

El presupuesto participativo como herramienta de planificación

María Ileana Priarollo

ily_pria@hotmail.com

Licenciada en Administración por la Universidad Nacional de Villa María

El presupuesto participativo como herramienta de planificación

Resumen

El presente texto es un comentario de un trabajo final de grado correspondiente a la Licenciatura en Administración que cursé en la UNVM y realicé bajo la dirección de la Dra. María Francis Álvarez.

El tema elegido fue el resultado de una mezcla de sentimientos: interés en las organizaciones públicas, anhelo de contribuir académicamente con el Estado y la ciudadanía.

Como objetivo general se estableció desarrollar un modelo que permita implementar el presupuesto participativo en un municipio de la provincia de Córdoba.

A tal fin, en primer lugar se presenta el abordaje teórico que indaga: por qué es apropiado planificar el futuro en organizaciones gubernamentales, el presupuesto como herramienta de planificación pública y las variantes del mismo en las democracias participativas.

Finalmente, se comparte la metodología de trabajo aplicada para elaborar una propuesta de procedimiento que permita la participación de los pobladores en la asignación de recursos en el presupuesto.

Palabras clave: planificación; presupuesto; participación; ciudadanía; gobierno

Introducción

Frecuentemente, las personas definen "la hoja de ruta" que los guiará un día, semana o periodo que se propongan.

Así como los humanos, las organizaciones también predefinen un plan a seguir. A lo largo del presente se profundizará acerca de organizaciones públicas, desafíos que enfrentan, planificación y como pueden diseñar el presupuesto, su "hoja de ruta", en contextos de democracias participativas.

Organizaciones públicas

Las Organizaciones públicas: las organizaciones gubernamentales

Lo público hace referencia a aquello que no se oculta de nada, que pertenece a todos pero que nadie en particular posee su propiedad. La cualidad de público no es equivalente a gubernamental. Por el contrario, aquel trasciende al Estado, lo engloba, al igual que hace con otras organizaciones civiles y privadas.

Dentro de las organizaciones públicas, en el caso particular de las gubernamentales, podemos enumerar las características propias que las moldean. Según Arellano Gault (2004), ellas son:

- Un contexto propio.
- Formar parte del gobierno de una sociedad específica y compleja, junto a una serie de estructuras diferentes.
- Ser creadas dentro de una red de organizaciones gubernamentales ya existentes con las que interacciona.
- Al analizarlas deben comprenderse no sólo en cuanto a su determinismo legal-formal sino considerando, además, la lógica propia que adquieren al enfrentarse al entorno para alcanzar sus metas.

Desafíos que enfrentan las organizaciones públicas

a) Los cuatro retos claves

En un ambiente en constante cambio emergen nuevos desafíos y roles a cumplir por parte del Estado. Siguiendo a Fernández Güell (2006), es posible identificar cuatro retos que reúnen las diferentes demandas reclamadas por la ciudadanía.

- *Retos sociales:* la ciudadanía reclama mejoras en la calidad de vida, satisfacción de sus necesidades a través de medios más sofisticados con integración de los estratos sociales y aplicación de tecnologías de última generación. Esto consecuencia de los nuevos estilos de vida e imposiciones del moderno ordenamiento económico.
- *Retos económicos:* marcados por requerimientos de las organizaciones de reorganizarse en base a criterios de eficiencia que permitan incrementar la productividad del capital, integración de PyMES a la economía global e inclusión de tecnología productiva, entre otras.
- *Retos ambientales:* la ciudadanía demuestra creciente interés por la protección del medio ambiente y se organiza en grupos de presión capaces de hacer valer sus ideales; de este modo deben considerarse en la toma de decisiones criterios que favorezcan la conservación de los recursos naturales y el desarrollo sustentable de todas las comunidades del planeta.
- *Retos administrativos:* aquellos requerimientos para implementar prácticas y tecnologías que permitan acelerar, simplificar y facilitar los procesos burocráticos, dotando a la administración pública de la efectividad reclamada.

b) Las cuatro estrategias claves

Abordar los retos claves supone no sólo aplicar estrategias diferentes para cada uno de ellos sino que, en ocasiones, hasta contrapuestas entre sí. A continuación se hará referencia a cada estrategia presentada por Fernández Güell (2006) exponiéndolas de manera respectiva al orden en que se plantearon los desafíos.

Corresponde por lo tanto, comenzar por la necesidad de garantizar la *equidad* en el acceso a oportunidades y al debate de decisiones a fin de fortalecer el tejido social. Por otra parte, desarrollar e incrementar las capacidades productivas, evitando situaciones de rivalidad entre los actores involucrados, implica mejorar la *competitividad*.

Incluir consideraciones ambientales en la toma de decisiones es sinónimo de trabajar en pos de la *sostenibilidad* del ambiente, es decir, garantizar que la satisfacción

de las necesidades actuales no ponga en peligro la atención de las necesidades de futuras poblaciones.

Responder a los retos supone dar un tratamiento integral a las estrategias planteadas para lograr así la superación de los mismos. Esto es posible en la medida que los requisitos de equidad, competitividad y sostenibilidad sean administrados mediante una adecuada *governabilidad*. Entendiendo a ésta como aquel estado de equilibrio que permite que, en un determinado territorio, se produzcan políticas públicas y acciones comunitarias capaces de resolver problemas y abordar el desarrollo.

Planificación: Las “3P” del proceso decisional

Afirma Matus “La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aún no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y los ojos en el futuro” (Matus, 2007:14).

Parte del éxito de la planificación depende de la viabilidad del futuro planeado, y ésta es posible de alcanzar en la medida que se integren al proceso de planificación la mayor diversidad de actores involucrados y visiones.

La lógica que debe aplicarse en las organizaciones al momento de decidir hoy, es seleccionar aquellos cursos de acción a implementarse en el presente pero considerando la repercusión que tendrán a futuro. Por esto resulta imprescindible disponer de una imagen integral del entorno, o sea, contar por lo menos con información probabilística del desempeño de variables relevantes presentes en el mismo e identificar parámetros que puedan condicionar la ocurrencia o no de los planes diseñados.

Considerando al proceso de toma de decisiones en el sector público bajo el enfoque sistémico, divisaremos a la programación como sistema base. Desde este lugar, se define la planificación como macrosistema que la comprende y al presupuesto como subsistema que la compone (Las Heras, 2008).

Cada uno de estos sistemas se fundamenta de la siguiente manera (Las Heras, 2008):

1. *Sistema de planificación*: nivel donde se establecen fines generales a alcanzar en un determinado tiempo, con asignación global de recursos necesarios. Se definen misión, objetivos, estrategia general y políticas que regirán la asignación de insumos.

2. *Sistema de programación*: lo establecido en el sistema anterior es analizado a un nivel más específico. Para cada objetivo se expresan metas con asignaciones concretas de recursos materiales, humanos y técnicos. Se diseñan los procesos que permitirán la ejecución de lo programado así como las reglas que asignan derechos y obligaciones entre los actores involucrados.

3. *Sistema de presupuesto*: implica estimar las asignaciones financieras de gastos y recursos necesarios para cumplir con lo definido en el sistema de programación. Implica dotar a las asignaciones realizadas en el sistema anterior de valor monetario.

Ilustración 1

Fuente: Elaboración propia

Presupuesto

Siguiendo la definición de Herrscher "El presupuesto es el plan integral de operaciones, recursos y resultados para determinado período (en general, el año siguiente), para una organización" (Herrscher, 2008:137).

Por presupuesto público, Makón conceptualiza lo siguiente "a través del mismo se define e instrumenta anualmente una determinada forma de vida de la sociedad, tanto en lo que se refiere a los recursos financieros que la sociedad transfiere al Estado, a través del sistema tributario, como de los bienes y servicios que la misma recibe como consecuencia de la gestión pública" (Makón, s.f.:1).

También, el presupuesto reúne otras características que lo conforman en una herramienta de administración, un medio de comunicación además de un instrumento jurídico-legal debido a que es tradicionalmente elaborado por el poder legislativo y, luego, aprobado por una ley.

Presupuesto participativo

Luego de reconocer al presupuesto público como herramienta de planificación por excelencia, el presente trabajo abordará los presupuestos participativos como una nueva metodología de toma de decisiones en el ámbito gubernamental -ampliamente aplicado, a nivel municipal-.

A diferencia de lo que sucede con otras acepciones, cuando se intenta definir presupuesto participativo se encuentran múltiples significados producto de las modificaciones realizadas en cada una de las experiencias.

Como definición madre, se puede citar la ofrecida por Boaventura de Sousa Santos, uno de los primeros responsables del Presupuesto Participativo (PP) en Porto Alegre.

"El PP es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita

su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno.

Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada" (Cabannes, 2004:30).

Es decir, el PP es aquel proceso que facilita la gestión de la administración pública a partir del amalgamamiento -en condiciones de igualdad- de los intereses y las decisiones de los representantes del pueblo con los de la ciudadanía. Esta última es ejercida por todas aquellas personas que dispongan, como único requisito, el compromiso para involucrarse en el planeamiento del futuro de su lugar.

Se produce, de este modo, una ampliación de los derechos de los ciudadanos en el gobierno de sus democracias, las cuales se tornan cada vez más participativas a través de la combinación de democracias representativas con elementos de democracias directas.

Condiciones previas

La implementación de un proceso de PP requiere la presencia de determinados factores, tanto en la organización que tiene la iniciativa como en el ambiente que resulta afectado.

Los autores sugieren determinadas características de diseño institucional y requisitos previos favorables. Entre los factores relevantes que potencian el éxito del proceso se mencionan:

1) Voluntad política: los gobernantes involucrados en la implementación del PP deben estar comprometidos ideológicamente con incluir las decisiones de la ciudadanía en la gestión de gobierno (Goldfrank, 2006). Para esto, están obligados a generar vías de comunicación que permitan la libre circulación de información y determinaciones entre todos los implicados en el proceso.

Se requiere que la voluntad política no sólo esté presente en la clase gobernante actual, sino también entre los representantes de las restantes fuerzas políticas. En este caso, se hablará de voluntad como la disposición a implicarse en el proceso o, de manera contraria, a respetar el desarrollo del mismo.

2) Capital social: "redes organizadas de ciudadanos y asociaciones capaces de apoyar" (Cabannes, 2004:30) al proceso de PP. O sea, el interés que demuestren por la participación las organizaciones ya existentes en la sociedad determinará el éxito o fracaso del PP. Ese interés estará en función de la credibilidad otorgada a la voluntad política y en la medida que la propuesta sea percibida como algo beneficioso para la comunidad.

Seguramente las primeras personas en participar e involucrarse activamente sean aquellas que provengan de agrupaciones políticas y/u organizaciones civiles, por lo que el verdadero reto consistirá en incluir a la ciudadanía en general que demuestra una actitud pasiva e inactiva (García & Carrillo Cano, 2008).

3) Personal competente: la administración debe disponer de empleados técnicamente competentes (Goldfrank, 2006); en otras palabras, de personas que conozcan acerca de las particularidades técnicas que supone la implementación de este modo de formular el presupuesto, capaces de informar a la ciudadanía, a fin de que éstos dispongan de todos los elementos necesarios para tomar una decisión eficaz.

Ilustración 2



Fuente: Elaboración propia

García & Carrillo Cano citando a Venezuela aportan “esta metodología origina cambios profundos en las prácticas institucionales y en la cultura organizacional que caracteriza al municipio. Los procedimientos institucionales deben adaptarse a la nueva lógica de participación, para lo cual los funcionarios del municipio deben estar conscientes y asumir su papel de mediadores y facilitadores, asegurando el acceso a la información y apoyando la toma de decisiones por parte de los ciudadanos, en áreas y aspectos que tradicionalmente han estado reservados a los integrantes de la institución municipal” (García & Carrillo Cano, 2008; 33).

Por otra parte, la capacitación debe hacerse extensiva al ciudadano, tanto en lo que se refiere a particularidades técnicas y operativas de los presupuestos, de los PP como de todos aquellos elementos e información que deben considerarse en la decisión que se trate.

4) Recursos suficientes: “El Municipio debe disponer de poder de decisión en cuanto a la asignación de los recursos invertidos localmente o de gran flexibilidad en cuanto a su utilización. En el caso contrario, el PP servirá más como una herramienta educativa de democracia local y menos como un medio para la distribución de los limitados recursos” (Mancuso, s.f.:13).

Es decir, en el grado que las autoridades municipales gocen de cierta autonomía financiera y dispongan de recursos, se facilitará la implementación de las decisiones emanadas del proceso participativo, garantizándose así la soberanía relativa del mismo. De no suceder esto, la práctica carecerá de credibilidad por parte de la ciudadanía a causa

de las constantes autorizaciones, revisiones y aprobaciones que deberán superar las determinaciones del PP.

5) Plataforma legal: el ordenamiento legal existente es responsable de permitir e incentivar la participación de la ciudadanía en referencia a decisiones presupuestarias (Goldfrank, 2006). Las autoridades políticas “deben tener los recursos y la capacidad de reformar la democracia con el fin de que el proceso de PP pueda ser valorizado según reglas establecidas” (Mancuso, s.f.:13).

En lo que se refiere a definición de normas de los PP, estas deben realizarse de manera conjunta con los ciudadanos, dado que establecerlas unilateralmente significa oponerse relativamente al propósito en el que se asienta los PP.

Consideraciones metodológicas

La estructura de trabajo se organizó en seis etapas. A continuación se describe el alcance de cada una.

Como instancia previa al desarrollo de cualquier plan de acción que permita modificar el actual sistema presupuestario de una localidad, es necesario conocer la situación de base. Sólo a partir de esto se puede definir un procedimiento participativo de planificación que resulte compatible con las necesidades y características del lugar.

Para obtener el conocimiento anterior, se realizó un diagnóstico. Éste se centró en lo que varios autores han definido como los cinco pilares sobre los que se apoya el PP, es decir, aquellas condiciones que deben estar presentes para que el mismo pueda implementarse. Los elementos que se relevaron son: voluntad política, tejido social, personal competente, recursos y plataforma legal.

En términos generales, las técnicas aplicadas en esta etapa fueron: entrevistas, análisis de documentación: presupuestaria y legal.

Este acercamiento real previo, permitió definir indicadores de base objetivos utilizados tanto para diagnosticar como para definir metas a alcanzarse con la implementación de los PP.

Una vez analizada la información de manera integral, se estuvo en condiciones de identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que se presentaron en el diagnóstico. O sea, las conclusiones particulares de cada elemento se integraron en un análisis FODA de toda la situación de base.

Una vez establecidos los objetivos y metas que se pretendían lograr con la participación de la ciudadanía en el presupuesto, se pudo diseñar el procedimiento y, luego, las actividades pertinentes para implementar el PP.

Además, se debe evaluar el alcance de los objetivos. Esta evaluación se realizará a partir de indicadores que permitan medir el desempeño de los mismos y el grado en que lo propuesto se alcanzó o no.

Ilustración 3



Fuente: Elaboración propia

Conclusión

La anticipación, de la mano de la previsión, son las claves para modelar el futuro de nuestras acciones presentes. El actuar hoy pensando en el mañana es el reto que imponen los tiempos actuales.

Sin embargo, ese mañana debe modelarse de manera tal que se acople tanto a fortalezas y debilidades propias como a oportunidades y amenazas del entorno.

En los niveles gubernamentales la herramienta por excelencia de planificación es el presupuesto público. Éste no sólo significa una guía de acción. Su valor también se encuentra en la capacidad de control y evaluación de los planes predefinidos, al compararlos con las acciones efectivamente realizadas.

La conjunción de crisis en las democracias representativas, asunción de un rol más activo de los ciudadanos en las administraciones de sus gobiernos y la valorización del aporte que es capaz de realizar cada vecino favorecieron el desarrollo de prácticas participativas.

Presupuesto participativo fue la nueva denominación que recibió la tradicional herramienta. Su secuencia de elaboración, establecida por la legislación, fue modificada en cada lugar que se lo implementó atendiendo a las particularidades de los vecinos y al objetivo que el PP pretendía alcanzar.

A partir del análisis de los ciudadanos y del relevamiento de las condiciones que los autores denominan *sine quanon*: voluntad política, capital social, personal competente, recursos suficientes y plataforma legal, deben establecerse objetivos y metas que la implementación de los PP desea alcanzar.

Definir indicadores, en esta instancia previa, no sólo es de utilidad para establecer puntos prioritarios de acción y resultados a alcanzar, sino que constituyen además parámetros de control y evaluación de la ejecución presupuestal.

Brevemente: cada localidad o ciudad es única, sus habitantes, cultura, usos y costumbre, normativa, también lo son; por lo tanto, el procedimiento de presupuesto participativo no es ajeno a esta realidad. Éste sólo se construye a partir de lo que cada lugar es y desea llegar a ser.

Bibliografía

- Arellano Gault, D (2004) *Gestión Estratégica para el Sector Público*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Cabannes, Yves (2004) "¿Qué es y Cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 Respuestas a las 72 Preguntas Frecuentes sobre los Presupuestos Participativos." Campaña Global para mejorar la Gobernanza. Ecuador. UN-HABITAT.
- Fernández Güell, José Miguel (2006) *Planificación estratégica de ciudades*. España. Editorial Reverté.
- García, Francisco & Carrillo Cano, A (2008) *Guía Metodológica de los Presupuestos Participativos*. Colectivo PREPARACIÓN. España.
- Goldfrank, Benjamin (2006) *Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio*. Revista de ciencia política / volumen 26 / Nº 2 / 03 – 28.
- Las Heras, José María (2008) *Estado eficiente*. Argentina. Editorial Osmar Buyatti.
- Makón, Marcos Pedro (s.f.) *Fortalecimiento del proceso presupuestario público*. Argentina. UBA.
- Mancuso, Eduardo (s.f) *El Presupuesto Participativo. Ideass*. Brasil. Innovación para el Desarrollo y la Cooperación Sur-Sur.
- Matus, Carlos. (2007) *MAPP, método ALTADIR de planificación popular*. Argentina. Lugar Editorial.