

La participación ciudadana en el proceso de elaboración del presupuesto de egresos de la federación

MARÍA SUSANA SARUR ZANATTA.

presupuesto de egresos presupuesto de egresos presupuesto de egresos presupuesto de egreso

Sumario

Cuando la población de un país requiere que el gobierno satisfaga sus necesidades, cumpliendo así con su objetivo de bienestar social, debe exigir las actividades que se demandan, a través de la participación ciudadana; como éste es un tema relevante para nosotros como ciudadanos, se realiza este análisis, en el cual se revisa cómo debe darse la participación ciudadana en el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, para lo cual se examina cuál es la actividad financiera del estado, es decir, cómo se generan los ingresos y su aplicación en el gasto público; también, que al realizar la planeación para esta actividad, se determina la manera en la cual se da la participación ciudadana, las razones en su contexto, su relación con el control, el marco legal, así como, un aspecto en específico respecto a la Secretaría de Educación Pública, con la alineación de los objetivos del Programa Sectorial de Educación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, ambos en el periodo 2007-2012.

Resumen

Cuando un gobierno ejerce sus funciones naturales de administrador público, debe realizar la planeación de todas las actividades tendientes a alcanzar sus objetivos de bienestar social, de atención a las necesidades del pueblo al que dirige, para lo cual requiere de recursos humanos, materiales, tecnológicos, financieros. En lo que respecta a su actividad financiera, le corresponde establecer la manera en la cual va a allegarse de recursos y cómo los va a aplicar; para esto, determina programas que coadyuven en el logro de dichos objetivos.

Pero, ¿cómo saber cuáles son las necesidades de la población? Para responder a esta pregunta, es primordial que los habitantes de un país, en este caso México, expresen sus requerimientos y esto se realiza a través de la participación ciudadana; este es el tema central de este análisis, por lo que es esencial que se examine desde el punto de

vista teórico, y por supuesto, la legislación que la establece como un derecho del ciudadano.

Palabras clave: Egresos, federación, gobierno, necesidades, participación ciudadana, planeación, presupuesto.

Abstract

When a government exerts its natural functions of public administrator should perform the planning of all activities to achieve its goals of social welfare, care for the needs of the people who manage, for which required human, material, technological financial. With respect to its financial activity, it is up to establish the manner in which resources will cleave and how to apply, for this determines programs that help in achieving those objectives.

But how do you know what the needs of the population? To answer this question, it is essential that the inhabitants of a country, in this case Mexico, to express their requirements and this is done through citizen participation, this is the focus of this analysis, so it is essential that consider from the theoretical point of view, and of course, the legislation establishing it as a citizen's right.

Keywords: Expenses, federation, government, needs, citizen participation, planning, budget.

Introducción

En nuestro país, el ejercicio de la democracia ha estado limitado a la elección del gobierno, es decir, únicamente a los procesos electorales. Sin embargo, a medida que esta democracia se fue profundizando como sistema político, las sociedades fueron también, democratizando su cultura, por lo que sus necesidades y problemas en todos los ámbitos, comenzaron a crecer de manera vertiginosa en complejidad y amplitud, desbordando la capacidad del Estado para resolverlos.



Esto obliga a los gobernantes a determinar la manera en la cual resolverán estos problemas, a generar una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos que son, en definitiva, de su competencia, basados en el derecho y el deber de participación que le son propios, los cuales no se limitan al ejercicio del voto. Es así como se fortalecen los gobiernos locales, a nivel estatal y municipal, más próximos al ciudadano, no sólo mediante la elección directa de sus autoridades, sino a través de la transferencia de recursos por parte del Estado.

La participación ciudadana representa un factor prioritario en el control de la gestión del Estado, así como, en la lucha contra la corrupción. Las exigencias de la ciudadanía, en el ejercicio de sus legítimos derechos, de una mejor administración y de un uso más racional del erario público por parte de las entidades públicas que generan bienes y servicios, su interés por la efectiva rendición de cuentas por parte de los gobernantes, y la aplicación de acciones eficaces que disminuyan o eviten la corrupción y el fraude contra el patrimonio público, representan grandes desafíos; entre todas y cada una de las actividades que realiza la población en un proceso de participación ciudadana, está el de acceso a la información gubernamental. En este caso nos referimos a la información financiera, resultado del manejo de los recursos financieros del gobierno, tanto en sus procedimientos de recaudación, como en el ejercicio del gasto público y su normatividad.

La participación de los ciudadanos en los ámbitos social, económico y político, debe ponerse en práctica y constituir un componente esencial de la vida democrática misma de un país; por todo esto, se ha iniciado un proceso de búsqueda de técnicas que permitan habilitar espacios para que dicha participación se haga realidad, con la finalidad de fortalecer la democracia como régimen político y hacer de ella una cultura y un sistema de vida.

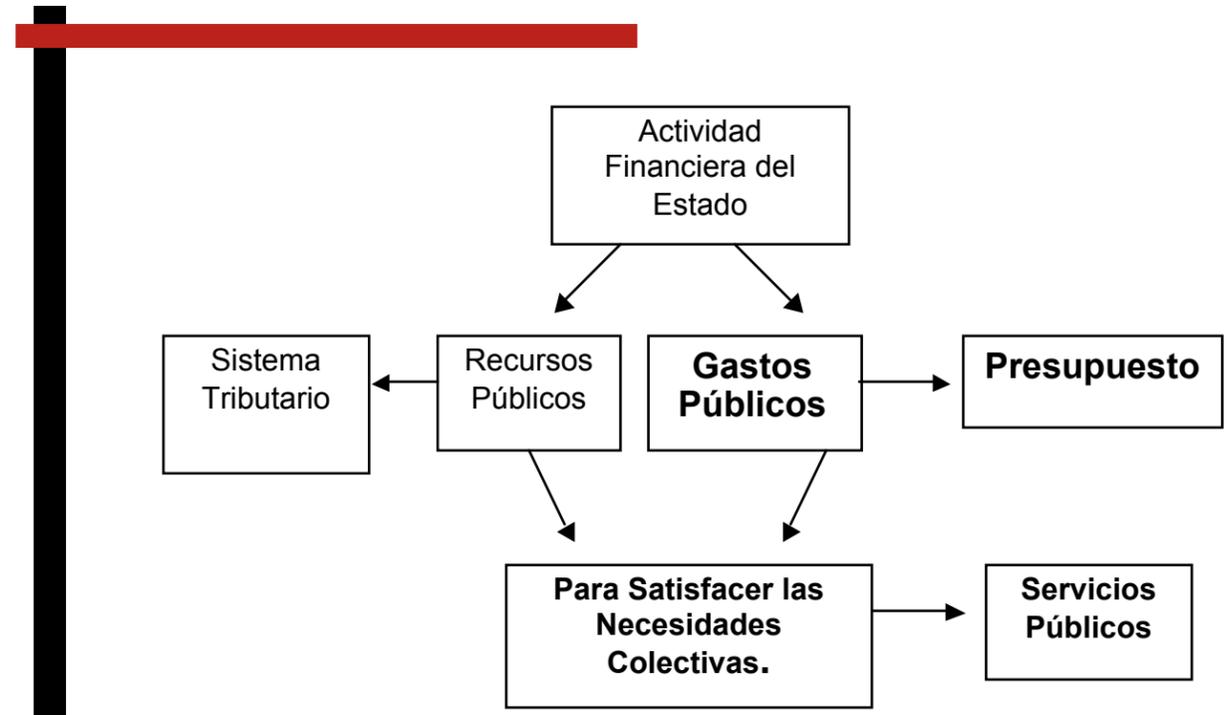
Para fundamentar este trabajo, es necesario realizar una revisión somera de información obtenida de documentos, que explican brevemente lo que se

refiere a este importante punto en la vida de los habitantes de México, la participación ciudadana; también, se examina de manera general, la Ley de Planeación, la cual rige a la Administración Pública, en cualquiera de sus tres niveles, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se plasman los programas que se llevarán a cabo, para solventar las necesidades de la población. Todo lo anterior, dirigido expresamente a la estructura de los egresos. Para realizar este análisis se utilizaron fuentes de información convencionales, como libros, leyes, normatividad, y fuentes no convencionales, como el internet, mediante la aplicación de un método exegético, al realizar la interpretación de la información recopilada, sobre todo leyes, y también, un método sintético, puesto que después de haber interpretado, se le da un sentido natural de la opinión del autor del documento.

La actividad financiera del estado

Para poder vincular la participación ciudadana con la estructura de egresos del Estado, es primordial revisar algunos puntos importantes acerca de su actividad financiera, cómo genera recursos financieros y en qué los gasta, por lo que a continuación se da una breve explicación.

Cuando se trata de examinar los factores referentes a los egresos dentro de la actividad financiera del Estado, es necesario revisar este esquema, señalando expresamente, lo relativo a los egresos del Estado, es decir, al ejercicio del presupuesto para cubrir el gasto público:



Las empresas privadas, de producción y consumo, tienen determinados objetivos. Para alcanzarlos necesitan realizar ciertos gastos y así obtener los medios (humanos, materiales, tecnológicos) necesarios para lograr tales fines. Para solventar los gastos es necesario disponer de recursos. Este razonamiento resulta también de aplicación para el Estado.

Desde un punto estrictamente económico, las finanzas públicas se ocupan de las corrientes de recursos públicos, de los gastos públicos y la incidencia que ambas producen en la economía. De esta manera el gobierno estima los recursos o ingresos públicos y pronostica los gastos o egresos públicos que serán especificados en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las finanzas públicas se ocupan de lo relacionado con la cobertura de los gastos públicos y así mismo, de la composición y distribución de las obligaciones públicas impuestas a la comunidad para financiar los mismos. La hacienda pública opera sobre los principios de equidad y justicia dada por la proporcionalidad, en su distribución, y la neutralidad, esto es, no afectar las decisiones económicas de los particulares

Todo esto se analiza desde el punto de vista de las finanzas públicas y se concluye determinando la importancia de la utilización de los instrumentos financieros denominados "presupuestos", los que coadyuvan al control de los recursos financieros de un estado, toda vez que éste realiza una planeación sobre varios años, elaborando programas encaminados al beneficio del bienestar social de un país, y cuantificando en términos monetarios, el logro y el cumplimiento de esos programas, llevando a cabo operaciones orientadas al cálculo de la recaudación de los ingresos y el ejercicio de los egresos en el gasto público.

Al Estado se le define como la sociedad jurídicamente organizada (Bolívar, 2000), esto es, siendo el hombre un ser social por naturaleza, lo lógico es pensar que esa tendencia se plasme en una organización jurídica de aplicación general a toda la comunidad, dando lugar al nacimiento del Estado; nace como consecuencia de las funciones que debe cumplir, que se conocen como "función pública", que le resultan indelegables ya que las mismas no pueden ser desarrolladas por cada ciudadano de manera individual o autónoma.

La función pública es la acción que da origen a la existencia del Estado y se refleja en servicios



prestados a la comunidad, que pueden ser servicios públicos esenciales, esto es, que son de la propia naturaleza del Estado y sólo pueden ser prestados por él, como la defensa, la seguridad, y la justicia; y servicios públicos en general, es decir, que son prestados por el estado o delegados a otros organismos o incluso a particulares, y que tienden a satisfacer el interés público.

Los servicios públicos se establecen en beneficio de cada ciudadano, pero no necesariamente es igual para cada uno, como la educación; también son para la sociedad en su conjunto, pero no se puede precisar el beneficio que cada individuo obtiene, sino que beneficia a todos los integrantes de la comunidad, como la defensa o la justicia.

Los servicios públicos son determinados para la satisfacción de las necesidades humanas, que son privadas, propias del individuo, como la alimentación y el vestido; o necesidades del grupo y manifestaciones de la vida en sociedad, como la educación, la comunicación y el transporte; así mismo, existen las necesidades comunes a todos los miembros de una sociedad jurídicamente organizada, que justifican la existencia del estado.

Para prestar estos servicios, el Estado puede y debe obtener recursos de los particulares para atender al financiamiento del gasto, es decir, se establece una relación muy estrecha entre los recursos y los gastos públicos que financia.

En este trabajo, dirigido a la estructura del presupuesto de egresos, se revisan dos enfoques con respecto al gasto público: el enfoque clásico, que se dirige a la atención a su magnitud o nivel, ya que deber ser lo más reducido posible, sin asignar primacía a su composición; esto es, que el gasto determina el recurso: de acuerdo con un nivel de gasto necesario para el funcionamiento del estado, se necesita cierta cantidad de recursos.

Por otro lado, la concepción moderna se preocupa fundamentalmente por la composición o estructura del gasto público, por lo que es posible considerar dos aspectos en el gasto público que

son:

- a) Función Financiera: como acción, que el estado cumpla sus funciones mediante la prestación de servicios; tiene que ver con la prestación de servicios públicos a su cargo.
- b) Función Económica: el impacto de las transacciones que realiza el estado en la economía.

Lo anterior implica que el fin principal del estado es la prestación de servicios de interés general que no pueden ser atendidos por los particulares o sólo cuando se crea conveniente que los atienda. El estado requiere de medios humanos (que constituyen los empleados del mismo), materiales (elementos y espacios físicos con los que los empleados pueden trabajar) y una organización de los medios humanos y materiales, para que actúen hacia la consecución de los fines que se ha propuesto.

Para obtener esos medios el estado realiza gastos, que son necesarios para la prestación de servicios o la realización de acciones. Es necesario que los gastos estén autorizados por un instrumento legal, que es el presupuesto, esto es, el medio que autoriza a la administración pública a realizar gastos. El gasto público, a su vez, implica la utilización de un recurso público, en donde la evidencia apunta a que los recursos destinados a la inversión pública en infraestructuras de transporte y telecomunicaciones tienen un impacto positivo sobre la acumulación de capital físico y su productividad, en tanto que el gasto en educación contribuye a acrecentar el capital humano y la productividad del factor trabajo.

La participación ciudadana

Durante los últimos años, el proceso de democratización en la mayor parte del mundo, se ha ido afianzando; las sociedades, por lo tanto, están en constante evolución, lo que implica una redefinición de las necesidades y demandas de los ciudadanos; entre más exigente es la ciudadanía, más amplias son sus expectativas respecto de la democracia.

Kofi Annan (2004), durante su gestión como Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), expresó que “la democratización verdadera es algo más que las elecciones”, es decir, que las elecciones por sí mismas no garantizan la democracia, sino que son parte de un proceso más amplio. Es por esto que, en 1999 la ONU, a través de su Comisión de Derechos Humanos, publicó su lista de derechos democráticos, entre los cuales está el derecho al voto, pero también el derecho a recibir y difundir información, el derecho a la participación política, y el derecho a tener un gobierno transparente, entre otros.

Desde una perspectiva más amplia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece, en su Informe sobre la democracia en América Latina 2004, el concepto de ciudadanía integral, el cual implica que los ciudadanos puedan ejercer sin límites sus derechos civiles, sociales y políticos. Un régimen que asegure estos tres tipos de derechos a su sociedad, ya no es una democracia electoral, sino una democracia de ciudadanía.



“Los procesos de participación deben comprender también el diálogo abierto y el amplio compromiso activo y ello requiere que los individuos tengan voz en las decisiones que les afectan” Joseph Stiglitz (2009)

Es de gran importancia para cualquier país democrático contar con mecanismos de participación ciudadana, sin embargo, deben establecerse los límites del significado de participación. También se debe explicar si al hablar de participación ciudadana, puede instituirse en los países donde la sociedad sólo participa a través del voto. Joseph Stiglitz (2009), afirma que

“los procesos de participación deben comprender también el diálogo abierto y el amplio compromiso activo y ello requiere que los individuos tengan voz en las decisiones que les afectan”, por lo que se puede concluir que existen diferentes conceptualizaciones de democracia.

Para entenderlo, se debe reflexionar sobre la conceptualización de varios tipos de democracia, esto es, se puede explicar a la democracia directa como una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder; esta democracia no puede desarrollarse actualmente, puesto que es prácticamente imposible que todos los ciudadanos participen en todas las consultas; además de que en nuestros días, los ciudadanos son fácilmente manipulables. La democracia representativa debe relacionarse con algunos mecanismos de la democracia directa, como el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato o la iniciativa popular; sin embargo, es primordial determinar qué tanta participación ciudadana es deseable para el mejor funcionamiento de las democracias.

También es relevante revisar la clasificación de los distintos tipos de participación con base en el grado de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos:

- 1) La participación en la información: implica la posibilidad de permitir el acceso a información sobre los asuntos públicos, utilizando herramientas para evaluar el trabajo del gobierno.
- 2) La participación en la consulta: mecanismos con los que cuenta la ciudadanía para hacer llegar al gobierno sus opiniones acerca de las decisiones que se han tomado.
- 3) La participación en la decisión: cuando la sociedad maneja instrumentos para participar en las decisiones que se tomen respecto de asuntos públicos y que su opinión pueda definir el sentido de las medidas tomadas. En esta clasificación es en donde entra la participación ciudadana en la toma de decisiones financieras, en este caso, en la estructura de los egresos.
- 4) La participación en el control: los ciudadanos llevan a cabo algún tipo de fiscalización y



evaluación del trabajo gubernamental, para verificar que lo decidido de manera conjunta por el gobierno y la sociedad, se haya llevado a cabo. Aquí se establece lo que se llama control ciudadano o contraloría social.

5) Participación en la ejecución: implica la combinación de las anteriores clasificaciones, con un alto nivel de coordinación y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

Para determinar la importancia de ubicar la participación ciudadana en la clasificación anterior, es fundamental estipular la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas; la eficiencia de la participación ciudadana depende en gran parte de la información que puedan obtener los ciudadanos. Es decir, de nada sirve que la población cuente con mecanismos de participación para resolver alguna problemática social, si carece de la información necesaria para tomar una decisión racional acerca de lo que le conviene. Al hacer pública la información gubernamental, en este caso en específico, respecto a la actividad financiera del Estado, los ciudadanos además de obtener instrumentos para evaluar el trabajo de sus representantes, logran comprometer a sus gobernantes a ser más responsables y eficaces.

Fidela Navarro (2009) explica que el objetivo de la transparencia gubernamental es someterse al escrutinio público, esto es, rendir cuentas, combatir la corrupción, mejorar las condiciones de trabajo, etc.

En México, la Secretaría de la Función Pública (SFP), a través del Sistema Integral de Contraloría Social, lleva a cabo su oficio, mediante programas de participación ciudadana, formas de organización social para el control y vigilancia, espacios de comunicación gobierno-sociedad, programas de capacitación y asesoría, sistemas de atención y resolución de quejas, denuncias y programas de evaluación social del gobierno; esto tiene un marco legal, en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Pública Gubernamental, en donde se reglamentan los procedimientos para que toda persona pueda tener acceso a la información, la difusión de información relacionada con la gestión pública (fomentar la transparencia), la protección de los datos personales, y la creación de mecanismos para la rendición de cuentas a los ciudadanos.

Como entidad fiscalizadora, la participación ciudadana se ha convertido, de algún modo, en el filtro para resolver los problemas que aquejan a las democracias modernas; diversas son las contribuciones que la participación de los ciudadanos hacen a la sociedad:

- Respaldo y ayuda en la realización de los planes gubernamentales nacionales, y de modo particular en los locales, gracias a la participación de los ciudadanos en su formulación y planificación, siempre y cuando, dichos planes tomen en cuenta sus aspiraciones, necesidades y problemas, los ciudadanos estarán más dispuestos a brindarles su respaldo.
- Ayuda para determinar las prioridades, puesto que el ciudadano, a quien se dirigen los planes y programas, conoce cuáles son sus problemas e intereses y la urgencia de los mismos; la comunidad es la fuente más precisa para la detección de los mismos.
- Dar respuesta para satisfacer las necesidades y prioridades de la mayoría de los miembros de una sociedad, con las políticas y fines estratégicos del Estado, determinados en función del bien común, adecuados al desarrollo de todos sus miembros; por supuesto, los planes deben armonizarse con los de las demás comunidades.

Como consecuencia de lo anterior, se puede dar un uso más racional, apropiado y realista de los recursos públicos, que contribuya a influir sobre la calidad de vida de los ciudadanos comunes y corrientes, y a fortalecer las instituciones del Estado y su capacidad de respuesta:

a) Confianza y credibilidad en las instituciones y en los gobernantes: el ciudadano interviene en la vigilancia de la ejecución de los planes y programas,

y en el control de sus resultados; la confianza es vital y la participación es una condición esencial para fomentar esta confianza.

b) Transparencia y eficiencia en el uso y administración del erario público: honestidad puesto que la utilización y gestión del mismo es supervisada y evaluada por los propios ciudadanos, lo que puede tener como resultado una disminución de la corrupción.

c) La participación y el control ciudadano, constituyen un requisito indispensable para la renovación y revitalización de las democracias, una demanda de los ciudadanos que exigen ser tomados en cuenta al momento de planificar las políticas, planes y programas que permiten satisfacer sus necesidades; eficiente prestación de bienes y servicios, a los que tienen derecho, con el fin de mejorar su calidad de vida.

d) La participación de los ciudadanos en los regímenes democráticos: analizados por organismos internacionales.

De acuerdo con la Cámara de Diputados (2010), en un análisis sobre la participación ciudadana, se determina que es un proceso largo, complejo y difícil, por esto las experiencias exitosas conocidas son pocas y los fracasos numerosos; entre los principales obstáculos que se suele afrontar, se destacan:

- El individualismo y la pasividad, la indolencia de la población no acostumbrada a involucrarse en actividades de carácter comunitario, poco inclinada a participar en asuntos sociales, económicos y políticos de interés nacional, y deseosa de que piensen por ella y resuelvan sus necesidades y problemas sin tener que hacer mayor esfuerzo al respecto.
- La ausencia de una cultura participativa que despierte el interés de la ciudadanía, la estimule a involucrarse en los asuntos vecinales, locales y nacionales, proporcionándole al mismo tiempo, los medios para participar en los asuntos de su interés.
- La falta de competencia del ciudadano común en cuanto a los asuntos sobre los cuales debe emitir opinión, tanto más si son de carácter

técnico (planificación, presupuesto, evaluación de obras y servicios, entre otros). Este aspecto es de particular importancia en lo que se refiere al control ciudadano pues requiere conocimientos y destrezas particulares.

- La resistencia al cambio, característica bastante común al ser humano en general, por los esfuerzos de aprendizaje y adaptación que las nuevas situaciones exigen.
- La ausencia en la práctica de verdaderos mecanismos operacionales, y de espacios o instancias a través de las cuales los ciudadanos puedan participar.
- Que se subestime a los ciudadanos como personas con capacidad y competencia suficiente, y de no tenerlas, con capacidad para adquirirlas si fuera necesario, para aportar soluciones a sus necesidades y problemas, y evaluar y controlar los resultados.
- El rechazo de las instituciones del Estado y de sus directivos a ser vigilados y evaluados por los ciudadanos.
- El afán de los gobiernos por controlar e imponer sus proyectos y programas en beneficio de sus intereses, muchas veces personales, sin tomar en consideración las necesidades y problemas reales de la población y de la nación.
- El predominio de los intereses particulares y la carencia de un verdadero sentido de lo comunitario. Los individuos y grupos con frecuencia están más concentrados en defender sus propios intereses que en buscar el bien de todos. Puede incluso ocurrir que dichos intereses no sean legítimos o que vayan en detrimento de los demás.

Por todo lo anterior, es necesario establecer lo que debe prevalecer en caso de un conflicto de intereses:

- La falta de una verdadera cultura de diálogo y de respeto al otro, condición indispensable para la participación.
- El afán de poder y la ambición de dominio presente en el corazón del hombre, en total contraposición a la participación equitativa de los ciudadanos.
- La tendencia a convalidar los proyectos personales, sin un auténtico interés y respeto por la población.
- La falta de objetivos y políticas nacionales y



globales a largo plazo y la tendencia a limitarse solamente a resolver urgencias sin perspectivas de futuro.

• Exceso injustificado de participación. Representa la otra cara de la moneda: los ciudadanos no pueden participar en todo y todo el tiempo desde un punto de vista realista y práctico, lo que implicaría que se estaría desgastando un mecanismo de gran utilidad como es el de la participación, se obstaculizaría y se haría sumamente pesada la labor misma del Estado, disminuiría la confianza y credibilidad en las instituciones y, en última instancia, se debilitaría a la democracia misma.

Es importante que la ciudadanía participe únicamente en la deliberación y control de aquellos aspectos que revisten real importancia para la población y el país, y sobre los que efectivamente puede y debe decidir, como en este caso, en la estructura de los egresos, es decir, qué programas son necesarios para satisfacer las necesidades y demandas de la población, cómo se van a aplicar y qué recursos financieros se van a ejercer.

Razones en el contexto de la participación de los ciudadanos

No se puede hablar sólo de lo que es la participación ciudadana, su clasificación, sus obstáculos, ventajas, desventajas, entre otros aspectos, también es necesario establecer las razones que originan que se contextualice dicha participación, por lo que a continuación se presentan algunos comentarios de diversos autores.

Hernández (1996), en su libro "Participación, ámbitos, retos y perspectivas", explica que existen una serie de razones que deben ser consideradas por todos los organismos interesados y vinculados con la participación de los ciudadanos, y que las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tomar en cuenta al momento de definir su acción:

1) Relevancia: La ciudadanía sólo debe deliberar en aquellos asuntos que son verdaderamente relevantes, de impacto nacional y local, y de interés especial, es decir, en temas directamente

vinculados con el mejoramiento de su calidad de vida y la de su entorno.

2) Honestidad y confianza mutua: La participación como mecanismo de actualización de la democracia perderá credibilidad, si el gobierno y los ciudadanos no son honestos en sus solicitudes y planteamientos.

3) Continuidad: La participación de los ciudadanos no puede ser esporádica o agotarse en unas cuantas reuniones; deben establecerse mecanismos y espacios permanentes que garanticen una participación que perdure en el tiempo, así como estímulos para la misma.

4) Progresividad: El proceso debe ser progresivo, creando las condiciones y proporcionando los instrumentos que permitan que el ciudadano se encuentre capacitado para participar y pueda hacerlo, que se dispongan los espacios y mecanismos para que la participación tenga lugar, y por supuesto, que las autoridades involucradas tengan la disposición, preparación y cultura que permitan que la participación sea posible, para aprovechar al máximo los beneficios que de ella derivan.

5) Universalidad: La manera como se hace la convocatoria y la amplitud de la misma, es un factor crítico y de gran importancia; la transmisión de un mensaje claro y contundente sobre la forma de participar y la importancia de hacerlo; involucrar el mayor número de participantes es una condición indispensable para lograr decisiones realmente legítimas, fruto del trabajo colectivo de todos.

6) Educación cívica: Constituye el factor clave de la participación. Si la ciudadanía no está debidamente preparada, los peligros se acentúan y habrá mayor tendencia a caer en la manipulación, el populismo, el elitismo o el cortoplacismo.

La participación ciudadana y su relación con el control

Uno de los aspectos relevantes de la participación ciudadana es la vigilancia de la actuación del Estado en su actividad financiera, con la finalidad de establecer el cumplimiento de los objetivos de la planeación referente a la generación de recursos financieros y, en este caso específico, al ejercicio

del gasto público, es decir, de la estructura y aplicación del presupuesto de egresos, con una toma de decisiones acorde a las necesidades y demandas de la sociedad.

Cada ciudadano debe controlar la gestión del Estado a nivel nacional, estatal y municipal, puesto que su participación en las tareas relacionadas con la vigilancia, evaluación y control del uso y gestión de los recursos públicos, es lo que da origen al control ciudadano; esto lo realiza a través de mecanismos de control, con el fin de defender sus derechos ante el Estado, contribuyen también a prevenir y a combatir la corrupción y luchan por el mejoramiento de su calidad de vida.

Fadda (1990), explica que cuando los sistemas de control son eficaces y eficientes, y conducen efectivamente a un mejoramiento en el uso y administración de los recursos públicos, y se realiza, una verdadera lucha contra la corrupción, las posibilidades de que la población se interese en participar y en contribuir con dichas actividades aumentarán, permitiendo una adecuada y eficiente prestación y suministro de bienes y servicios, como empleo, salud, vivienda, educación, entre otros, que satisfacen las necesidades y demandas sociales fundamentales; esta tarea de vigilancia se puede llevar a cabo en las distintas fases o momentos en los que se puede separar la realización de las acciones en el ámbito público, esto es, la planeación, (formulación de objetivos, definición de actividades, tareas y recursos para alcanzarlos, cronograma de actividades, etc.); la puesta en práctica de lo planificado, la fase de ejecución y la supervisión, seguimiento, y evaluación final. A lo largo de todo el proceso en sus fases, se pueden realizar tareas de vigilancia y control, lo que permite no sólo identificar los problemas, sino también proponer alternativas de solución.

La importancia del acceso a la información relativa a los planes, a los presupuestos y a su ejecución, y a los resultados finales bajo la forma que sean (bienes y servicios) para los ciudadanos, es uno de los mecanismos fundamentales a través de los

cuales se ejerce el control ciudadano, denominado rendición de cuentas, el cual constituye, el puente entre las instituciones gubernamentales, con sus controles internos y externos, y el control social.

La transparencia es la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos; uno de los aspectos más importantes de las cuentas públicas es hacer que la información llegue al ciudadano, lo más comprensible, accesible y transparente; no es sólo presentarlas y analizarlas para examinar la honestidad y eficiencia de su manejo, su adecuación a los objetivos para los que estaba establecida su utilización, forma también parte de la transparencia, en materia de contratación, la realización de procesos de licitación abiertos, públicos y equitativos.

Cuando se habla de transparencia, no se hace sólo referencia a la exposición de cifras, datos, referencias y cuadros, se apunta más a la gestión, a la información precisa y clara que se requiere para la toma de decisiones, y a la posterior rendición de cuentas; sólo un ciudadano bien informado puede participar y efectuar observaciones, aportes y recomendaciones verdaderamente significativos.

También, Fadda (1990) explica que el concepto de transparencia está ligado a los conceptos de ética, claridad, moral pública, honestidad, exposición e información, entre otros, tanto más cuando se trata del funcionario público. La transparencia en la gestión pública, la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones del gobierno, la responsabilidad de los funcionarios públicos en cuanto a sus decisiones y a su administración de los recursos del erario público, son componentes fundamentales de un sistema democrático y elementos complementarios del derecho inherente al ciudadano de elegir a sus autoridades.

El marco legal de la participación ciudadana

La participación ciudadana, en la actividad financiera del estado, está regulada por una legislación fundamentada, por supuesto,



en nuestra Carta Magna, así como en leyes particulares.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, establece en algunos de sus artículos, la relación gobierno-sociedad, respecto a la participación ciudadana, es decir, la actuación de la población en la toma de decisiones del Estado; por esto, puede considerarse un gran avance en materia de legislación de la misma. En el artículo 39 estableció que "la soberanía nacional reside, esencial y originariamente, en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste." Sin embargo, en el artículo 41 reglamentó que esta soberanía sólo puede ejercerse por los Poderes de la Unión, lo cual limitó el poder de los ciudadanos.

No obstante, en la Ley de Planeación, en su artículo 2, se explica que la planeación deberá realizarse como un medio para un desempeño eficaz de la responsabilidad del Estado, sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en este mismo artículo, se establecen los principios en los cuales se fundamenta; a continuación se presentan sólo los que atañen al tema central:

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.- La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población.

Si se realiza un análisis profundo de estos principios, se puede determinar su importancia en la regulación de la participación ciudadana, en lo que se refiere a la toma de decisiones en

las funciones que debe llevar a cabo el Estado en beneficio de la sociedad; esto es, la consolidación de la democracia como sistema de vida, el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, el impulso a su participación activa en esta planeación y ejecución de sus actividades, que sería lo relativo al control y vigilancia.

En el artículo 3, define al Plan Nacional de Desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones, que tiene como propósito, la transformación de la realidad del país, a través del ejercicio de las atribuciones del gobierno en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento de recursos naturales; esto significa que es un documento en el cual se fijan los objetivos, metas, estrategias y prioridades, a través de programas de beneficio social, mediante la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, así como, la coordinación de estas actividades y la evaluación de sus resultados. Como se puede ver, también aquí se determina la participación ciudadana en la toma de decisiones relativas a las acciones que coadyuvan al bienestar social y a la vigilancia del cumplimiento del plan.

La misma Ley de Planeación, en sus artículos 14 y 16, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre todas sus atribuciones, desarrollará las siguientes, relacionadas con la participación ciudadana: a) elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, debe tomar en cuenta las propuestas, tanto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos estatales, como de los planteamientos de los grupos sociales y, los pueblos y comunidades indígenas interesados; también debe proyectar y coordinar la planeación regional con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y la consulta a los grupos sociales y pueblos indígenas, así como, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; por supuesto, manteniendo la congruencia en su elaboración y contenido.

Las demás dependencias de la Administración

Pública Federal están reguladas en el artículo 16, de la citada ley; en su fracción III, les corresponde elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos estatales, así como, las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas.

Ahora bien, de manera particular, en esta Ley de Planeación, en el capítulo tercero, artículos 20 y 20 bis, se establece la normatividad específica para la participación social en la planeación, en donde se explica que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas; aquí además, aclara quiénes son los actores de esta participación ciudadana, es decir, las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares, instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales, de otras agrupaciones sociales, quienes serán los órganos de consulta permanente en la planeación democrática de acciones relacionadas con su actividad, a través de foros de consulta popular; así mismo, los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Respecto a las comunidades indígenas, deben ser consultadas para el establecimiento de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Para llevar a cabo estas consultas ciudadanas, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, debe prever la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujeta la participación ciudadana. En el ámbito indígena, el ejecutivo federal consultará a las comunidades indígenas para que emitan la opinión correspondiente

En un artículo adicionado en el Diario Oficial de la Federación (DOF 23-05-2002), se establece

que el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país; contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional De Planeación Democrática.

En lo relativo a la estructura de egresos, en la cual tiene aplicación la consulta ciudadana, es importante revisar de manera breve, lo que especifica la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, puesto que en ella se establecen los lineamientos para la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, así como, la observancia de la administración de los recursos públicos federales, con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Esta ley, en su capítulo II, Del equilibrio presupuestario y de los principios de responsabilidad hacendaria, en el artículo 16, determina que, tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos, se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, y que deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que se deriven del mismo. Respecto de su relación con la Ley de Planeación, en la sección De la programación y presupuestación, en el artículo 24, establece que la programación y presupuestación del gasto público comprende, tanto las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de



Desarrollo, en los términos de la Ley de Planeación, como las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de sus actividades.

Para elaborarlo, de acuerdo al art. 12 de la Ley de Planeación, se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que contempla la consulta a diversos grupos sociales como fundamento para la elaboración de este Plan. Las propuestas, ideas, expectativas, opiniones, preocupaciones y sugerencias expresadas por los ciudadanos participantes en las consultas han sido uno de los elementos fundamentales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, correspondiente al sexenio en turno.

Un ejemplo en el cual es necesaria la participación ciudadana, es en el ámbito educativo; la Secretaría de Educación Pública establece en su Plan Nacional de Educación, objetivos referentes a la calidad de la educación, la infraestructura adecuada, entre otros, para realizar el proceso de enseñanza-aprendizaje; para lograrlos requiere de recursos humanos, materiales, financieros, por lo que determina montos presupuestales con los cuales se espera cumplirlos.

A continuación se presenta una tabla en donde se muestra la alineación de los objetivos sectoriales de la Secretaría de Educación Pública (2007-2012) con algunos de los objetivos señalados en los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Alineación de objetivos sectoriales con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Objetivos del Programa Sectorial de Educación 2007-2012	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
Objetivo 1 Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional	Contribuye al cumplimiento de algunos objetivos de los ejes: 2.Economía competitiva y generadora de empleos 3.Igualdad de oportunidades
Objetivo 2 Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.	Contribuye al cumplimiento de algunos objetivos de los ejes: 2.Economía competitiva y generadora de empleos 3.Igualdad de oportunidades
Objetivo 3 Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.	Contribuye al cumplimiento de algunos objetivos de los ejes: 2.Economía competitiva y generadora de empleos 3.Igualdad de oportunidades
Objetivo 4 Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.	Contribuye al cumplimiento de algunos objetivos de los ejes: 1. Estado de Derecho y seguridad 3.Igualdad de oportunidades 4. Sustentabilidad ambiental 5. Democracia efectiva y política exterior responsable
Objetivo 5 Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.	Contribuye al cumplimiento de algunos objetivos de los ejes: 2.Economía competitiva y generadora de empleos 3.Igualdad de oportunidades
Objetivo 6 Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas	Contribuye al cumplimiento de algunos objetivos de los ejes: 3.Igualdad de oportunidades 5. Democracia efectiva y política exterior responsable



Sin embargo, la experiencia y las historias vividas a través de los años, han demostrado que no siempre existe una infraestructura adecuada para desarrollar el proceso de enseñanza-aprendizaje; mobiliario, aulas, recursos didácticos, desde el pizarrón, hasta la tecnología, no cumplen con los requisitos necesarios para impartir clases; así mismo, no puede haber calidad en la educación, si los que la desarrollan no están preparados adecuadamente, lo que ha sucedido en las últimas generaciones.

Para que la SEP tenga conocimiento de las fallas que existen en la ejecución de sus funciones, utilizando los recursos que establece el presupuesto de egresos correspondiente, requiere de la participación ciudadana, que sea la misma población la que le plantee la problemática que se presenta, con la finalidad de resolverla.

Conclusiones

Después de analizar los puntos referentes a lo que es la actividad financiera del Estado, en lo concerniente a la administración de los recursos del gobierno, en cualquiera de sus tres niveles, así como, lo que implica estudiar los efectos de la participación ciudadana en la toma de decisiones financieras, para que se logren los objetivos de bienestar social; la importante labor del control ciudadano, que se realiza con el fin de establecer el cumplimiento de dichos objetivos y, también, la normatividad que rige estos procesos, se concluye que en los últimos años, se ha avanzado mucho en la incorporación de la participación ciudadana y algunos de sus mecanismos e instancias, sin embargo, habría que elaborar un estudio más profundo en el cual se establezca la realidad de su aplicación.

La participación de los ciudadanos en los procesos de vigilancia y control no son considerados como el remedio para lograr el cumplimiento de las funciones del Estado, por lo que, al momento de su implementación, es importante tener presente que se trata de un proceso gradual, que debe incorporar progresivamente a la ciudadanía en

aquellos asuntos que son realmente importantes para la vida nacional y relevantes para el desarrollo de una mejor calidad de vida, una condición indispensable para conformar un sistema de gobierno democrático, para incrementar la eficiencia y honestidad en el uso del erario público y para luchar contra la corrupción, para lo que se deben habilitar espacios y procesos, tanto en lo referente a la participación ciudadana como en el control y vigilancia de las acciones del gobierno; sin embargo, todavía hay un largo camino por recorrer para afirmar que existe una participación ciudadana en la planeación y el control de la gestión pública, aunque esto traería como consecuencia que se contribuya a aumentar la confianza y credibilidad en las instituciones y los gobernantes.

Para fundamentar este trabajo, se realizó una revisión somera de información obtenida de documentos teóricos, que explican brevemente lo que se refiere a este importante punto en la vida de los habitantes de México, la participación ciudadana; también, se examina de manera general, la Ley de Planeación, la cual rige a la Administración Pública, en cualquiera de sus tres niveles, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se plasman los programas que se llevarán a cabo, para solventar las necesidades de la población. Todo lo anterior, dirigido expresamente a la estructura de los egresos, por lo que se establece un análisis mediante una investigación documental entre aquellos investigadores que pretenden darle sentido y ser proactivos en nuestra realidad, a través de las diferentes técnicas de investigación y el desarrollo de la metodología adecuada.

Referencias Bibliográficas

- Annan, Kofi (2004) Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, ONU.
- Beker, Víctor A.; Francisco Mochon (2004) Elementos de micro y macroeconomía. México. Mc Graw Hill.
- Bolívar, Miguel Ángel (2000) Manual de Finanzas Públicas. Argentina. EDUCA.
- Escobar, Iván (2002) El sistema representativo y la democracia semidirecta" en Hugo Concha Cantú, coord., Sistema representativo y democracia semidirecta, UNAM, México
- Fadda, G. (1990) La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana. Caracas: Fondo Editorial de Venezuela, UCV, CDCH.
- Grawitz, Madeleine (1979) Méthodes des sciences sociales, París, Dalloz.
- Hernández, E. (1996) Participación, ámbitos, retos y perspectivas. México. Trillas
- Núñez y Miñana. (2002) Finanzas Públicas. Argentina. Macchi.
- Ruiz Díaz, David Isaac; Juan Crespo. (2009) La actividad financiera del Estado. México. Trillas.
- Cámara de Diputados. Honorable Congreso de la Unión. (2010) http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_pciudadana.htm. Participación ciudadana. Fecha de consulta: Noviembre 12, 2011.

Navarro, Fidela. (2009) Derecho a la información y democracia en México. <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc87/derecho.html> Fecha de consulta: Noviembre 12, 2011

Stiglitz, Joseph. (2009) El papel de la participación en el desarrollo. Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL) en http://www.iigov.org/dhial/?p=2_09 Fecha de consulta: Noviembre 20, 2011

Villanueva, Ernesto. (2006) Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México (resumen), UNAM, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/1/cnt/cnt6.pdf> Fecha de consulta: Noviembre 18, 2011

Legisgrafía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Planeación
- Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2011
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
- Programa Sectorial de Educación 2007-2012