto. Junto a esto existen aspectos específicos de gestión presupuestaria que se refieren a los distintos procedimientos de elaboración, ejecución y control del mismo. La faceta económica viene a estar determinada por la gran importancia que en las sociedades desarrolladas actuales tienen los ingresos y gastos públicos en relación con la economía nacional.

El presupuesto es entonces una herramienta de gerencia pública y de planeación estatal que se diseña de acuerdo con estudios económicos-financieros y con las decisiones de la ciudadanía organizada. 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: los políticos, los legales, de gestión y económicos. El uso eficiente del presupuesto de algún modo muestra la idiosincrasia y cultura del gobierno y la ciudadanía de una región.

Es así como en países como Brasil, Perú, Venezuela, Colombia, Uruguay e incluso México, se han venido legislando la participación ciudadana como elemento clave en la NGP. A partir del año 2000 a la fecha, 25 entidades federativas mexicanas han aprobado su respectiva ley de

participación ciudadana. Este es la antesala del PMP. Sin embargo, solamente el Distrito Federal y Sonora cuentan de forma legal con la implementación del PMP. Los municipios, independientemente, pueden aprobar sus reglamentos respectivos de participación ciudadana que puede incorporar o no el PMP.

En el Distrito Federal los recursos del presupuesto participativo corresponden al 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones. Los rubros generales a los que se destina la aplicación de dichos recursos son los de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito. Los recursos de 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. 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 existen en aquéllas de modo que la asignación de recursos es igualitaria (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010:19). En el municipio de Othón P. Blanco se decretó el Reglamento de Participación Ciudadana en diciembre de 2005, pero no se incluyó el presupuesto público como parte de ello.

En Porto Alegre, Brasil, el PMP se implementó en 1989. 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. Esto demuestra que una amplia participación no es incompatible con un buen gobierno e incluso, con el tiempo puede ayudar a lograrlo (PRODES, 2004:12).

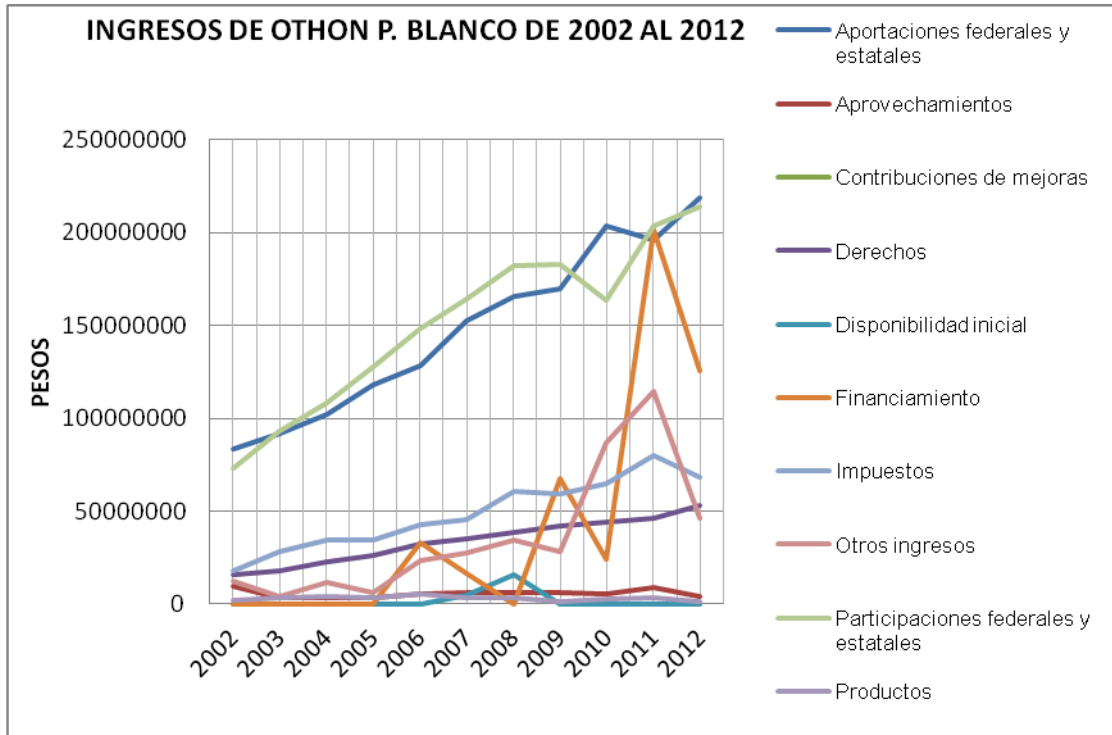
Los elementos más importantes del PMP es el marco jurídico, puesto que sin este los intentos de incluir la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas no se darán en beneficio de la eficiencia y la eficacia del presupuesto público. Pero el marco jurídico no es suficiente para el PMP, dado que 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, tal como sugiere Amartya Sen. Es decir, que los ciudadanos, 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 sociedad. Para que la participación ciudadana sea efectiva debe existir la flexibilidad institucional suficiente para adoptar estos procesos novedosos que a la postre significa la descentralización de algunas 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.

La implementación del PMP, también exige la revisión necesaria y honesta de la estructura de gasto para eliminar las ineficiencias, en todos los ámbitos del gasto público, para orientarlo a lo verdaderamente necesario que en todo caso es el desarrollo de la ciudadanía. Esto permitiría contar con una porción mayor de ingresos propios que se someterían a la decisión de la sociedad para eficientarlo, enfocándolo a las prioridades establecidas por la ciudadanía.

Jurídicamente, los presupuestos públicos, incluyendo los municipales, son elaborados por las autoridades públicas en exclusivo. La estructura presupuestal obedece a intereses de quienes lo deciden y en consecuencia cuenta con poca inherencia a las necesidades reales de la sociedad. Aunque existen marcos jurídicos relacionados al presupuesto de ingresos y egresos públicos, no existe una contraloría social real que garantice su cumplimiento.

Para introducir el PMP es importante iniciar con el análisis del presupuesto de ingresos y egresos municipales.

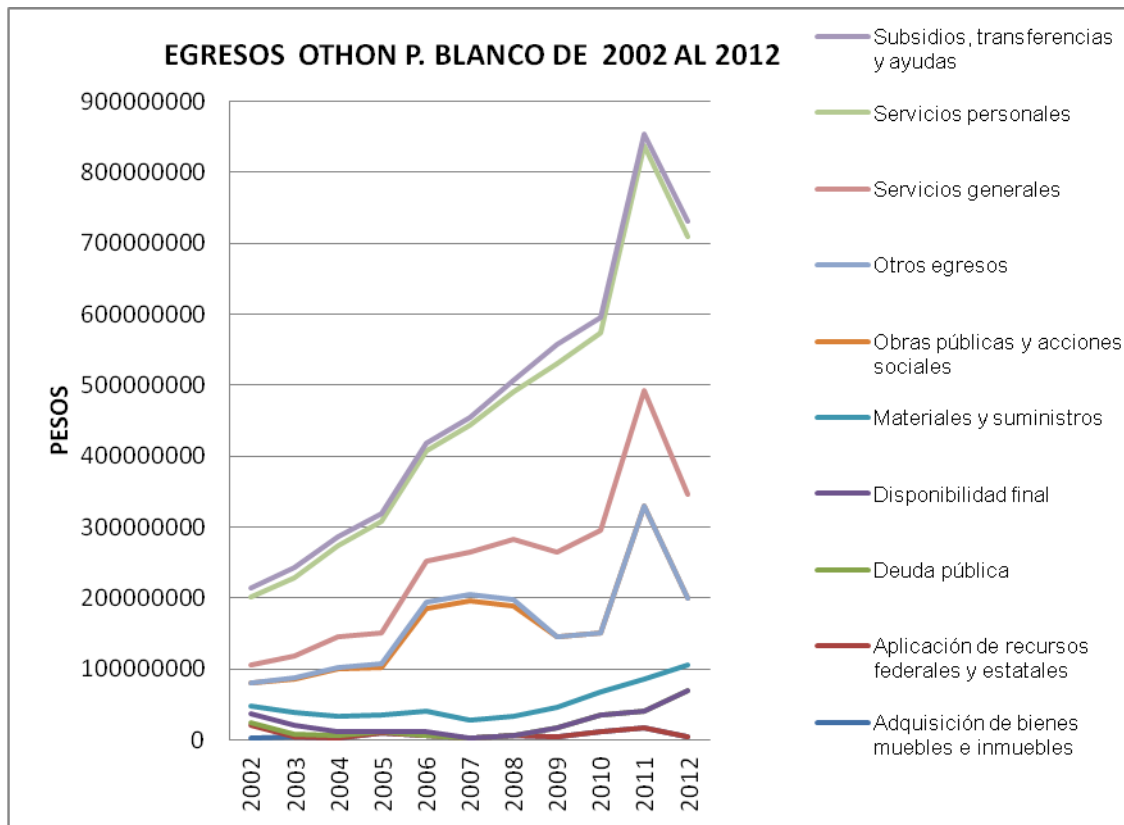
Gráfica 1.



Fuente: Elaboración propia con Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. INEGI (2012).

La clasificación de los ingresos y egresos de de Othón P. Blanco durante el periodo de 2002 al 2012 muestra una poca capacidad recaudadora de ingresos propios y gastos que superan el rubro de obras públicas y acciones sociales que son la fuente para atender a la ciudadanía.

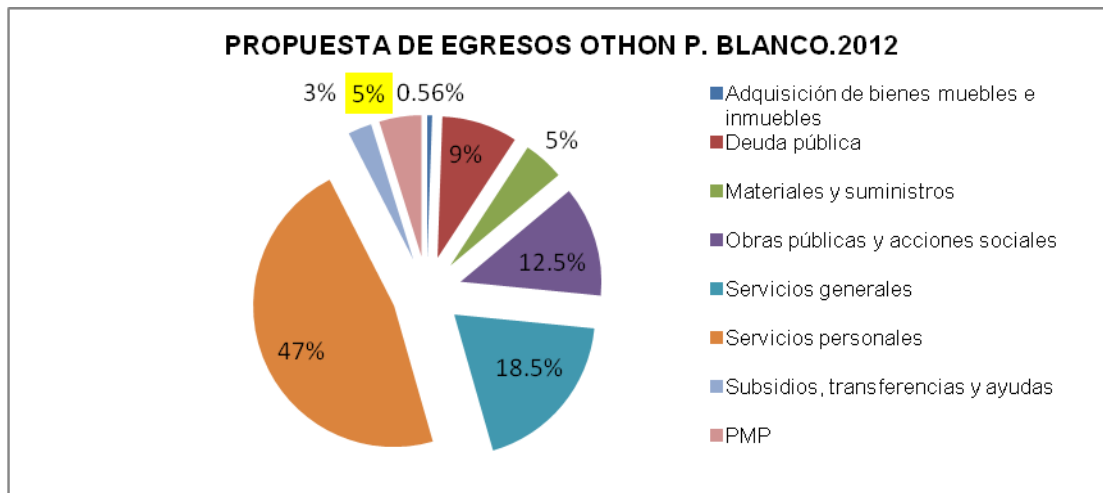
Gráfica 2.



Fuente: Elaboración propia con Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. INEGI (2012).

Como prueba piloto, se propuso realizar un taller participativo con los habitantes de una de las zonas de la ciudad de Chetumal, Othón P. Blanco que cuenta con el mayor nivel de educación ya que es una de las características necesarias que señala Fukuyama y tomar como base el 5% del presupuesto municipal para el ejercicio. La distribución de los egresos para el municipio de Othón P. Blanco quedaría de la siguiente manera, lo que necesariamente llevaría a reestructurar la distribución del mismo.

Gráfica 3

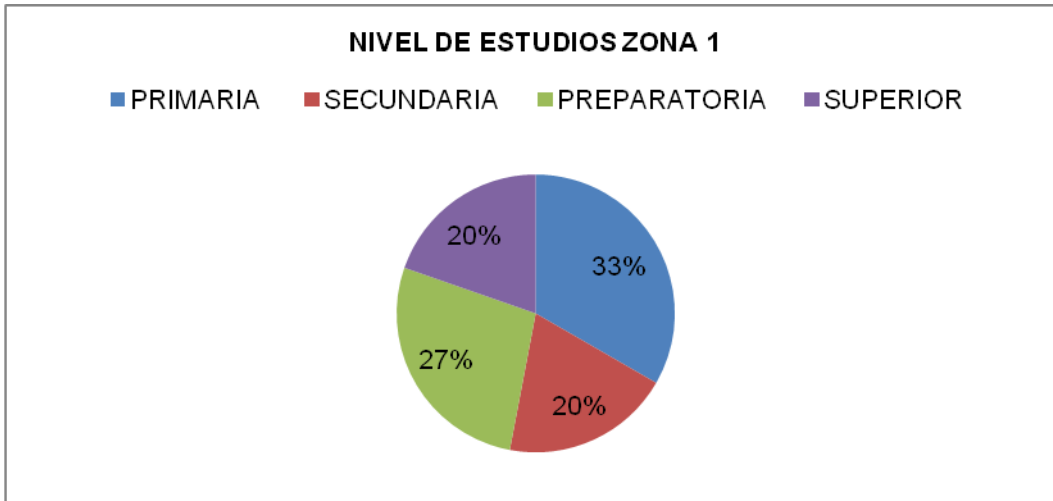


Fuente: Elaboración propia con Estadística de Finanzas públicas estatales y municipales. INEGI (2012).

La introducción del ejercicio del PMP conlleva a una reflexión sobre la eficiencia y la eficacia del gasto, por lo que se aproxima a la transición de la gestión pública tradicional hacia la NGP.

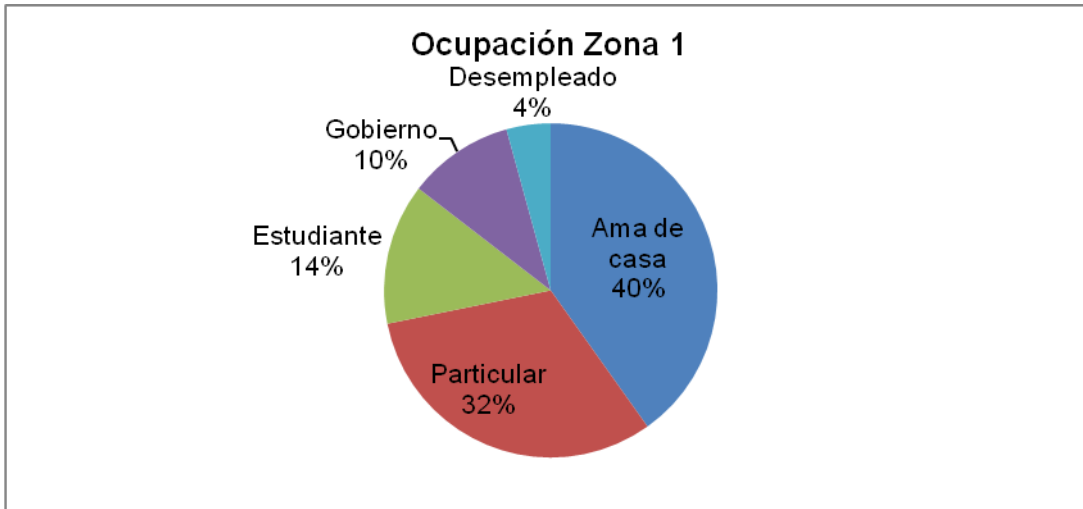
OBSERVACIONES PRELIMINARES DE LA DEMOCRACIA EN OP BLANCO A TRAVÉS DEL EJERCICIO DEL PMP

La realización del taller para la elaboración del PMP inició con la difusión a la mayor parte de las personas que habitan en la zona seleccionada dado que las invitaciones se realizaron casa por casa. A las personas que mostraron interés en asistir se les levantó una ficha con información básica, de donde con los 150 interesados pudimos analizar el perfil de los ciudadanos en ese espacio.



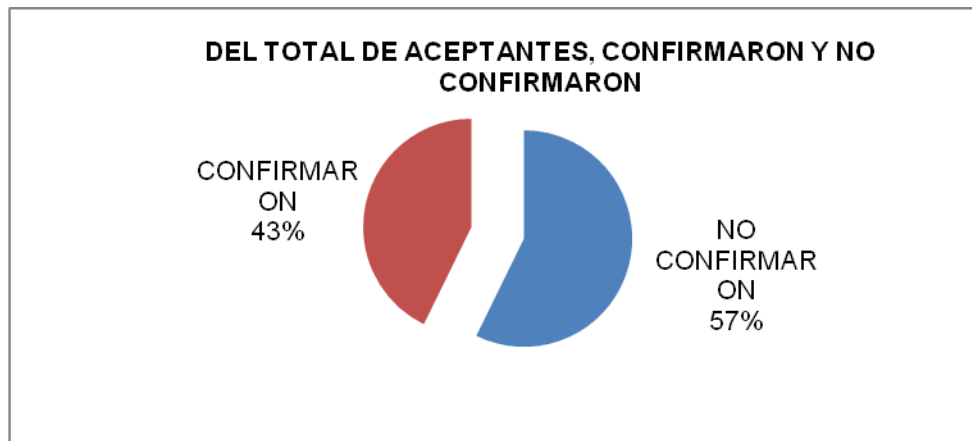
Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 1, del 4 al 12 de junio de 2013.

En cuanto a la participación por género, las personas interesadas se clasificaron en 45% hombres y 55% mujeres. Esto dio un balance idóneo para realizar del taller. La distribución por edades tuvo un rango de 18 a 75 años. Consideramos que los jóvenes eran una pieza importante en este proceso puesto que es importante incorporarlos desde esta temprana edad a los procesos democratizantes y a su involucramiento general a los temas de gestión pública. En este sentido invitamos a los que ya cumplían con la mayoría de edad. Asimismo, nos interesamos por personas con experiencia de varios gobiernos municipales y que contaban con mayor conocimiento de los procesos políticos de gobierno. De tal manera que al final, la edad promedio de los invitados resultó ser de 41 años. En cuanto la ocupación de nuestros invitados, el 40% resultó ser amas de casa, seguido por un 32% que declararon tener una ocupación particular o por cuenta propia. Solamente el 4% declaró no tener empleo.



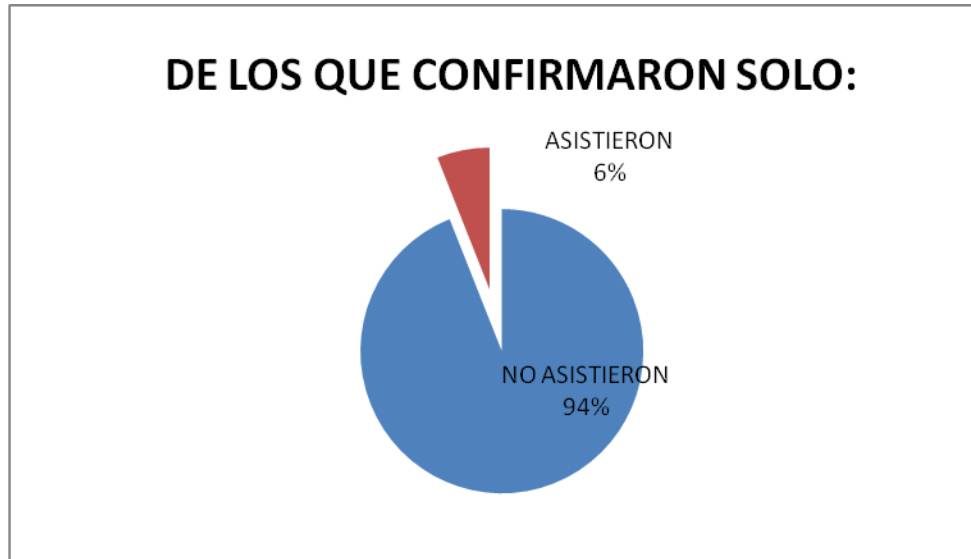
Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 1, del 4 al 12 de junio de 2013.

Para confirmar su asistencia, acudimos a las llamadas telefónicas consiguiendo el siguiente comportamiento.



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 1, del 4 al 12 de junio de 2013.

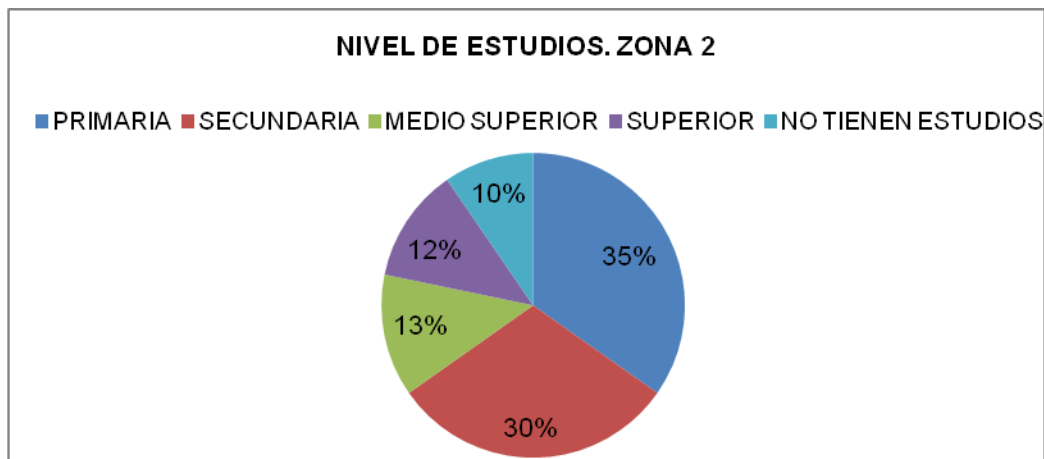
El 43% confirmado representó 50 personas de las 150 invitaciones entregadas. Esta confirmación se hizo un día antes del taller para considerar espacios y lugares dentro del mismo. De las 50 personas confirmadas, solo 3 personas asistieron y 10 invitados especiales fueron testigos de que la situación de participación ciudadana es sumamente grave en nuestra sociedad.



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 1, del 4 al 12 de junio de 2013.

El resultado del taller de la Zona 1 no fue el resultado esperado, pudimos observar que la población no cuenta con una participación efectiva, por lo tanto consideramos enriquecer este estudio realizando otro taller en una zona con menor nivel de educación dentro de la ciudad de Chetumal, para observar el contraste de respuesta de la población.

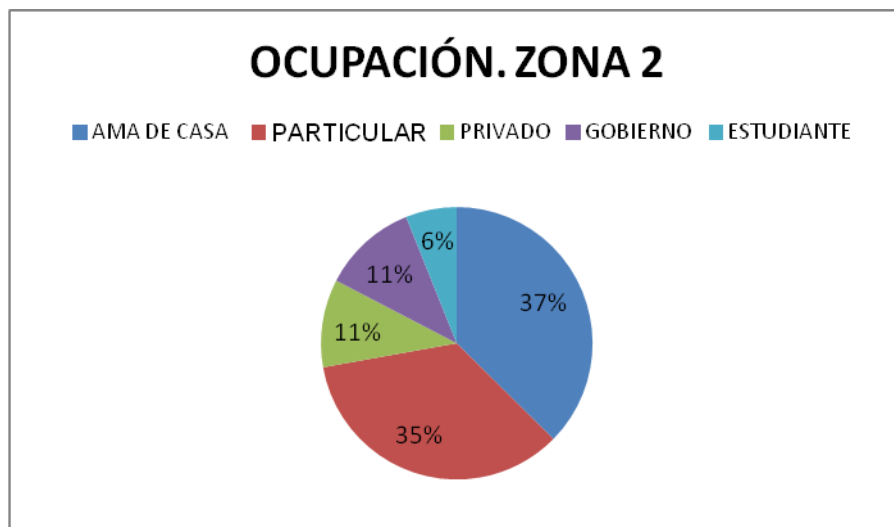
La Zona 2 quedó ubicada en la colonia de Solidaridad que según INEGI (2012) cuenta con el nivel más bajo de educación. El proceso que se siguió fue similar, realizando la invitación directa (casa por casa), entregando 117 invitaciones. Posteriormente, se voceó dentro de la colonia horas antes para recordar dicho evento, dado que no se confirmó vía telefónica. El levantamiento de los datos socioeconómicos de la Zona 2 reveló el siguiente perfil. De igual manera, la edad osciló de entre los 18 y 70 años, siendo el promedio 55 años. De éstos, el 55% fueron hombres y el 45% mujeres. Efectivamente, se notó la existencia de 10% de la población invitada sin estudios, en contraste con la zona 1 donde todos contaban con estudios.



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 2. 1 al 4 de septiembre 2013.

En cuanto a la ocupación, el 37% se declaró como amas de casa, el 35% con ocupaciones particulares o a cuenta propia, el 11% dijo laborar en empresas privadas y el mismo porcentaje en el gobierno, mientras que el 6% dijo estar estudiando.

De las 117 personas confirmadas, solo el 12% asistió (14 personas) y 12 personas como invitados especiales los cuales fueron testigos de que la situación de participación ciudadana es igualmente grave en nuestra sociedad, pero que la mayor asistencia se registró en la zona de menor educación.



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 2. 1 al 4 de septiembre 2013.

Como pudimos observar, el factor educación no determina el nivel de participación ciudadana en Othón P. Blanco. Si bien existe amplio interés en el momento de plantear la participación en la gestión pública, en el momento de su concreción las personas no expresan ese compromiso acudiendo al ejercicio del PMP.

CONCLUSIONES: NIVEL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU CONSECUENCIA EN LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE OTHÓN P. BLANCO

La NGP y específicamente para el ejercicio del PMP se requiere de una ciudadanía educada, informada y motivada para ser corresponsable en la tarea de gobernar. En el caso de Othón P. Blanco vimos que, contrario a lo que dicta la teoría, a mayor nivel de educación menos participación ciudadana existe. Esto nos plantea serias consecuencias debido a que se puede concluir que la población no está lista para asumir la necesaria responsabilidad de acompañar al gobierno para buscar el desarrollo de manera democrática. Además la cultura política de la ciudadanía es de conformismo y crítica sin asumir responsabilidad propia. La cultura de gestión pública es tradicional en donde la decisión es a criterio de las autoridades políticas sin la aportación de los intereses y necesidades de la amplia población, es decir que la gestión pública no está democratizada. Sin los esfuerzos para elevar la cultura política de la ciudadanía y de gestión pública hacia la democratización, la calidad de la participación ciudadana no incidirá en la modernización de la gestión pública en Othón P. Blanco para lograr el desarrollo local.

Es por eso que la implementación del PMP en Othón P. Blanco plantea los siguientes desafíos:

1. la capacitación de los altos funcionarios en la NGP, donde constaten la importancia de la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia, la eficacia y la

economía aplicados al uso de los recursos públicos; 2. **eficientar el presupuesto público** a través de la reestructuración del gasto, eliminando gastos innecesarios de administración y eliminando la excesiva burocracia, aunado a la asignación vida la participación ciudadana; 3. **la confianza en la participación ciudadana efectiva** por parte de los gobernantes como de la ciudadanía. Es importante mencionar que este último punto es de los más importantes y difíciles de hacer. Por un lado, los gobernantes acostumbrados de tomar las decisiones de la distribución de los recursos o de la formulación de políticas públicas, se justifican con el poco conocimiento y preparación de la ciudadanía, en lo tardado en ponerse de acuerdo. Sin embargo, por esta misma razón, los gobernantes han perdido legitimidad y respeto al ir sus gestiones de fracaso en fracaso dejando como evidencia el poco avance en el bienestar. Por el otro lado, la ciudadanía está cansada de que los gobernantes no les cumplan y prefieren no perder el tiempo sin considerar que esta actitud es anti democrática. La ciudadanía está acostumbrada a sólo avalar las decisiones sin discusión, incluso sin preguntar, no conocen el significado de la transparencia, ni la rendición de cuentas, ni la participación ciudadana y esto los aleja de todo proceso participativo. Tanto gobierno como ciudadanía en Othón P. Blanco aún no entienden el buen gobierno como un proceso democrático que los involucra a ambos.

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.

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

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 López, Jesús. (2002). “Modernización y Eficiencia en la Prestación de Servicios Públicos” 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.

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

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

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.

Pérez Ramírez, B y Carrillo Benito, E. (2000). “El Modelo Teórico del Desarrollo Local” en Pérez Ramírez, B y Carrillo Benito, E. (Coordinadores) Desarrollo Local: Manual de Uso. Federación Andaluza de Municipios y Provincias, ESIC Editorial, Madrid.

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.

Ramos García, J. M. (2007) Gobiernos Locales en México: hacía una Agenda de Gestión Estratégica de Desarrollo. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

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

Silva Lira, I. (2003) Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile. CEPAL - Serie Gestión Pública N° 42.

Tapia, M y David Campos. (1998) “Propuestas Para Redefinir La Política Social”. Gestión y Política Pública, Vol. VII, Número 1.

Vázquez Calero, F. (2005) “Ciudadanía y gestión pública democrática en América Latina” en Esquivel, E y Covarrubias, I. (Coordinadores) La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. Pg.197- 221.

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.