



RESUMEN

En los últimos 20 a 30 años América Latina y el Ecuador vivieron una crisis que se manifiesta en el Modelo de Estado, Estados ineficientes, inequitativos, vulnerables a la corrupción, con una planificación vertical, caracterizados por una gestión tradicional, con altos niveles de pobreza que siguen afectando a los grandes sectores de la población, especialmente a los campesinos e indígenas.

Una de las condiciones para lograr el desarrollo y el Buen Vivir de la población, es combatir de manera sostenible la pobreza y reducir las desigualdades sociales, una estrategia es implementar una gestión participativa y equitativa en los gobiernos autónomos descentralizados (GAD)

Estos procesos han generado varias experiencias en Latinoamérica y en el Ecuador, destacándose la aplicación de procesos de presupuesto participativo (PP), lo cual, se ha convertido en una de las modalidades de democracia participativa, donde la población es parte de la definición de problemas y soluciones a sus necesidades. En este marco, se ha desarrollado procesos de planificación con participación ciudadana y gestión pública.

En este marco, la presente investigación permitirá apoyar e implementar procesos de presupuesto participativo que se conviertan en una guía teórica y práctica para que los gobiernos autónomos implementen nuevos estilos de gestión.

En la actualidad el Ecuador cuenta con una nueva Constitución, donde establece formas renovadas de planificación, de presupuesto participativo, así como de participación ciudadana.

En efecto, se planteó como objetivo principal: Contribuir con elementos teóricos y prácticos sobre el presupuesto participativo en el marco jurídico y de gestión participativa para un mejor desempeño de los Gobiernos Locales.



La presente investigación ha sido un proceso de recolección y sistematización de experiencias de presupuestos participativos de todo el Ecuador, particularmente de los GADs de la Cuenca alta del Río Jubones, del cantón Cañar, Cotacachi, Montufar, Gobierno Provincial de Tungurahua, entre otros. Para lo cual, agradezco por su colaboración.

Entender que el PP no solo es un instrumento de gestión del presupuesto, sino es uno de las más conocidas modalidades de planificación, participación ciudadana y de democracia participativa en el Ecuador y en América Latina.

PALABRAS CLAVES:

Participación ciudadana

Planificación participativa

Presupuesto participativo

Modelo de gestión participativo e intercultural

Ciudadanía del buen vivir

Marco legal



ABSTRACT

During the past 20 to 30 years Latin American countries, including Ecuador, have gone through crises that have resulted in the establishment of certain Government Models. These states are inefficient and inequitable, vulnerable to corruption, vertically structured, characterized by having traditional managements and high levels of poverty that affect large segments of the population, especially in rural areas.

In order to achieve development and higher living standards within a population, it is necessary to fight poverty in a sustainable manner and reduce social inequalities; one strategy to obtain this is by implementing participatory and equitable management processes within decentralized independent governments (DIG).

These processes have generated several experiences in Latin America and in Ecuador, in particular the implementation of the participatory budgeting process (PB), which is a form of participatory democracy where the population identifies its problems and then seeks solutions. In this framework, processes have already been developed in which citizens and public management have participated in the planning procedure.

Within these parameters we have prepared the present investigation, which supports the implementation of participatory budgeting processes so it becomes a theoretical and practical guide for independent governments to implement new management styles.

Ecuador has a new constitution that provides renewed forms of planning, participatory budgeting and citizen participation.

The main objective presented herein is to define the theoretical and practical elements of participatory budgeting within legal and managerial parameters so as to enhance the performance of local governments.

This research consisted in collecting and systemizing the various experiences of participatory budgeting processes in different areas of Ecuador, particularly



the GADs in the High Basin of the River Jubones, Cañar, Cotacachi and Montufar districts, the Provincial Government of Tungurahua, among others, and for whom I thank for their collaboration.

It is necessary to understand that Participatory Budgeting is not only a tool for budget management, but is one of the most recognized forms of planning, citizen participation and participatory democracy in Ecuador and Latin America.



ÍNDICE

RESUMEN	1
ABSTRACT	3
ÍNDICE	5
DERECHOS	11
PORTADA	10
AGRADECIMIENTO	11
DEDICATORIA	12
Introducción	13
CAPITULO I.	16
MARCO CONCEPTUAL E HISTORICO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.	16
1.1. La Historia de los PP	16
1.2. Qué es Presupuesto participativo	19
1.3. Definiciones de PP	21
1.4. Para qué sirve el PP	23
1.5. ¿Por qué surge el PP?	24
1.6. Principios de los presupuestos participativos	24
1.7. Los impactos del PP	25
1.8. EL PP y la Gestión Participativa	26
1.9. La Nueva Gestión Pública que exige el Paradigma del Buen Vivir	27



1.10. Componentes del Modelo de Gestión Participativa	29
CAPÍTULO II.	32
PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO	32
2. 1 Pasos previos.....	32
2.2 Pasos Metodológicos	33
CAPÍTULO III	61
INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	61
CAPITULO IV	69
CONCLUSIONES RECOMENDACIONES DE LA INVESTIGACIÓN.	69
BIBLIOGRAFÍA	77
ANEXOS	79
ANEXO No. 1	80
ANEXO No. 2.....	81
ANEXO No. 3.....	82



INDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1	Estudio Técnico Financiero (ETF) con los ejes del PDOT	41
Cuadro No. 2	Asignación presupuestaria a las parroquias	43
Cuadro No. 3	Matriz de priorización de obras y proyectos Comunitarias.....	46
Cuadro No. 4	Síntesis de Priorización de Proyectos en Planes Parroquiales .	48
Cuadro No. 5	Resumen del ciclo de trabajo del Presupuesto Participativo.....	52
Cuadro No. 6	Agenda mensual de actividades:	54
Cuadro No. 7	Cronograma de actividades del Presupuesto Participativo	56
Cuadro No. 8	Matriz de Evaluación de Procesos de PP	58



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Fundada en 1867

Lucio Washington Aguirre Maura, reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de "Magister en Sociología y Desarrollo". El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor.

Lucio Washington Aguirre Maura.

No. De Cedula 0101661957



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Fundada en 1867

Lucio Washington Aguirre Maura, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Lucio Washington Aguirre Maura.

No. De Cedula 0101661957



UNIVERSIDAD DE CUENCA

**FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS**

MAESTRÍA EN SOCIOLOGIA Y DESARROLLO

“PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”

**Tesis previa a la obtención del Título de
Magíster en Sociología y Desarrollo**

AUTOR: Soc- Lucio W. Aguirre Maura

DIRECTORA: Eco. Mercy Orellana Bravo

CUENCA – ECUADOR

2012



AGRADECIMIENTO

Quiero empezar dando rendidas gracias a los colaboradores anónimos que rara vez asoman, esto es al personal administrativo y operativo que ha posibilitado la edición de este trabajo.

A los técnicos, profesionales y amigos que han colaborado en esta investigación

A los dirigentes de los colectivos sociales, líderes/as de organizaciones territoriales en el intercambio mutuo de conceptos y experiencias

Al conjunto de autoridades de la institucionalidad pública especialmente de los Gobierno Autónomos Descentralizados (GAD), privados y medios de difusión.

Finalmente a los centros académicos y de la sabiduría ancestral que han brindado continuar el proceso de capacitación y conocimiento permanente. Especialmente a la Directora de la Tesis Economista Mercy Orellana



DEDICATORIA

Esta tesis dedico en primer lugar a Dios y a mi familia, especialmente a mi esposa Ana Lucía e hijos: David Alejandro y Ana Paula, quienes son mi motivación y mi constancia para ser mejor y seguir adelante.



INTRODUCCIÓN

En los últimos 20 años América Latina y el Ecuador han vivido una crisis que se manifiesta en el modelo de Estados ineficientes, inequitativos, vulnerables a corrupción y con una gestión tradicional. Además, con altos niveles de pobreza que siguen afectando a grandes sectores de la población especialmente de la zona rural.

Lo que ha conllevado que varios gobiernos seccionales generen muchas propuestas que están encaminadas al fortalecimiento de la participación ciudadana y la inclusión social. Esto ha generado varias experiencias latinoamericanas destacándose la aplicación de procesos de presupuesto participativo (PP).

El PP se ha ido convirtiendo en una de las modalidades de democracia participativa, para lo cual, se ha desarrollado una variedad de métodos, montos, grados de institucionalización, lógicas de gestión e incluso objetivos políticos.

Yves Cabannes señala que a partir de 1989 algunas ciudades como Porto Alegre o Santo André, en Brasil, inician un proceso innovador de control de presupuesto municipal. Después de esta primera fase experimental, una segunda fase (1997- 2000) correspondió a la masificación brasileña, seguido por un período, el actual, de expansión fuera de Brasil y su diversificación. Si bien hasta el momento la gran mayoría de experiencias se han generado en el ámbito brasileño, desde el año 2000 muchas de ellas se han producido en la Región Andina (Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia), seguido con algunas ciudades del Cono Sur. Todo indica que América Central, en donde se consolida algunas experiencias pioneras, como la de San Salvador y algunas ciudades nicaragüenses, será la cuarta región de expansión. Lo original de la



fase actual es que varias ciudades (5) adoptaron el método a sus contextos locales¹.

A partir de entonces, más de 300 municipios en América Latina han adoptado este instrumento como mecanismo de planificación y gestión local. En Perú este instrumento es una Ley Nacional que obliga a todos los municipios a su implementación con base en el reglamento interno que se emite cada año².

En el Ecuador los municipios que aplican PP son los llamados municipios alternativos. Según Víctor Hugo Torres, 26 son los municipios innovadores que están afiliados a la Coordinadora de Gobiernos Alternativos, la mayoría están ubicados en zonas de predominio indígena³.

En muchos municipios, la entrada para la gestión participativa del desarrollo local ha sido efectivamente el presupuesto participativo, en otros este deviene de los planes cantonales. Como quiera que sea, esta herramienta se ha ido constituyendo en respuesta adecuada para la gobernabilidad democrática local, pues surge independiente de la legislación, por tanto en sí, tiene la flexibilidad para adecuarse a las necesidades concretas y específicas de cada proceso en particular.

El presupuesto participativo es entonces una síntesis de procesos sociales y políticos derivados de la urgencia de encontrar formas de democracia directa en donde la población sea realmente parte de la definición de problemas y soluciones a sus necesidades. Obedece también a un desarrollo metodológico que articula la planificación con participación ciudadana y gestión pública.

De esta manera, la puesta en práctica de este mecanismo abre la posibilidad de superar el clientelismo político, la exclusión social de amplios sectores de

¹ Cabannes, Yves, Tendencias recientes y perspectivas de los presupuestos participativos, en PGU- LAC, presupuestos Participativos, Quito, 2004

² Ruiz Lucia, Presupuesto participativo Mancomunado de Tungurahua, H. consejo Provincial de Tungurahua, PDDL Intercooperation, Centro de Investigaciones Ciudad, 2006.

³ Torres, Víctor H, Sistematización de las experiencias de desarrollo local y manejo de recursos naturales en el Ecuador, COMUNIDEC, 2004



pobladores, y de mejorar la transparencia en el manejo de los fondos públicos a través del control social sobre el destino del gasto y la inversión propiamente dicha.

En la actualidad el Ecuador ha aprobado y cuenta con una nueva Constitución, que está orientada principalmente a establecer formas renovadas de participación ciudadana de organización y funcionamiento del Estado. Esto seguramente provocará ajustes en los roles y responsabilidades de los gobiernos seccionales, así como en la participación directa de los actores públicos y privados en la gestión en los diferentes niveles de gobierno.

La presente investigación está dividida en cinco partes, la primera parte integra objetivos, dedicatoria, un preámbulo y cuatro capítulos, de los cuales, el primer capítulo contiene a quienes está dirigido, objetivos, dedicatoria, agradecimiento y la introducción. El Capítulo I, describe el marco teórico, conceptual e histórico del presupuesto participativo, El Capítulo II, aborda todo el proceso de del PP desde la metodología, planificación ejecución y evaluación y El Capítulo III, hace referencia a la institucionalización del presupuesto participativo y el Capítulo IV, se refiere a las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.



CAPITULO I.

MARCO CONCEPTUAL E HISTORICO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

1.1. La Historia de los PP.

En los años ochenta, América Latina y el Ecuador posterior a las dictaduras militares, vivió una crisis política. Tal crisis se manifestaba en gobiernos clientelares, ineficientes e inequitativos, vulnerables a la corrupción; la participación de la ciudadanía en los procesos políticos era casi nula y los niveles de pobreza, que siguen afectando a grandes sectores de la población sobre todo de la zona rural, eran altos.

Esto ha llevado a varios gobiernos seccionales y locales a que generen propuestas de gestión alternativa, encaminadas a promover la Participación Ciudadana y la inclusión social. Entre ellas se destacan la implementación de procesos de PP que, convirtiéndose en una de las modalidades de democracia participativa, desarrollaron una variedad de métodos, montos, grados de institucionalización, lógicas de gestión e incluso objetivos políticos⁴.

A partir de 1989 algunas ciudades, como Porto Alegre o Santo André-Brasil, inician un proceso innovador de control de presupuesto municipal. En este contexto, y después de esta primera fase experimental, la segunda (1997-2000) correspondió a la masificación brasileña, seguido por un período, el actual, de expansión fuera de Brasil y su diversificación. Si bien hasta el momento la gran mayoría de experiencias se han generado en el ámbito brasileño, desde el año 2000 muchas de ellas se han producido en la Región Andina (Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia) y, posteriormente, en algunas ciudades del Cono Sur. Todo indica que América Central, en donde se consolidan algunas experiencias pioneras como la de San Salvador y algunas ciudades nicaragüenses, será la cuarta región de expansión. Lo original de la

⁴ Lucio Aguirre, *Presupuesto Participativo: una guía práctica*. Intercooperation, 2009.



fase actual es que varias ciudades (cinco en total) adoptaron el método a sus contextos locales⁵.

A partir de esta expansión, más de 300 municipios en América Latina y en el Ecuador han adoptado el instrumento de los PP como mecanismo de planificación y gestión local. En Perú este instrumento es una Ley Nacional que obliga a todos los municipios la implementación de la gestión participativa con base en el reglamento interno que se emite cada año⁶.

En varios Gobiernos Locales, la entrada para iniciar procesos de gestión participativa ha sido efectivamente el PP y los planes de desarrollo cantonales. Estas herramientas se han ido constituyendo en respuesta adecuada a la gobernabilidad democrática local, donde la población es parte de la definición de problemas y soluciones a sus necesidades. Obedece también a un desarrollo metodológico que articula la planificación con Participación Ciudadana y gestión pública.

En el Ecuador, la lucha de los pueblos indígenas jugó un papel importante en la historia de estos procesos de gestión participativa. En efecto, tal modelo se registra desde 1979, cuando los indígenas empezaron a participar como candidatos en algunas localidades auspiciados, claro, por partidos tradicionales.

En el conocido levantamiento de 1990, los pueblos indígenas mostraron al país el poder de su organización. Las fuerzas políticas del Ecuador se dieron cuenta de que ya no podían gobernar “a espaldas” de los indígenas. Las organizaciones indígenas generaron una serie de propuestas para cambiar el

⁵ Yves Cabannes, “Tendencias recientes y perspectivas de los presupuestos participativos”, en *Presupuestos participativos*. Quito, PGU- LAC, 2004.

⁶ Lucía Ruiz, *Presupuesto Participativo Mancomunado de Tungurahua*. H. consejo Provincial de Tungurahua, PDDL Intercooperation, Centro de Investigaciones Ciudad, 2006.



país, plantearon un cambio profundo y la necesidad de construir un Estado Plurinacional, ya que vivían en condiciones de pobreza⁷.

Paralelamente, otros movimientos sociales y ciudadanos proponían reivindicaciones por derechos sociales y ambientales; demandaban la necesidad de la Participación Ciudadana en la gestión pública como una estrategia para superar las formas tradicionales de democracia representativa, apostando a una democracia participativa y directa.

En 1996, los indígenas decidieron participar directamente en elecciones a través de un movimiento político propio Pachakutik, poniendo en la mesa el debate: la lucha por la identidad, la construcción del Estado Plurinacional desde las bases, desde lo local, en suma, una gestión alternativa con Participación Ciudadana. Con esta tónica, ganaron las elecciones en muchos territorios, sobre todo municipios, y dieron inicio a nuevos mecanismos de participación que en sus inicios se conformaban por la experiencia de unos cuantos cantones⁸.

Desde el año 2000, son muchos los municipios innovadores que aplican PP y algunos otros mecanismos de desarrollo local. Según Víctor Hugo Torres, 29 son los municipios innovadores afiliados a la Coordinadora de Gobiernos Alternativos de Ecuador. La mayoría estaban ubicados en territorios de alta densidad poblacional indígena, característicos por los altos niveles de organización de base que se enlazan en la estructura piramidal “de abajo hacia arriba”, propia del movimiento indígena⁹.

Entre los gobiernos locales que iniciaron procesos de presupuesto y de gestión participativa, están los siguientes: Cotacachi, Guamote, Otavalo y Nabón. En el 2003, surge el *Nuevo Modelo de Gestión* en la Provincia Tungurahua, que

⁷ K, Hernández y Naranjo, M. *Balance Crítico de los gobiernos locales alternativos*. PDDL e IEE, 2005.

⁸ Ibídem.

⁹ Víctor Torres, *Sistematización de las experiencias de desarrollo local y manejo de recursos naturales en el Ecuador*, COMUNIDEC, 2004.



aporta con elementos importantes de gestión mancomunada de planificación y distribución de poder a nivel provincial.

Un denominador común para iniciar estos procesos ha sido la decisión y voluntad política de las autoridades en los gobiernos locales. Además, con estas experiencias positivas y porque se visibilizaban resultados positivos en lo social, en lo económico y en lo político, otros gobiernos municipales se sumaron a procesos parecidos de gestión participativa.

1.2. Qué es Presupuesto participativo

Después de las dictaduras militares autoritarias en América Latina retornaron los sistemas democráticos pero con un sistema diseñado para el gobierno de las élites de cada país, con una lógica de exclusión del pueblo de las esferas de gobierno y en función de satisfacer los intereses de acumulación y enriquecimiento de las oligarquías corruptas y ociosas vinculadas a turbios negocios con transnacionales.

Desde entonces las luchas populares nunca desmayaron en este continente por construir la democracia en sentido real. En el Ecuador, la ambición de estos grupos oligárquicos, condujo a que sean derrocados tres gobiernos en seguidilla, simultáneamente muchos gobiernos municipales entran en procesos de gestión con participación ciudadana, apuntando al desarrollo local.

En efecto, dichos municipios “alternativos” desarrollaron diferentes mecanismos de una nueva gestión participativa. En varios casos, inician procesos desarrollando la planificación local y utilizando metodologías participativas (planes de desarrollo cantonal, parroquial, provincial). En este marco se da el surgimiento y fortalecimiento de estos espacios de gobernabilidad local. Así aparecen las asambleas locales, parroquiales y cantonales, mesas temáticas y otras iniciativas de deliberación colectiva.

A partir del 2001 emergieron los PP, con la influencia de la exitosa e internacionalmente difundida experiencia de Porto Alegre (Brasil). A pesar de



eso, no se puede considerar que los PP sean procesos copiados de Brasil, más bien, el PP se ha enmarcado, en el Ecuador, dentro de los esfuerzos realizados de los gobiernos seccionales y municipales para la gestión del desarrollo local con la participación de sus pobladores y para articular la democracia representativa con la democracia participativa.

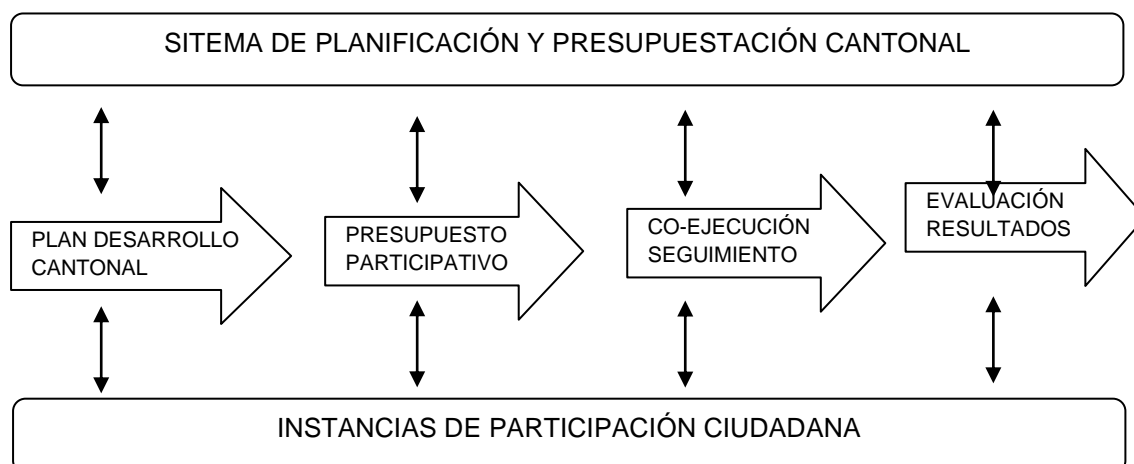
Antes es fundamental entender qué es el presupuesto general en un municipio, pues éste es el que se abre a la participación en los procesos que trataremos a continuación.

El presupuesto municipal es un instrumento de gestión administrativa que establece los ingresos y egresos –a futuro- de la entidad municipal, y contempla absolutamente todos los flujos que normalmente se operan en la gestión financiera. La elaboración -por ley-, es competencia del Alcalde y la dirección financiera, mientras que la aprobación, es del Consejo Cantonal.

Es necesario entender la diferencia entre el Sistema de Presupuestación tradicional con el Sistema de Presupuesto Participativo. El primero está caracterizado por los criterios de asignación tradicionalmente estos criterios estaban en función de las clientelas electorales de la primera autoridad y de los concejales. Son ellos quienes proponen y deciden.

Mientras tanto, el Sistema de Presupuesto Participativo está en función de desarrollo cantonal. Las asambleas ciudadanas proponen y deciden en el porcentaje asignado para PP.

Diagrama del Sistema de Planificación y Presupuestación Cantonal 2008¹⁰



Fuente: Notas borradores del autor

Elaboración. Lucio Aguirre

El municipio continúa siendo el ámbito privilegiado para su actuación y el presupuesto municipal el objetivo central del debate.

1.3. Definiciones de PP

Existen varias definiciones de PP

Se puede describir el PP como un proceso de participación de los ciudadanos y ciudadanas en la deliberación, decisión, implementación y control del presupuesto participativo municipal. El PP es un mecanismo que permite la gestión anual del Plan de Desarrollo¹¹.

¹⁰ Aguirre, Lucio, *Cuadro del Sistema de Planificación y Presupuestación Cantonal 2008*, Versión Borrador, 2008

¹¹ Saya Sauleire ¿Cómo hacer un PP? CARE, CODENPE AECI, 20059).



Es un proceso técnico, social y político de la gestión participativa para el desarrollo local que involucra a la población y sus organizaciones en la definición de prioridades para la inversión pública y en el seguimiento y control de las mismas. “Es un proceso de construcción colectiva de ciudadanos y ciudadanas en el diseño, ejecución y veeduría del presupuesto municipal y que tiene como referente para su aplicación el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal”¹².

El presupuesto Participativo es un mecanismo de gestión que posibilita que la ciudadanía tome decisiones concertadas acerca de la inversión pública de beneficio colectivo, de esta manera se constituye en una herramienta que acerca a la población y al gobierno local, y promueve el reparto equitativo o democrático de recursos públicos¹³.

El presupuesto participativo definido desde la experiencia de la población local¹⁴

- Es el que permite a la gente decidir sobre el uso de los recursos públicos y priorizar sus necesidades
- Es una forma de asignar recursos en los diferentes recintos donde la ciudadanía define el tipo de obra.
- Es un rubro que se destina a las comunidades y recintos para que prioricen sus necesidades; está dentro del nuevo modelo de gestión participativa

¹² Aguirre, Lucio. Propuesta Metodológica de Presupuesto participativo Cantonal para Oña 2006

¹³ Municipio de San Fernando. II Asamblea Cantonal del 2008, Rendición de Cuentas

¹⁴ Entrevistas directas a ciudadanos y ciudadanas de los cuatro cantones



- A cada comunidad es asignada un presupuesto participativo para optimizar las obras y la gente decide en que va a utilizar su presupuesto.
- Tenemos una fase de presupuesto que se origina para todos los actores rurales del cantón de esa manera todos participan del presupuesto, antes venían a pedir y el que estaba de suerte participaba en algo por ahí; en cambio aquí toda la población tiene participación del presupuesto.

1.4. Para qué sirve el PP

- Para que la gente decida sobre el uso de los recursos públicos y priorizar sus necesidades, democratizando así, la administración pública
- Para fortalecer a la democracia participativa y permitir la toma de decisiones de la población acerca de la inversión pública
- Para Transparentar el manejo de los recursos municipales y provinciales y darles el uso adecuado.
- Para desarrollar y fortalecer la articulación a los tres niveles de gobierno, provincial, cantonal y parroquial.
- Para promover la coordinación entre los gobiernos seccionales instituciones, y la sociedad civil para la inversión y definición de propuestas.
- Para fomentar una cultura de planificación y para organizar de manera más eficiente la gestión municipal-provincial y nacional
- Para fomentar mecanismos de exigibilidad en relación con los derechos ciudadanos.



1.5. ¿Por qué surge el PP?

- Por la necesidad de promover la participación ciudadana
- Por las necesidades de la ciudadanía de ser escuchados y además de ser atendidos más equitativamente ya que se llega a todas las comunidades.
- Por la decisión política de un cabildo y porque los pueblos o comunidades necesitan desarrollar sus propias obras de acuerdo a sus necesidades.
- Para democratizar la administración pública representativa y no representativa
- Surge por las inconformidades de la participación en el presupuesto del Estado
- Por la acumulación de necesidades de la población en una situación de escasos recursos que tiene la municipalidad.
- Por la inequidad de la distribución de los recursos en el cantón

1.6. Principios de los presupuestos participativos

- **Participación universal:** Es entendida como la participación de todos los actores en las diferentes fases de un proceso: planificación, ejecución, seguimiento y evaluación.
- **Transparencia de la gestión pública:** Es obligación de las autoridades, técnicos municipales informar sobre la gestión pública, y el manejo *del* presupuesto municipal y provincial y a su vez decidido por toda la población.



- **Solidaridad:** Con los más necesitados, se cederá recursos para favorecer a los más necesitados para el desarrollo económico y productivo, la generación de empleo y el comercio.
- **Inclusión y Equidad:** Las mujeres, hombres, niños, jóvenes, mestizos, indígenas, campesinos, discapacitados, ancianos, etc. Tenemos la oportunidad y el derecho de participar en igualdad de condiciones y de mejorar las condiciones de vida.
- **Interculturalidad:** Apoya la unidad en la diversidad y la creación de nuevos saberes, creando instancias de participación y encuentro entre las personas y grupos sociales de las diferentes culturas.

1.7. Los impactos del PP

El presupuesto participativo tiene varias dimensiones que merecen explicarse, pues estos procesos no son exclusivamente instrumentos de asignación democrática de recursos, el PP es algo más que esta visión tecnicista, pues obedece a un enfoque integrador que obliga a los actores a definir prioridades y construir acuerdos entre los diversos sectores sociales y económicos y con los gobiernos locales, así:

- En lo social, es un ejercicio de democracia participativa que contribuye a la solidaridad y a la madurez de la conciencia social de la ciudadanía para resolver las necesidades de la población de manera equitativa y fortalecimiento del tejido social.
- En lo político, contribuye a la gobernabilidad democrática al corresponsabilizar a las organizaciones sociales y comunidades en la definición de la inversión pública para el desarrollo local. Impide prácticas clientelares y ayuda en una nueva cultura de participación.



- En lo económico: apunta a la eficiencia en el gasto público, con transparencia y control social y en función de la planificación estratégica de un territorio.
- En lo ético: representa un eficaz mecanismo para luchar contra la corrupción en el manejo de los fondos públicos y generar un sistema de control social y transparencia.
- En lo institucional, los gobiernos seccionales promueven la participación y democratizan el poder; institucionalizan la planificación; modernizan el orgánico funcionan de acuerdo a la demanda local y capacitan y potencializan al personal para mejorar la capacidad de gestión.

1.8. EL PP y la Gestión Participativa

La gestión participativa y eficiente se define como un mecanismo o un estilo alternativo para el desarrollo local basado en la articulación del gobierno local, la sociedad civil (actores comunitarios, organizacionales y privados) e instituciones públicas y privadas, que gestionan compartida mente el desarrollo, practicando la democracia participativa comparten una visión integral: económica, social, política y cultural en perspectiva de un desarrollo humano equitativo y sostenible de su territorio. (*Tomado de folleto: Desarrollo desde lo local, Aprendizajes de INTERCOOPERACION en el Ecuador,

En este marco el PP se ha convertido en un instrumento indispensable de la gestión participativa local, porque muestra la dialéctica virtuosa que articula la democracia representativa con la democracia participativa, para una participación directa de la sociedad civil en el desarrollo del cantón. Muestra la voluntad contractual democrática encuentra un camino concreto de construcción social e institucional que no sea la delegación de élites en la toma de decisiones. Al mismo tiempo es evidente que la participación de la ciudadanía se convierte en sí misma en la fuente de la legitimidad política y de viabilidad de las decisiones públicas



Otro del mecanismo de democratización que genera el PP, es la transparencia. EL PP obliga a entregar un mínimo de información, pero sobre todo construye el sentido común que parte de la exigencia de la transparencia. Induce al fortalecimiento y a la capacidad de gestión colectiva de las comunidades y la corresponsabilidad.

1.9. La Nueva Gestión Pública que exige el Paradigma del Buen Vivir

En la actualidad, uno de los grandes logros alcanzados con la Constitución del 2008 ha sido el recoger en la norma constitucional la enorme experiencia desarrollada por algunos GAD y sus importantes innovaciones metodológicas. Entre estas últimas innovaciones contamos con la Planificación Participativa Local, el Presupuesto Participativo, el Control Social y las diversas experiencias/resultados en Desarrollo Económico Local (DEL), Gestión Ambiental e Inclusión Social.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), en el artículo 71, establece que:

Es obligación de Presupuesto Participativo (PP): Es deber de todos los niveles de gobierno formular los presupuestos anuales articulados a los planes de desarrollo en el marco de una convocatoria abierta a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil; asimismo, están obligadas a brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria.

El incumplimiento de estas disposiciones generará responsabilidades de carácter político administrativo.

El Buen Vivir exige recuperar y fortalecer el rol del Estado tanto a nivel central como en los distintos niveles territoriales. Por eso, la construcción de un nuevo



modelo de Estado con énfasis en una visión del territorio comprende cinco grandes desafíos asociados a¹⁵:

- 1) La territorialización de la política pública, para reducir brechas de inequidad y satisfacer las necesidades básicas de los territorios y su población.
- 2) La planificación y el ordenamiento territorial.
- 3) El reconocimiento y la actuación de las dinámicas regionales que aporten a la concreción de un nuevo modo de acumulación y redistribución para el Buen Vivir.
- 4) El reconocimiento y fortalecimiento del Estado plurinacional e intercultural.
- 5) El diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol redistributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias.

Estos desafíos exigen al Estado Central y los GAD, el diseño y aplicación de mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, de articulación con los ministerios y las instancias descentralizadas y, la concertación con la sociedad civil presentes en el territorio, para que los modelos territoriales de desarrollo local, propendan al fortalecimiento de la planificación y la equitativa asignación territorial de la inversión pública, para alcanzar el Buen Vivir de la población.

En consecuencia, la nueva gestión de lo público debe apuntar a una gestión integral, participativa y eficiente, que promueva el desarrollo económico y el diálogo político, en coordinación con los actores locales.

El Buen Vivir demanda un nuevo estilo de gestión de lo público, razón por la cual los GAD, sus autoridades, funcionarios y funcionarias, deberán

¹⁵ SENPLADES, Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, 2010



capacitarse e incorporar enfoques e instrumentos de la participación, coordinación, articulación de la gestión pública, para

- construir gobiernos de cercanía, generando una cultura de colaboración, corresponsabilidad y cogestión entre el GAD y ciudadanía.
- crear condiciones para lograr el desarrollo humano sostenible, articulando, lo económico, lo social, ambiental, institucional y cultural.
- promover la iniciativa individual y colectiva de la ciudadanía.
- fortalecer la identidad cultural y territorial.
- generar un alto grado de satisfacción en la población sobre el desempeño de los GAD.
- distribuir equitativamente las oportunidades de acceso a los recursos, al conocimiento y a la información.
- promover la transformación de las economías locales.
- construir un clima social para la participación y la inclusión social.

1.10. Componentes del Modelo de Gestión Participativa

La implementación del nuevo Modelo de Gestión Participativa en los GAD, especialmente la experiencia de los gobiernos municipales, ha contribuido a desarrollar y sistematizar un marco orientador de conceptos, enfoque, fases y prácticas de democracia participativa.

Este “marco orientador” se sintetiza en cuatro grandes Componentes o Ejes, los cuales, están interrelacionados y que le dan sustento al Modelo de Gestión Participativa. Empero, estos componentes por separado no tienen contundencia ni sostenibilidad y representan intentos aislados por buscar modelos diferentes de gestión pública; por ello es fundamental entenderlos como elementos de todo un sistema.

Los Componentes o Ejes de la gestión participativa son:

- 1) El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)
- 2) El Presupuesto participativo (PP);**
- 3) El Sistema de Participación Ciudadana;



- 4) Las Instancias de concertación público – privada; y,
- 5) La Innovación Institucional.

A continuación describiremos brevemente el enfoque de cada componente.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Se ha adoptado como la herramienta que planifica el desarrollo cantonal. Hace la función de guía y/o ruta a seguir, define la visión, el horizonte temporal de largo plazo, e identifica los ejes prioritarios de desarrollo para alcanzar el Buen Vivir local.

Hoy, los PDOT, son instrumentos obligatorios en los GAD; en este sentido es mandante al presupuesto municipal e impulsa a una reingeniería institucional por lo que contempla espacios fundamentales de Participación Ciudadana como el Consejo Local de Planificación, la Asamblea Cantonal, las mesas de trabajo.

El Presupuesto Participativo (PP). PP es un instrumento de operación del PDOT, prioriza acciones y asigna recursos del PDOT en función de los acuerdos que se generan en espacios fundamentales de Participación Ciudadana como: la Asambleas Locales: comunitarias, parroquiales y cantonales Local y el “Comité de PP”.

El PP contribuye a conocer y transparentar el presupuesto, crea un debate público sobre el uso de recursos del Gobierno Municipal que permite dar cuenta de la decisión de la gente sobre el uso de los recursos públicos en base a la priorización de obras y proyectos que se hacen desde las comunidades.

El Sistema de Participación Ciudadana, es un conjunto de conceptos, enfoques y prácticas de democracia participativa impulsado para buscar mecanismos adecuados de movilización ciudadana y así incidir en la cogestión del desarrollo municipal.



El Sistema debe promover a la ciudadanía para que se organice y participe en la gestión pública, fortalecer el tejido social cantonal, desde las organizaciones de base, hasta el nivel cantonal. La Organización social para y la Participación Ciudadana debe contemplar sus propios espacios de deliberación y operación tales como las asambleas, los comités, las mesas temáticas.

Los espacios e instancias de Participación Ciudadana. Son espacios de convergencia y de deliberación de los asuntos públicos entre los representantes de la ciudadanía, instituciones de régimen dependiente y del gobierno local. El GAD debe crear espacios de Participación Ciudadana en el marco de la Constitución y del Modelo de Gestión Participativa, al igual que la Ciudadanía.

La Innovación Institucional. Tiene que ver con el cambio de la Institución Municipal y la construcción de la nueva la municipalidad que responda al Nuevo Modelo de Gestión participativa; esto, implica cambios en la estructura del orgánico e inclusive en la cultura institucional y de los modelos mentales de los servidores públicos. Debe: desarrollar una nueva misión, visión, valores, objetivos; contar capacidad institucional, para asumir procesos y competencias de gestión participativa; tener consistencia, credibilidad institucional, coherencia con las demandas ciudadanas; y, promover la cogestión.



CAPÍTULO II.

PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO

Según la LOPC en el Art 70, establece que, el Procedimiento para la elaboración del PP: «la autoridad competente iniciará el proceso de deliberación pública para la formulación de presupuestos con anterioridad a la elaboración del proyecto de presupuesto. La discusión y aprobación de los presupuestos participación serán temáticas, se realizara con la ciudadana y con las organizaciones sociales que deseen participar y con delegados y delegadas de las unidades básicas de participación comunidades, comunas, recintos, barrios, urbanas y rurales de los GAD».

El seguimiento de la ejecución presupuestaria se realizará durante todo el ejercicio del año fiscal. Las autoridades, funcionarios y funcionarias del ejercicio de cada nivel del gobierno coordinarán el proceso de PP correspondiente

Las asignaciones de los recursos se harán conforme a las prioridades de los planes de desarrollo para propiciar la equidad territorial sobre la base de la disponibilidad financiera del gobierno respectivo.

2. 1 Pasos previos

Antes de la aplicación de los procesos metodológicos, es necesario que existan las siguientes condiciones:

- Que los actores locales, las autoridades, las instituciones y la sociedad civil entren a un proceso de sensibilización y estén motivados:
- Que haya la voluntad y decisión política de las autoridades electas para aplicar la Constitución y las Leyes.
- Contar o construir planes de desarrollo y ordenamiento Territorial (PDOT).
- Conocer logros de otras experiencias.



Para implementar procesos de PP, es necesario tomar en cuenta estos condicionantes, caso contrario corremos el riesgo de fracasar.

Par el efecto, hay que partir de la premisa de que no existe una metodología o receta única para implementar el PP. La experiencia nos enseña que debe ser construido e implementado por sus propios actores locales y de acuerdo a su realidad.

2.2 Pasos Metodológicos

En la definición metodológica del presupuesto participativo (PP), es importante partir de que el proceso metodológico del PP es eminentemente participativa, Sin embargo, debe haber responsables que lideren el proceso, elaboren un propuesta y lo validen. Esta responsabilidad recae en el equipo técnico de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

Para el proceso, es necesario considerar algunos pasos¹⁶:

- a) Identificación de actores y sus responsabilidades.
- b) Zonificación del territorio y forma de adoptar el PP.
- c) Montos disponibles que se invierten.
- d) Criterios para la distribución del PP.
- e) Instancias de participación ciudadanas del PP.
- f) Ciclo de aplicación del PP.

¹⁶ Recopilación de experiencias de PP implementadas en varios GAD



Desarrollo de los pasos:

a) *Identificación de actores y sus responsabilidades*

Es necesario identificar y definir a los actores que participan en las diferentes fases del PP, y cuáles son sus responsabilidades: Los actores a considerar son: la ciudadanía y/o sociedad civil (líderes/as, dirigentes comunitarios y de organizaciones de base y de segundo grado), de las instituciones de régimen dependiente (directores/as y/o representantes y técnicos) y de gobiernos autónomos descentralizados (autoridades electas, técnicos y personal).

Si el PP es aplicado a nivel de gobierno cantonal y/o provincial, se recomienda crear un equipo técnico. El Equipo Técnico (ET) quienes van a ser los responsables del acompañamiento en la formulación y ejecución del PP en cada nivel de gobierno. Las funciones y competencias del ET es: analizar, socializar, implementar y validar la metodológica del PP con los gobiernos seccionales y la sociedad civil.

Se recomienda que el ET integre técnicos de los gobiernos seccionales y estén liderados por los directores de planificación y financiero. Además, si es posible de instituciones y líderes/as de la sociedad. En efecto, el equipo entrará en un proceso de capacitación en temas relacionados con el PP.

En el cantón Girón, por ejemplo, el equipo técnico del PP está integrado por: Director/a del Departamento de Planificación, del Departamento de Finanzas y de la Unidad de Gestión Ambiental.

b) Ordenamiento del Territorio y forma de adoptar el PP

• Ordenamiento del Territorio

La aplicación del PP demanda la zonificación del territorio para garantizar la cobertura total del cantón y/o provincia.

Si aplicamos el PP a nivel cantonal, se recomienda zonificar de la siguiente manera:

- ✓ Parroquias rurales y sus comunidades: estará representadas por los comités comunitarios y/o parroquiales, y con el apoyo de las juntas parroquiales.
- ✓ La Parroquia de las comunidades periféricas: estarán representadas por los comités comunitarios de las parroquias periféricas, si no lo hay deberá crear un directorio que lo represente.

Si aplicamos el PP a nivel provincial, se zonificará de la siguiente manera:

- ✓ Cantones: representados por los alcaldes/as y Los representantes de los Comités Cantonales de la ciudadanía o sociedad civil.
- ✓ Parroquia: representada por la Junta Parroquial y los comités parroquiales y/o comunidades de su jurisdicción.
- ✓ Comunidades periféricas (nombrar un directorio).

• Forma de adoptar el PP

Existen tres formas de adoptar el PP:

1. *Con base territorial*: Esta modalidad o forma de implementar el PP, es entendida como la asignación del presupuesto por territorio (cantones, parroquias y/o comunidades). Se trata de que a cada cantón, parroquia y comunidad se le asigne equitativamente una parte del presupuesto municipal y/o provincial.



En los Cantones de la Cuenca Alta del Río Jubones en Azuay, por ejemplo, realizan el PP con base territorial, dividen el territorio en

Parroquias rurales, urbana y estos a su vez en las comunidades. Cada comunidad en asamblea escoge o prioriza las obras o proyectos a ejecutar y plasma en una matriz donde constan los Ejes Estratégicos de los Planes Cantonales y Parroquiales.

2. *Con base temática:* Esta modalidad de implementación del PP, es entendida como la asignación de un porcentaje del presupuesto municipal y/o provincial a un determinado eje temático: (ambiente, económico-productivo, salud, educación), para lo cual, los actores, priorizan las obras o proyectos del eje temático a implementar. Por lo general, esta modalidad se trabaja en las mesas o consejos temáticos, donde, los gobiernos seccionales y las instituciones asignan un monto que consta en sus presupuestos anuales, para proyectos y obras relativos al tema. El monto tiene relación con la capacidad de gestión de la mesa temática.
3. *Con base territorial y temática:* Esta modalidad o forma de implementar el PP es una mezcla de las dos anteriores, es la modalidad ideal. Por ejemplo, en Loja se trabajó una propuesta metodológica entre el Consejo Provincial y algunos municipios, tanto con base territorial como temática.

En la ciudad de Orellana, se realiza el PP con esta modalidad.

PP territorial: El cantón está conformado por 11 parroquias y 28 barrios urbanos. Se procedió a una zonificación en la parte urbana: 6 zonas barriales. Cada parroquia y cada zona barrial reciben de manera equitativa un monto de PP para priorizar.



PP temático: Existe 9 mesas sectoriales, salud, educación, agropecuario, ambiente, turismo, jóvenes, mujeres, niños y empleo, cada mesa recibe un monto de PP para proyectos relativos a su tema. El monto es relativo a la capacidad de su mesa.¹⁷

c) Montos disponibles que se invierten para PP

En este paso se definen los montos que se va a invertir en PP. Para el efecto, un primer paso es conocer o definir los montos del presupuesto Municipal y/o Provincial que va a ser asignado con base al territorio (por cantón, por parroquia y comunidad).

Si se adopta con base Territorial se asignará un porcentaje del presupuesto municipal y/o provincial a las parroquias y estas a su vez a las comunidades, las cuales, escogen o priorizan las obras o proyectos a ejecutar.

Por ejemplo en la provincia de Loja en el año 2009. Se implementa el PP can base temática ambiental, donde los gobiernos seccionales aporten un porcentaje de su presupuesto, esto se suma con los montos de las instituciones que trabajan en la zona y en el tema ambiental y se hace un monto mayor el cual, se pone a consideración de los actores, quienes son los que escogen las acciones a implementar.

Por lo general, en el primer año de implementación del PP las autoridades especialmente municipales deciden en colaboración con el director financiero el monto que se destinará al PP para el cantón, para la parroquia/comunidad y para el o los ejes temáticos. Es a partir del segundo año que los líderes/as sociales participan en la definición del monto a asignar.

¹⁷ Saulière, Saya, CARE, CODEMPE Y FORMIA, ¿Cómo hacer un Presupuesto Participativo?, 2006



d) Criterios para la distribución del PP

Un principio del PP es la distribución equitativa de los recursos, para lo cual, se definirán criterios de distribución con base territorial y temática.

Con base territorial, un porcentaje del Gobierno Local se asignará entre parroquias y comunidades, para lo cual se propone los siguientes criterios de distribución:

- No. Población de las parroquias y comunidades periféricas: un %
- Por NBI (Jerarquía funcional de asentamientos poblados): un %
- En montos iguales para las parroquias: un %

Con base temática, por ejemplo, para el PP ambiental, un presupuesto de las instituciones, más un porcentaje del presupuesto del gobierno provincial y municipal es asignado para éste tema, de acuerdo a los siguientes criterios de distribución:

- Zonas productores de agua un %
- Áreas de bosques nativos un %
- Áreas erosionadas un %
- Logros en el mejoramiento ambiental un %

e) Ciclo y/o Fases de planificación del Presupuesto Participativo.

Para la eficiencia de la planificación del PP, depende mucho del ciclo o fases de ejecución de actividades que se realiza durante el periodo fiscal de enero a diciembre.



Para implementar procesos de PP se recomienda pasar por las siguientes fases:

Fase 1: De Promoción e Información del presupuesto municipal.

Fase 2. Preparación del Estudio Técnico Financiero (ETF)

Fase 3. Presentación, validación y aprobación del ETF

Fase 4. De información y transparencia del PP

Fase 5. De priorización del PP

Fase 6. De aprobación del presupuesto municipal

Fase 7. De co-ejecución del presupuesto participativo

Fase 8. Fase de seguimiento y evaluación del PP

Fase 1: De Promoción e Información del presupuesto municipal.

El Gobierno Autónomo Descentralizado, debe definir una estrategia de promoción, difusión y apropiación de la ciudadanía del PP. El plan de promoción debería contemplar materiales de difusión que permita transmitir a la población objetivos, resultados y procedimientos, (plazos o tiempos requeridos e identificar a los responsables y a los actores).

Materiales de Difusión y promoción

ASAMBLEAS PARROQUIALES

Organizan: Las Juntas Parroquiales
Participantes: dirigentes de los comités pro mejoras

El objetivo: Decidir y priorizar la obra o proyecto a ejecutarse en el recinto.
La Metodología. Se identifican los problemas comunales a ser resueltos, de los cuales, en consenso se elige 1 ó 2 problemas a ser resueltos. Si no se llega a consensos, se utiliza 3 criterios de priorización:

* Impacto económico,
* Impacto social, y
* Fortalecimiento Organizativo.

ASAMBLEAS COMUNITARIAS:

Organizan: los dirigentes de los comités pro mejoras

Participantes: dirigentes de todos los Comités y población en general.
El objetivo: Decidir y priorizar la obra o proyecto a ejecutarse en el recinto.
La Metodología. Se identifican los problemas comunales a ser resueltos, de los cuales, en consenso se elige 1 ó 2 problemas a ser resueltos. Si no se llega a consensos, se utiliza 3 criterios de priorización:

* Impacto económico,
* Impacto social, y
* Fortalecimiento Organizativo.



PRIMERA ASAMBLEA CANTONAL DE SAN FERNANDO 2007



La Asamblea Cantonal (AC) es la máxima instancia de participación ciudadana y del nuevo Modelo de Gestión Local, mismo que está implementando el gobierno municipal gracias a la voluntad y decisión política del Consejo Cantonal y del Sr. Alcalde.

Se realiza dos veces al año, en el centro urbano del cantón, participan representantes de las Organizaciones sociales, económicas, instituciones, autoridades y pueblo en general



Fuente y autor Gobierno Municipal de San Fernando, 2009¹⁸

Consiste en la preparación del Estudio Técnico de Distribución del Presupuesto, el cual se formula de acuerdo a los Ejes del PDOT (artículo 215 del COOTAD) y la amortización de la deuda, en porcentajes.

¹⁸ Folleto de difusión del presupuesto participativo del gobierno municipal de San Fernando, 2009

**Cuadro No. 1** Estudio Técnico Financiero (ETF) con los ejes del PDOT

COMPONENTE DEL PDOT	PORCENTAJE	MONTO	OBSERVACIONES
Económico	5 %		
Eje: Socio Cultural	15%		
Eje: Físico Ambiental	15%		
Eje: Asentamientos humanos	25%		
Eje: Movilidad y comunicación	20%		
Eje: Organizativo e institucional	10%		
Amortización de la Deuda	10%		
TOTAL.	100%		

Fuente. GAD del cantón Cañar - tomado de referencia del ETF 2011.

Elaboración: Lucio W. Aguirre



La distribución del Presupuesto Municipal de acuerdo a los Ejes del PDOT, se asigna a las parroquias y comunidades, se lo hace de acuerdo a las modalidades y los criterios antes señalados.

**Cuadro No. 2** Asignación presupuestaria a las parroquias

PARROQUIAS	CRITERIO DE NBI	CRITERIO POBLACIÓN%	TOTAL
INGAPIRCA \$ \$ \$
HONORATO VÁSQUEZ \$ \$ \$
CHOROCOPOTE \$ \$ \$
JABIN \$ \$ \$
.....			

Fuente. GAD del cantón Cañar - tomado de referencia del ETF 2011.

Elaboración: Lucio W. Aguirre

Estas propuestas son presentadas al alcalde y equipo técnico municipal, quienes las analizan y ajustan, para ser presentadas al Consejo de Planificación Local y/o a la Instancia Mixta

Los responsables de esta tarea son los directores de los Departamentos Financiero y de Planificación, quienes presentan en primera instancia al alcalde. Esta presentación se da por lo general en el mes de marzo y abril.

En el COOTAD, en el artículo 215, establece, «El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados se ajustará a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomías».



Fase 3. Presentación, validación y aprobación del ETF

El alcalde/sa, convoca y presenta la propuesta del ETF del Presupuesto Municipal al Concejo de Planificación Local, quienes. En esta instancia participan el alcalde/sa, un representante del legislativo, representantes de la sociedad civil, un representante del Ejecutivo y técnicos municipales designados por el alcalde, el secretario lo hace el Director de Planificación.

La responsabilidad le corresponde al alcalde/sa y, quien lo convoca y lidera, por lo general, se lo realiza en abril.

Fase 4. De Información y Transparencia del PP

Posterior a la validación y aprobación del Consejo de Planificación Local el ETP., se informa y transparente el Presupuesto Municipal a través del ETP en la primera Asamblea Cantonal.

De acuerdo al COPFP, en su artículo 5, numeral 4: Transparencia y acceso a la información.- La información que generen los sistemas de planificación y de finanzas públicas es de libre acceso, de conformidad con lo que establecen la Constitución de

la República y este código. Las autoridades competentes de estos sistemas en forma permanente y oportuna, rendirán cuentas y facilitarán los medios necesarios para el control social.

Para garantizar que la población esté informada, se realiza la primera Asamblea Cantonal donde se oficializa la información del presupuesto municipal, la asignación a las parroquias y se da cuentas sobre la gestión del año anterior. Además se utiliza otros mecanismos de comunicación como la radio, televisión local, folletos, dípticos, plegables, etc.

La Asamblea Cantonal por lo general, se realiza a finales del mes de abril de cada año, con la siguiente agenda:



- 1) Transparencia y Acceso a la información del presupuesto municipal (presentación del ETF de Distribución del Presupuesto Municipal.
- 2) Rendición de Cuentas sobre la gestión del año anterior.
- 3) Plenaria de preguntas y respuestas

Fase 5. De priorización del PP

En esta fase se ejecutan las asambleas comunitarias y parroquiales, donde los ciudadanos y ciudadanas analizarán los techos presupuestarios, y, en función de ello, se priorizarán las obras o proyectos correspondientes. Luego se plasman los resultados según el formato que está a continuación.


Cuadro No. 3 Matriz de priorización de obras y proyectos Comunitarias.

Comunidad presenta su proyecto en Asamblea Parroquial para su priorización:

- Fecha: *24 de julio*
- Comunidad: *Tinurpamba*
- Beneficiarios: *60 familias*
- Objetivo: *Contar con agua potable*

Actividades a ejecutar	Insumos necesarios	Costos	Contraparte comunitaria	Observaciones
Solicitar al Municipio Estudio de agua potables	Términos de referencia y contratación	3.000	Mano de obra local	

Firma: _____

PRESIDENTE COMUNA

Fuente. GAD del cantón Cañar - tomado de referencia del ETF 2011.

Elaboración: Lucio W. Aguirre



A estos eventos acompañarán los técnicos municipales, quienes explican la modalidad de la priorización de las Obras y Proyectos, de acuerdo a los Criterios de Distribución, a los Ejes del PDOT y las competencias municipales.

Para la priorización de la obra o proyecto, los miembros de las comunidades analizan los problemas e identifica las soluciones, se recoge en un listado de proyectos, en consenso se procede a escoger uno o dos de acuerdo a su techo presupuestario.

Una vez escogido plasman el proyecto en una matriz, la cual, presentan en la asamblea parroquial, respaldada con una acta de la reunión y firma de los participantes.

La Junta Parroquial y los dirigentes de los CDC consolidan en un Plan Parroquial los planes comunales y presenta al municipio. Cada departamento analiza las demandas y las ubica en el tiempo de ejecución.

La cconsolidación de los Planes Parroquiales, se hace en base a los planes comunales (agrupación de las obras y proyectos comunitarios). Se plasma en la matriz de Planes Parroquiales consolidados:

**Cuadro No. 4** Síntesis de Priorización de Proyectos en Planes Parroquiales

PARROQUIA	COMUNIDAD	PROYECTOS COMUNITARIOS	Costo solución	Sub total	BENEFICIARIOS	CONTRAPARTE
Estudios 2011 para programa de Agua y saneamiento						
Cañar	Correoucu	Estudio de alcantarillado	7,000		120	Acompañamiento
Juncal	Tinpurpampa	Estudio de agua potable	3000		60 FAMILIAS	Acompañamiento
Chontamarca	Chontamarca Chico	Estudio de alcantarillado	3000		110	Acompañamiento
Chontamarca	Cimientos	Estudio de alcantarillado	5000		400	Acompañamiento
Chontamarca	Pomatoglla	Estudio de alcantarillado	5000		225	Acompañamiento
Guallituru	Gulag bajo gruta pelte	Estudio de red de agua	10000			Mano de obra
Guallituru	Gualleturo	Estudio de red alcantarillado	5000			Mano de obra
Docur	Apangoras	Estudio de sistema de agua	2000		46	Mano de obra
Ingapirca	Sisid	Estudio segunda fase alcantarillado	6000			Mano de obra
Ingapirca	Sisid Anejo	Estudio alcantarillado	5000			Mano de obra
Ingapirca	Pucara	Estudio alcantarillado	3500			Mano de obra



Ingapirca	Cisne	Mejoramiento agua potable	20000			Mano de obra
Ingapirca	Centro Parroquial	Estudio alcantarillado	8000			Mano de obra
Zhud	Gun Grande	Estudio de alcantarillado	5000		200 familias	Acompañamiento
Zhud	Sector el Carmen	Estudio de agua potable	3000		40 familias	Acompañamiento
San Antonio	Zhucay	Estudio de alcantarillado	5000			Mano de obra no calificada
San Antonio	Chaupiyunga	Estudio mejoramiento agua	3000			Mano de obra no calificada
Chorocopte	Los Encaladas	Estudio sistema de agua potable	3000		150	Mano de obra no calificada
Honorato Vásquez	Sigsihuayco	Estudio para construcción de alcantarillado de la comunidad	4000			Mano de obra no calificada
		Estudio para mejoramiento de sistema de agua	4000			Acompañamiento para el estudio
Proyectos comunitarios para convenio de cooperación de PP						
Ventura	San Juan Chico	Cancha techada	10000		80	Piedra, lastre



Guallituru	Gruta pelte	Construcción del sistema de alcantarillado	10000			
Docur	Chacalcay	Construcción de Unidades básicas	20000		55	Mano de obra
Docur	Merced Nueva	Mejoramiento agua potable	10000		15	Mano de obra
Chorocopte	Chocopte Centro	Mejoramiento y const IEOS Rom.alto	18000		250	Mano de obra no calificada
Chorocopte	Ganshi	Construcción alcantarillado	10000		60 familias	Mano de obra no calificada
Zhud	Jardín	Unidades básicas sanitarias	12000		30 familias	Mano de obra
Zhud	Pacay	Unidades básicas sanitarias	18000		45 familias	Mano de obra

Fuente. GAD del cantón Cañar - Ficha tomada del Plan Parroquial, 2011.

Elaboración: Francisco Quinde

Estos Planes Parroquiales son insumos para formular el borrador de Presupuesto Municipal y/o Plan Operativo para el siguiente año.

La responsabilidad les corresponde a los jefes de los Departamentos de Finanzas y de Planificación, con la coordinación de los GAD Parroquiales, presidentes y síndicos de cada comunidad y delegados de los dirigentes del Comité Cantonal.



Por lo general, se realiza en el mes de septiembre antes de la entrega a la comisión de Finanzas del Concejo Cantonal.

Fase 6. Aprobación y reformas del proyecto de Presupuesto Municipal.

En esta fase algunos GAD municipales, realizan una segunda Asamblea Cantonal donde presentan los resultados de del proceso de priorización y validación del presupuesto participativo y/o Presupuesto Municipal a la ciudadanía y entregan a la Comisión de Planificación y Presupuesto del Concejo Cantonal.

Empero, en la mayoría de GAD hacen la entrega del Proyecto de Presupuesto Municipal, directamente a la comisión de Planificación y Presupuesto, hasta el 30 de Octubre, quienes tienen 20 días para dar observaciones y sugerencias.

Posteriormente, el Concejo Cantonal aprueba en dos sesiones (primera y segunda instancia), y legalizan el presupuesto, de acuerdo con dispuesto en el COOTAD y el COPFP. Se lo realiza a finales del mes de noviembre y principio de diciembre. La responsabilidad le corresponde al Concejo Cantonal.

Por lo general, el PP se enmarque en el proceso de gestión participativa local, donde los tres actores locales: gobiernos seccionales, las instituciones y la sociedad civil trabajan coordinadamente y en sinergia para implementar el PP.

En caso de no haber experiencias de gestión participativa es necesario organizar a los actores para emprender el proceso y el PP. Para lo cual, es clave crear instancias de participación, como son: Asambleas, Comités, mesas y/o consejos temáticos, etc.

En algunos Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, por ejemplo, de la Cuenca alta del Río Jubones y del cantón Cañar. La ciudadanía y/o sociedad civil se ha organizado en Comités de Desarrollo Cantonal (CDC), es una instancia de participación y representación cantonal, quienes se han ido convirtiendo en las contrapartes y en la co-gestión del presupuesto participativo.

**Cuadro No. 5** Resumen del ciclo de trabajo del Presupuesto Participativo

FAS ES	ACTIVIDADES	OBJETIVO	RESPONSABLES	FECHAS
1 ^a	Información y Promoción	Definir una estrategia de promoción, difusión	De comunicación y planificación	Se inicia en enero
2 ^a	Preparación del ETP	Elaborar documento propuesta de ETP para análisis del equipo técnico y alcalde	Directores de Planificación y finanzas	Febrero y/o marzo
3 ^a	Presentación y validación del ETP al	Presentar y analizar el ETP por el Consejo Planificación Local	Alcalde y Consejo de Planificación Local	Marzo y/o abril
4 ^a	Informar y transparentar el PP en la primera Asamblea Cantonal	Informar y transparentar el Presupuesto Municipal a través del ETP	Alcalde y todos los jefes departamentales	Abril y/o mayo
5 ^a	Priorización de obras y proyectos del PP	Agrupar obras y proyectos comunitarios en Planes Parroquiales	Presidentes de cabildo, dirigentes de CDC y equipo técnico	Junio julio, agosto y septiembre
6 ^a	Entrega y aprobación borrador de Presupuesto Municipal	Aprobar Presupuesto Municipal	Consejo Cantonal	Noviembre y diciembre
7 ^a	Ejecución del presupuesto participativo	Co ejecutar el PP	Gobierno Municipal y organización social	durante todo el año
8 ^a	Seguimiento y evaluación del PP	Dar seguimiento y evaluación	Gobierno Municipal y organización social	Gobierno Municipal y organización social

Fuente: Notas borradores del autor

Elaboración. Lucio W. Aguirre



FASE 7: De Ejecución del presupuesto participativo.

La fase de Ejecución está bajo la responsabilidad de la Municipalidad y de las comunidades. Se ejecuta por lo general desde enero a diciembre, del siguiente año que fue planificado y de acuerdo al cronograma establecido.

Es importante dar a conocer y difundir a la ciudadanía el plan del PP, para el efecto, se recomienda utilizar varios medios como: la radio, la prensa, la televisión local, u otro mecanismo de difusión.

Un instrumento de difusión que generalmente utilizan los cantones de la Cuenca Alta del Río jubones (CARJ) es la Agenda de Trabajo, donde consta los días de reuniones, asamblea y en la parte última consta el plan del PP con su respectivo cronograma distribuido durante el año.

Este instrumento (calendario) es entregado a todos los dirigentes de las comunidades e integrantes del Comité de Desarrollo Cantonal (CADC), para que apoyen a la programación y al seguimiento de la ejecución de las obras y proyectos, actividad que se lo hace en las respectivas reuniones bimensuales.

**Cuadro No. 6** Agenda mensual de actividades:

NOVIEMBRE 2009						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	sábado	Domingo
30						1
2 Día de los difuntos	3	4 Reunión del directorio del CADC	5	6	7	8
9	10	11 Reunión del d del CADC	12	13 Reunión de la Mesa Desarrollo Económico	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26 Asamblea Parroquial	27 Reunión de Directores del Municipio	28	29

Fuente: Agenda de Trabajo de Oña, 2009

Elaboración. Lucio Aguirre



FASE 5: El seguimiento y evaluación del PP

5.1. El seguimiento al Plan del PP

La fase de seguimiento se realiza en forma paralela con la de ejecución de las obras y proyectos, la responsabilidad es de la organización social organizada y/o ciudadanía y de los técnicos/as de los gobiernos locales, esta actividad se hace en las reuniones bimensuales, instancia donde participan todos los delegados de las organizaciones y comunidades.

El Seguimiento tiene el propósito de hacer que se cumpla el plan de obras y proyectos del PP de acuerdo a lo establecido en el cronograma. Esta actividad ha permitido mejorar los niveles de eficiencia y eficacia de la municipalidad y en la consecución de los productos esperados.

El seguimiento se concibe como un proceso que consiste en: Un examen continuo o periódico que efectúa la organización social organizada y/o ciudadanía y la administración municipal, a los planes del presupuesto participativo, sobre el proceso de la ejecución de las actividades, con el fin de asegurar el cumplimiento, las entregas de insumos y la generación de productos, en concordancia con los resultados previstos.

A continuación vemos una Cronograma que utilizan el Gobierno Autónomo Descentralizado de San Fernando para el seguimiento a las actividades planificadas, este instrumento es un listado de obras y proyectos con tiempos, tal como consta en la Agenda que utilizan los dirigentes de la organización social y/o ciudadanía en este caso el Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal (CADC).

Cuadro No. 7 Cronograma de actividades del Presupuesto Participativo

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2009														
			CRONOGRAMA EN MESES											
COMUNIDAD	NOMBRE DEL PROYECTO	MONTO	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	
MORASLOMA	Construcción de la casa comunal	6369,00												
BAIJÓN		3044,17												
RAMBRAM-BAYANAL	Riego aspersión las palmas	2382,98												
HORNILLOS	Mejoramiento canal de riego	2345,20												
LAS COCHAS	Construcción de micro reservorios y ampliación	2515,25												
CHACAHUILLO	Mejoramiento de reservorio y riego por aspersión	1891,81												
		3119,73												
OÑAZHAPA	Casa Comunal de Oñazhapa	4158,74												
MAUTAPAMBA	Sistema de riego por aspersión	2307,41												
CHACAPATA	Para mejorar la agricultura	3100,84												
PAREDONES	Sistema de riego	6463,45												
CUZCUDOMA	Acabado de la Casa Comunal- 3ra. Etapa	5008,54												
ZHILA-TARDEL-PUCARÁ	Mejoramiento y tecnificación de riego	2118,50												
CAPULISPAMBA	Terminación de la construcción de Casa Comunal	2874,15												
PULLCANGA- CHACALATA	Sistema de riego	4377,02												
PULLCANGA	Mejoramiento de la producción agrícola													
RARICUCHO-GALLUZHAPA	Terminación del revestimiento de los canales de Raricucho	3251,69												
SUSUDEL CENTRO	Festividades de parroquialización de Susudel	9000,00												
NUEVO SUSUDEL	Educación- Colegio Nocturno de la Comunidad de Susudel	9000,00												
BARÍN	Casa Comunal y aporte para el Colegio Nocturno 2008-2009	2749,56												
LOS PINOS	Mejoramiento de letrización	2895,34												
TAMBOLOMA-PALADÍN	Cubrir en su totalidad con el proyecto de la luz eléctrica a todas las familias	2668,57												
SANGLIA	Mejoramiento de la capilla	3041,12												
SAN GERÓNIMO	Proyecto de riego por aspersión	2231,24												
INGAPIRCA	Sistema de riego - 2 reservorios	2085,46												
JUNTA PARROQUIAL	Riego aspersión las palmas	3000,00												
		42300,00												

Fuente: Agenda de Plan de Trabajo de San Fernando, 2009

Elaboración. Gobierno Municipal de San Fernando, 2009

Plan del PP 2009, instrumento para el seguimiento de obras y proyectos

5.2. La Evaluación del PP

La evaluación es una actividad donde el alcalde/sa conjuntamente con los técnicos municipales informan a la ciudadanía o rinden cuentas sobre los avances del PDC y de los resultados obtenidos de los Planes del PP, de los problemas que se han encuentran en el procesos de planificación, ejecución y seguimiento de los las obras y proyectos priorizados por la población.



Además, se hace para revisar mejorar la metodología, el proceso de implementación, la participación ciudadana, el tejido social, el seguimiento, y control social.

Esta actividad se hace, especialmente en las asambleas cantonales o dos veces al año.

Presentamos una matriz que apoya a la evaluación del PP, el cual, lo recogemos de la Guía ¿Cómo Hacer un Presupuesto Participativo?, que lo adopta a la realidad ecuatoriana para PP, del texto de la ONU- HABITAT.

**Cuadro No. 8** Matriz de Evaluación de Procesos de PP

VARIABLES	ARREGLO MINIMOS	ARREGLO MEDIANO	ARREGLO MÁXIMO
ENFOQUE Y FUNCIONAMIENTO DEL PP			
Enfoque del PP	Administración	Social	Político-Social
Grado de ejecución de las demandas aprobadas	Menos del 30%	Del 30% al 80%	Más del 80%
Relación con otros instrumentos de planificación	Solo existe un PP, no existe un plan de desarrollo (PD)	Existe un PD, pero la articulación con el PP es débil	Articulación estrecha entre el PD y el PP
DIMENSIÓN PRESUPUESTARIA			
Valor de los recursos debatidos	Menos del 10% del PP de inversión	Del 10% al 90% del presupuesto de inversión	100% del presupuesto de inversión
Presupuesto municipal específico para el funcionamiento	No incluye un presupuesto para el funcionamiento del PP	Incluye un presupuesto para el equipo municipal (transporte,	Incluye un presupuesto para el equipo, funcionamiento, comunicación y



del PP		materiales, etc.)	capacitación
Criterios de distribución del presupuesto	No hay	Criterios igualitarios	Criterios equitativos
DIMENSIÓN PARTICIPATIVA			
Forma de participación	Consulta	Participación en las decisión	Participación en las decisión, ejecución y control
Quien participa	Participación de los representantes sociales, democracia representativa comunitaria	Participación de población a nivel de las reuniones comunitarias y barriales	Participación de la población en todo el ciclo del PP. Democracia directa
Grado de participación de los excluidos	No participan	Participan en reuniones barriales y comunitarias	Existen reuniones afirmativas a su favor
Fiscalización y control de la ejecución	Municipal	Organización de la sociedad civil	Comisiones específicas y capacitados
Participación de	Pocos	Los funcionarios	Los funcionarios



funcionarios	funcionarios participan	participan	están comprometidos y participan
Papel de concejo municipal	Los concejales están opuestos	Pasivo, los concejales no participan	Los concejales están comprometidos y participan
Participación de los niños	Ausente	Presencia sin voz ni voto	Presencia con voz y voto
DIMENSIÓN NORMATIVA			
Grado de institucional	Menos de la mitad de población empoderados del PP	Se cuentan con ordenanzas	Población empoderada y con ordenanzas

Fuente: Agenda de Trabajo de Oña, 2009

Elaboración. Lucio W. Aguirre, Matriz de evaluación acoplada a los GAD Municipales de Cuenca del Jubones, 2009



CAPÍTULO III

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Por lo general la responsabilidad es el Departamento de Planificación a través de la Unidad del PDOT, es el encargado de la gestión del PDOT, y del PP, sus principales competencias y funciones son: promoción formulación, ejecución y evaluación. Además en todo el proceso de operación es participativa, fomentando la cogestión del desarrollo y la gestión del territorio.

La institucionalización del PP es un proceso que tiene dos estrategias, el i) es el posicionamiento de la ciudadanía (que consiste en que la gente lo haga suyo) y ii) elevarla a ordenanza local e implementarla.

a. El PP en la nueva Constitución

La nueva Constitución del Ecuador aprobada en el 2008 privilegia la participación ciudadana entendida como “el derecho y la capacidad jurídica y política que tiene la ciudadanía, para intervenir individual y colectivamente en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en la que se desenvuelve.”¹⁹ De este entendimiento transversal plantea en el artículo 95, lo siguiente:

Art. 95 Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

¹⁹ Comisión de redacción de la Nueva Constitución, “Glosario Constitucional” inédito, 2008



Luego en la sección Tercera, al referirse a la participación en los diferentes niveles de gobierno, (art. 100) anota que se conformarán instancias de participación conformadas por autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil con el objeto de elaborar políticas, mejorar la calidad de la inversión, elaborar presupuestos participativos de los gobiernos, fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social, y promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación, para lo cual se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Art. 67 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.- Del Presupuesto participativo, Es el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas.

Art. 68. Características del presupuesto participativo Los PP estarán abiertos a las organizaciones sociales y ciudadanía que desee participar; suponen un debate público sobre el uso de los recursos del Estado; otorgan poder de decisión a las organizaciones y a la ciudadanía para definir la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva de las asignaciones.

El PP se implementarán de manera inmediata en los gobiernos regionales, provinciales, municipales, los regímenes especiales y progresivamente a nivel nacional.

El debate del presupuesto se llevará a cabo en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Local de Planificación del nivel territorial correspondiente



Art. 69.- Articulación del PP a los Planes de desarrollo. La participación ciudadana se cumplirá, entre otros mecanismos, mediante el proceso de elaboración del PP, de acuerdo los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Nacional de Planificación Participativa y los Consejos Locales de Planificación Participación del nivel territorial correspondiente. Estos planes deberán ser elaborados de abajo hacia arriba o promover la sinergia necesaria entre los planes de desarrollo de los diferentes niveles territoriales.

Art. 70.- Procedimiento para elaborar el presupuesto participativo:

- La autoridad competente iniciará el proceso de deliberación pública para la formulación de los presupuestos con anterioridad a la elaboración del proyecto de presupuesto.
- La discusión y aprobación de los presupuestos participativos serán temáticas, (TERRITORIALES) se realizarán con la ciudadanía y las organizaciones sociales que deseen participar, y con las delegadas y delegados de las unidades básicas de participación, comunidades, comunas, recintos, barrios, parroquias urbanas y rurales, en los gobiernos autónomos descentralizados.
- El seguimiento de la ejecución presupuestaria se realizará durante todo el ejercicio del año fiscal.
- Las autoridades, funcionarias y funcionarios del ejecutivo de cada nivel de gobierno coordinarán el proceso del presupuesto participativo correspondiente.
- La asignación de los recursos se hará conforme a las prioridades de los planes de desarrollo para propiciar la equidad territorial sobre la base de la disponibilidad financiera del gobierno local respectivo.(PDOT ES MANDANTE AL PP)

- Se incentivará el rol de apoyo financiero o técnico que puedan brindar diversas organizaciones sociales, centros de investigación o universidades al desenvolvimiento del proceso.

Art. 71.- Obligatoriedad del presupuesto participativo - Es deber de todos los niveles de gobierno formular los presupuestos anuales articulados a los planes de desarrollo en el marco de una convocatoria abierta a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil: así mismo, están obligadas a brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria. El incumplimiento de estas disposiciones generará responsabilidades de carácter político administrativo.

El COOTAD, establece en el Art. 5 No. 4. Transparencia y acceso a la información.- La información que generen los sistemas de planificación y de finanzas públicas es de libre acceso, de conformidad con lo que establecen la Constitución de la República y este código. Las autoridades competentes de estos sistemas en forma permanente y oportuna, rendirán cuentas y facilitarán los medios necesarios para el control social.

Art. 215 a 217.- segundo párrafo. El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser elaborado participativamente, de acuerdo con lo prescrito por la Constitución y la ley. Las inversiones presupuestarias se ajustarán a los planes de desarrollo de cada circunscripción, los mismos que serán territorializados para garantizar la equidad a su interior.

Todo programa o proyecto financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y plazos, al término del cual serán evaluados.

Período.- El ejercicio financiero de los GAD se iniciará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año, y para ese período deberá aprobarse y regir el presupuesto. No podrá mantenerse ni prorrogarse la vigencia del presupuesto del año anterior.



Unidad presupuestaria.- El presupuesto se regirá por el principio de unidad presupuestaria. En consecuencia, a partir de la vigencia de este Código, no habrá destinaciones especiales de rentas...

Este marco legal es respaldado para arrancar las prácticas de presupuesto participativo de la simple voluntad política de la primera autoridad municipal y ubicarla como derecho ciudadano en la toma de decisiones sobre el presupuesto y en el control del gasto público.

Significa también que la ciudadanía está obligada a cobrar un rol más activo en los asuntos públicos que atañen al territorio, para lo cual es condición básica mejorar el sistema de organización social que nos permita una participación ordenada y sistemática con capacidad de incidencia y co responsabilidad en la construcción de una democracia y gobernabilidad vivencial y no de discurso.

“El presupuesto participativo nos ayuda a ir poco a poco perdiendo esta práctica de paternalismo que se daba en los municipios, ya que llegaban con los oficios y si era mi amigo o alguien conocido se iba el presupuesto, en cambio este presupuesto participativo nos ha ido ayudando a cambiar estos paradigmas, nos va permitiendo ordenarnos como comunidades y como cantón, ayuda en el fortalecimiento institucional y permite al municipio ir monitoreando, evaluando como lo estamos invirtiendo esto.”

Alexandra Ochoa²⁰

b. El PP en ordenanzas municipales.

La experiencia de presupuesto participativo en los municipios de Nabón, Girón, Oña y San Fernando, tiene una misma base, un modelo de gestión participativo y transparente; y una misión: mejorar la gestión pública a través de criterios de equidad redistributiva en términos de inversión para obra pública.

²⁰ Entrevista focal, Nabón, diciembre, 2008



En la implementación existen elementos comunes y específicos a la realidad de cada uno, dependiendo esto de la acumulación de aprendizajes que la intensidad del proceso les va dejando.

En los cuatro cantones, la iniciativa nace del gobierno municipal y dentro de esa instancia, del alcalde o alcaldesas. Es decir lo que primó en esta primera fase es la voluntad política de las autoridades, con la variante de que en cantones con tradición organizativa de la sociedad civil como es el caso de Nabón, la propuesta es reivindicada social y políticamente por los actores locales; al contrario en aquellos donde la organización social es incipiente, el rol del gobierno local es decisivo y protagónico.

¿Quién lidera el proceso?

No sería liderar la palabra correcta, más bien quiénes son los actores de este proceso participativo porque nosotros hacemos la parte política luego de que los recintos hayan priorizado que hacer; ellos hacen la distribución.

Concejal del Cantón Nabón

Uno de los elementos de la sostenibilidad es elevar a una ley local o a Ordenanza, en efecto Nabón ya ha elevado ha ordenanza y Girón ha sido aprobado en la primera instancia. Sin embargo, en estos casos, el proceso está apropiado por gran parte de la población y sus organizaciones, y difícilmente un cambio de gobierno podría desechar el proceso, aquí hay institucionalización de la experiencia. En los otros casos especialmente San Fernando, no existe garantía de continuidad con un cambio de gobierno, pues la organización social no está lo suficientemente consolidada como para mantener el mecanismo.

Esta dinámica también nos lleva a un tema de fondo: mientras los primeros aprovechan el presupuesto participativo para generar desarrollo local, esto es generar condiciones para la producción, la educación, la salud, el mejoramiento



ambiental, etc. Aquellos sin tradición organizativa plantean reivindicaciones puntuales como casas comunales, canchas y obras dispersas de infraestructura; en estos casos el presupuesto participativo camina por el filo de un nuevo tipo de clientelismo, el comunitario.

“El presupuesto participativo es un cambio de las comunidades ya que Nabón tiene 74 comunidades y a todos llega aunque no al 100% saben que llega plata, de los derechos que tenemos en donde el municipio puede canalizar los recursos a todos y anteriormente a los más amigos o había que traer una gallina o un cuy para que den obras entonces esto es un cambio porque ya no existe eso y existe un tremendo riesgo en cambio de autoridades o diría que el pueblo no va a dejar que quieran hacer a su antojo tiene que continuar el proceso caso contrario que se vaya a su casa, mejorar el proceso sería lo correcto pero no otras cosas”.

Flores Remache²¹

²¹ Entrevista focal, Nabón, diciembre del 2008



Creo que el presupuesto participativo ha permitido mejorar la organización social del cantón y el tejido social fortalecerse porque anteriormente estaba muy debilitado. Esto ha generado compromiso de la gente en hacer corresponsabilidad social en el sentido de que la gente sabe que hay que dar una contraparte en cualquier obra que se haga así sea mínima pero es ejercicio de corresponsabilidad de elegir sus derechos como ciudadanos y ciudadanas, y las limitaciones es el presupuesto creo que falta priorizar en sentido más macro y no micro porque lo micro es mucho más fácil de hacer una obra de 1500 o 2000 dólares en una comunidad y nos falta entender que podemos organizarnos 3 comunidades y hacer un gran proyecto que tenga mayor impacto no solo en el término económico sino también social, ambiental entonces ese es el hilo que tenemos que trabajar en estos últimos tiempos y que las comunidades vayan entendiendo en este proceso que hace falta solidarizarnos porque el presupuesto del municipio no es muy amplio es pequeño, pero nos falta hacer que las comunidades vayamos buscando proyectos de mayor impacto en función de la misión, visión y el plan cantonal.

Magali Quezada



CAPITULO IV

CONCLUSIONES RECOMENDACIONES DE LA INVESTIGACIÓN.

“Desafíos, logros, limitaciones y lecciones aprendidas”

- Los avances en materia de democracia participativa que se vienen experimentando en los cantones de la cuenca del Jubones son un buen referente del cambio de época que vivimos en Ecuador, esto es la maduración de una ciudadanía activa que está cada vez más involucrada en la vida de la sociedad y en su búsqueda de mejores días.
- Es pertinente sin embargo recalcar que estos indicios deben ser parte de un pensamiento estratégico, integral y de largo alcance, pues una gestión pública que abre el presupuesto a la ciudadanía, aun siendo un opción democrática necesaria, no es condición definitiva ni de transparencia ni de participación total. Debemos entender que los procesos participativos en la gestión del desarrollo local comprenden un sistema interrelacionado entre los aspectos jurídicos y de ordenanzas, de planificación, de ciudadanización, de ética y control social, de innovación institucional, de humanización de la gestión pública y de capacidades técnicas. En este entendimiento, el presupuesto participativo, es sólo un eslabón en la cadena de nueva democracia, por ello enfrenta riesgos y desafíos que son importantes de visualizarse para lo cual exponemos algunos de ellos a continuación.
- El proceso de presupuesto participativo conlleva algunos riesgos que pueden distorsionar su naturaleza democrática, fundamentalmente en lo que se refiere a la participación comunitaria, cuando existe una insuficiente capacitación y análisis sobre los objetivos de esta modalidad para asignación de recursos.



- Fácilmente la lógica puede transformarse en un clientelismo organizado funcional a las autoridades locales para fines político electorales si es que no se generan los suficientes filtros que permitan a las comunidades discutir los alcances e impactos de sus demandas.
- No es posible con este instrumento olvidar las líneas de los planes de desarrollo existentes tanto a nivel comunitario, parroquial o cantonal, pues son estas guías las que ya tienen definido el horizonte del desarrollo local por tanto cada inversión debe necesariamente estar orientada a construir y desarrollar una línea estratégica prevista en esos planes. Demandas puntuales, dispersas y sin mayor trascendencia son las más fáciles de financiar, y lograr la aceptación y el contento ciudadano, pero justamente, ese es el principal riesgo para alcanzar verdaderas metas de desarrollo sostenible.
- El presupuesto participativo debe ser de esta manera la concreción tangible del sistema de gestión participativa y no un fin en si mismo, pues allí se corre el riesgo una utilización política muy potente en beneficio de quienes detentan el poder. Si existe transparencia y honestidad en estos procesos, entonces efectivamente, la contribución a la democracia participativa es factible.
- Alimenta esta amenaza la débil apropiación del sistema por parte de una buena parte de población que no está organizada ni se involucra en el desarrollo comunitario y que mantiene la cultura paternalista de recibir y agradecer sin movilización ni comprensión del derecho ciudadano a los servicios públicos que debe obligatoriamente prestar una municipalidad. A este segmento de población le interesa que le hagan obras sin mayor proceso de discusión y análisis, esta impertinencia debilita la legitimidad del proceso y pone algunas dudas sobre todo a los políticos tradicionales de oposición.



- La insuficiente disponibilidad de recursos es otro elemento que atenta al proceso pues si los presupuestos municipales de por si son limitados, la cantidad asignada para obras de interés comunitario bajo decisión ciudadana (30%) lo es mucho más, esto trae cierta frustración en la población en la medida que las necesidades son muchas y el capital para solucionarlas, bajo.

Los desafíos que enfrentan los sistemas de presupuesto participativo pueden resumirse en los siguientes:

1. La integración coherente del presupuesto participativo en el Sistema de gestión Participativa para el Desarrollo Local, como una parte clave del mismo, engranada al proceso de planificación participativa (planes estratégicos), a las instancias de decisión y deliberación (asambleas, comités, mesas) y otros instrumentos del sistema como la rendición de cuentas.
2. La capacitación a la población sobre los objetivos del presupuesto participativo con el fin de lograr que esta herramienta sea reivindicada por las organizaciones y la población como derecho ciudadano, tanto por su propio impulso y gestión como por estar contemplado en la Constitución de la República.
3. Contribuir a crear una conciencia de inversión para el desarrollo, basada en líneas estratégicas como educación, salud, ambiente, etc. y no en infraestructura de cemento.
4. Desarrollar un sistema de información ciudadana sobre los avances, problemas y los resultados de las actividades que se realizan en el marco del presupuesto participativo.
5. Diseñar propuestas de sostenibilidad que enfrenten los cambios políticos para la continuidad de los procesos más allá de las autoridades de turno y su voluntad o desidia política con el proceso.



6. Implementar con mayor consistencia el acompañamiento técnico y la fiscalización a la inversión pública que se hace con el presupuesto participativo para garantizar obras y servicios de calidad.
7. Los sistemas de rendición de cuentas deben socializarse más allá de los dirigentes que participan en todas las instancias de la gestión participativa, debe llegar a las comunidades pues esto implica procesos de educación ciudadana y ejercicios de democracia.
8. La municipalidad tiene que adecuar sus estructuras al sistema y debe mejorar el nivel de coordinación interna así como la capacitación a sus funcionarios para que respondan a este requerimiento y podamos superar la cultura burocrática que impera en estas instituciones.
9. Impulsar mejores niveles de organización social para construir una participación ciudadana de calidad.
10. Institucionalizar el presupuesto participativo en los gobiernos locales para lograr mayor legitimidad y continuidad más allá de los períodos de gobierno.



Logros y Limitaciones

LOGROS	LIMITACIONES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Hoy, las comunidades conocen cuanto les corresponde de presupuesto para su desarrollo en obra pública y producción, lo cual a su vez les da capacidad también para exigir y reclamar.</i> ▪ <i>El municipio está logrando identificarse con las necesidades de las comunidades</i> ▪ <i>Mayor transparencia en uso de los recursos.</i> ▪ <i>Ya no hay clientelismo político o privilegios para unos pocos</i> ▪ <i>La población se interesa e involucra porque sabe que obtienen resultados concretos. Los pobladores pasan de beneficiarios a actores directos</i> ▪ <i>Se obliga a las comunidades a coordinar y a ser corresponsables del avance en el desarrollo. Se fomenta la asociatividad</i> ▪ <i>El presupuesto participativo ha</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>El seguimiento y el asesoramiento técnico desde la municipalidad es una debilidad que repercute en la calidad de las obras.</i> ▪ <i>Las comunidades plantean obras grandes y el presupuesto asignado no cubre el costo en un mismo año.</i> ▪ <i>No toda la población en las comunidades se involucra y cuando ven las obras concluidas reclaman por obras que ya no pueden ser ejecutadas.</i> ▪ <i>Hace falta mayor socialización y mejorar el entendimiento del presupuesto participativo no como clientelismo para obras dispersas sino como parte de procesos de desarrollo local.</i> ▪ <i>La gente prioriza obras y no necesidades</i> ▪ <i>Débil articulación de las demandas de las comunidades con los planes de desarrollo local</i>



<p><i>ganado credibilidad en la población</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>La administración pública se democratiza y se posibilita la participación así como la municipalidad mejora su nivel de planificación.</i> ▪ <i>Mejoramiento de los servicios de salud, alcantarillado, agua potable y manejo del ambiente con reforestación y otras inversiones</i> 	
---	--

Hay tres puntos de vistas como limitantes: 1) Unos autores critican al PP porque conducen al debilitamiento de las instancias democráticas como los concejos cantonales, 2) otros argumentan que visto el limitado porcentaje del PP puesto a deliberación, y 3) el PP desarrolla finalmente nuevas formas de relación clientelar centradas en la relación directa entre el alcalde y ciudadanos



Lecciones y líneas a seguir

LECCIONES	LINEAS A SEGUIR
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Hacer distributivo el presupuesto a los recintos da mayor interés a la población e incide en el desarrollo de ciudadanía.</i> ▪ <i>La continuidad del proceso está garantizado por ordenanzas y en la nueva constitución, lo cual significa que de voluntad política de alcaldes esto se ha transformado en derecho ciudadano y obligación de gobiernos.</i> ▪ <i>Operativamente, las comunidades pueden acumular su presupuesto de un año para plantearse obras de mayor envergadura e importancia el siguiente.</i> ▪ <i>Trabajar para que la gente no reciba por recibir las cosas si no que se involucre y además ubiquen una contraparte para convertir la gestión pública en corresponsabilidad social.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Promover mayor análisis para priorizar alternativas en las comunidades para pasar de canchas, graderíos, casa comunales a obras y proyectos sustentables.</i> ▪ <i>Trabajar en capacitación y que el presupuesto se visibilice y se trabaje de acuerdo al plan de desarrollo</i> ▪ <i>Mejorar el fondo de inversión participativo para lograr obras importantes para el desarrollo local.</i>

***El presupuesto participativo: un “pacto político no escrito”***

Sin lugar a dudas la adecuada implementación del procedimiento denominado presupuesto participativo, puede constituir en un elemento transformador del funcionamiento cotidiano del estado local en un sentido profundamente democrático, a la vez que en un eficaz mecanismo de control de la administración en manos de la sociedad civil. Pero ello requiere de una ciudadanía activa, a la altura de las circunstancias y dispuesta a asumir la responsabilidad y el compromiso que implica el involucrarse directamente en el diseño, gestión y control del propio destino colectivo.

A su vez las autoridades de los distintos niveles de la administración deberán incorporar el cambio cultural que implica el someterse permanentemente al frente de opiniones y al escrutinio de la sociedad civil, sin adoptar conductas que entorpezcan o dificulten el proceso, so pena de incurrir en una grave violación al mandato constitucional de remover los obstáculos que impidan la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad.

Guillermo Scheibler²²

²² Scheibler Guillermo, “Presupuesto Participativo: una redefinición de la relación Administración – Sociedad Civil, en *Direito Administrativo em Debate*.
<http://direitoadministrativoemdebate.wordpress.com> , 2008



BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE, Lucio. Propuesta Metodológica de Presupuesto participativo Cantonal para Oña 2006

AGUIRRE, Lucio, Cuadro del Sistema de Planificación y Presupuestación Cantonal 2008, Versión Borrador, 2008

CABANNES, Yves, tendencias recientes y perspectivas de los presupuestos participativos, en PGU- LAC, presupuestos Participativos, Quito, 2004.

Comisión de redacción de la Nueva Constitución, "Glosario Constitucional" inédito, 2008

Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cañar, Plan Parroquial de Presupuesto Participativo, 2011.

Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cañar, Estudio Técnico Financiero, 2011.

Gobierno Municipal de San Fernando, Folleto de difusión del Presupuesto Participativo, 2009.

Gobierno Municipal de San Fernando, II Asamblea Cantonal del 2008, Rendición de Cuentas.

Gobierno Municipal de Oña, Agenda de Trabajo, 2009

RUIZ, Lucia, Presupuesto participativo Mancomunado de Tungurahua, H. consejo Provincial de Tungurahua, PDDL Intercooperation, Centro de Investigaciones Ciudad, 2006.

SAYA, Saulié, CARE, CODEMPE Y FORMIA, ¿Cómo hacer un Presupuesto Participativo?, 2006

SAYA Sauleire ¿Cómo hacer un PP? CARE, CODENPE AECI, 2005), Cuadro, de Matriz de Evaluación, adaptado y tomado de ONU-Habitad; Presupuesto Participativo,



SAYA, Sauleire ¿Cómo hacer un PP? CARE, CODENPE AECI, 2005).

SCHEIBLER, Guillermo, “Presupuesto Participativo: una redefinición de la relación Administración – Sociedad Civil.

TORRES, Víctor H, Sistematización de las experiencias de desarrollo local y manejo de recursos naturales en el Ecuador, COMUNIDEC, 2004

Entrevistas

Entrevistas directas a ciudadanos y ciudadanas de los cuatro cantones

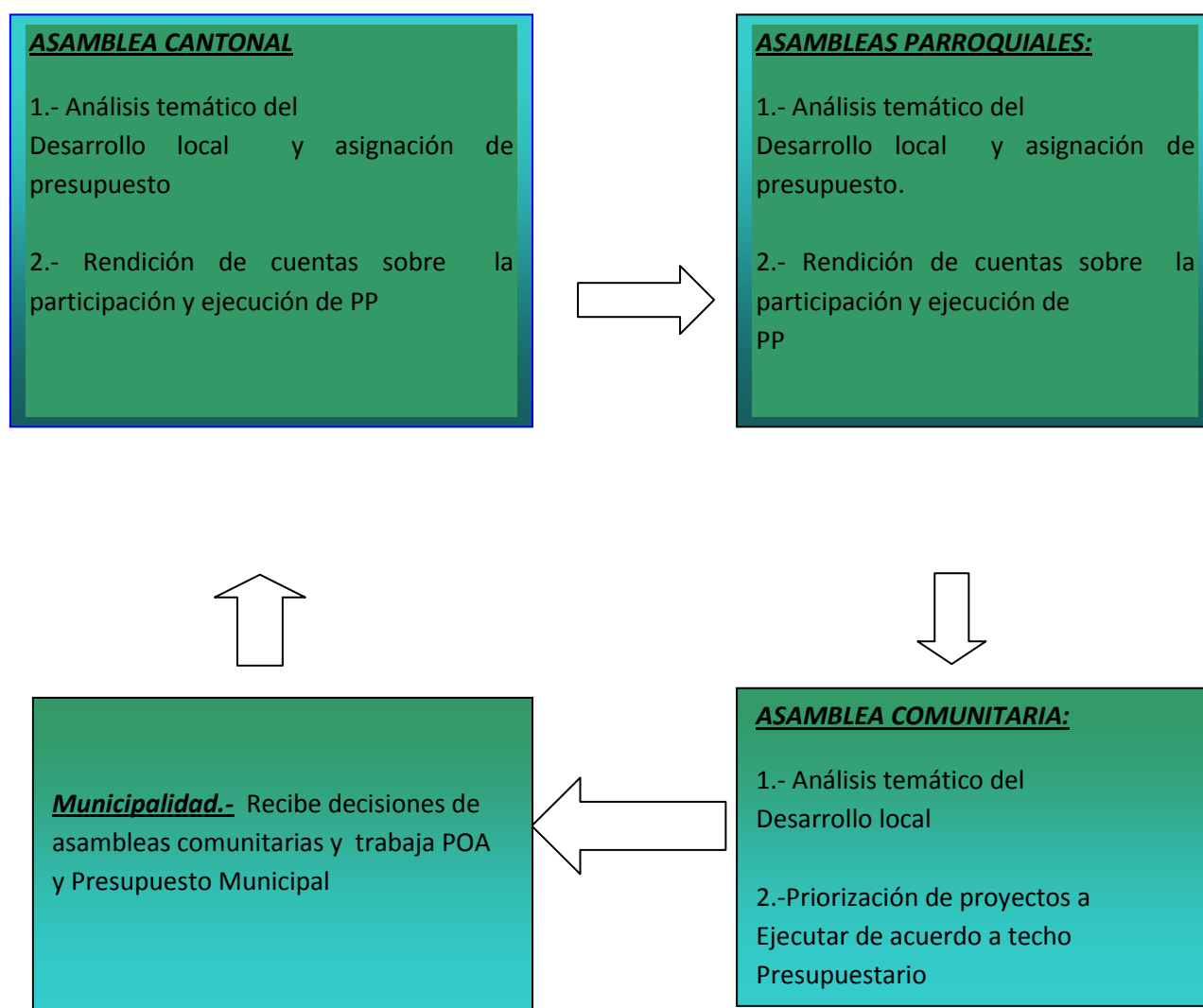
Entrevista focal, Nabón, diciembre del 2008

Entrevista focal, Nabón, diciembre 2008

Entrevista focal, Nabón, diciembre, 2008



ANEXOS.

**ANEXO No. 1****Proceso de Planificación del Presupuesto Participativo del cantón Girón**

ANEXO No. 2

EL CICLO DEL PP EN NABÓN.





ANEXO No. 3

UNIVERSIDAD DE CUENCA

DISEÑO DE TESIS

“EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”

**PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAESTRÍA DE SOCIOLOGÍA Y
DESARROLLO.**

Directora: Mercy Orellana

Alumno: Lucio W. Aguirre M.

CUENCA – ECUADOR

2012



TESIS PARA LA OBTENCIÓN DE LA MAESTRÍA DE SOCIOLOGÍA Y DESARROLLO

TITULO: “EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”

I. EL PROBLEMA.

En los últimos 20 años América Latina y el Ecuador ha vivido una crisis que se manifiesta en el Modelo de Estado, Estados indeficientes, inequitativos, vulnerables a la corrupción, sin o con una planificación vertical, es decir, caracterizados por una gestión tradicional. Además, con altos niveles de pobreza que siguen afectando a los grandes sectores de la población, especialmente a los campesinos, indígenas y de la zona rural.

Una de las condiciones para lograr el desarrollo y el Buen Vivir de la población, es combatir de manera sostenible la pobreza y reducir las desigualdades sociales, es necesario hacer una gestión participativa y buena gobernabilidad, de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Lo que ha conllevado en el país, a que varios gobiernos, especialmente municipales y provinciales generen muchas propuestas que están encaminadas al fortalecimiento de la participación ciudadana y la inclusión social.

Estos procesos ha generado varias experiencias en Latinoamérica destacándose la aplicación de procesos de presupuesto participativo (PP), lo cual, se ha convertido en una de las modalidades de democracia participativa, se han desarrollado una variedad de métodos, montos, grados de institucionalización, lógicas de gestión e incluso objetivos políticos.

Yves Cabannes señala que a partir de 1989 algunas ciudades como Porto Alegre o Santo André, en Brasil, inicia un proceso innovador de control de presupuesto municipal. Después de esta primera fase experimental, una segunda fase (1997- 2000) correspondió a la masificación brasileña, seguido por un período, el actual, de expansión fuera de Brasil y su diversificación. Si bien hasta el momento la gran mayoría de experiencias se han generado en el ámbito brasileño, desde el año 2000 muchas de ellas se han producido en la



Región Andina (Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia), seguido con algunas ciudades del Cono Sur. Todo indica que América Central, en donde se consolida algunas experiencias pioneras, como la de San Salvador y algunas ciudades nicaragüense, será la cuarta región de expansión. Lo original de la fase actual es que varias ciudades (5) adoptaron el método a sus contextos locales²³.

A partir de entonces, más de 300 municipios en América Latina han adoptado este instrumento como mecanismo de planificación y gestión local. En Perú este instrumento es una Ley Nacional que obliga a todos los municipios a su implementación con base en el reglamento interno que se emite cada año²⁴.

En el Ecuador los municipios que aplican PP son los llamados municipios alternativos. Según Víctor Hugo Torres, 26 son los municipios innovadores que están afiliados a la Coordinadora de Gobiernos Alternativos, la mayoría están ubicados en zonas de predominio indígena²⁵. Esto representa aproximadamente solo 12% de los gobiernos municipales.

El presupuesto participativo es una síntesis de procesos sociales y políticos derivados de la urgencia de encontrar formas de democracia directa en donde la población sea realmente parte de la definición de problemas y soluciones a sus necesidades. Obedece también a un desarrollo metodológico que articula la planificación con participación ciudadana y gestión pública.

Sin embargo, no existe muchas propuesta metodológica de PP. Razón por la cual, hacemos la presente investigación que permita implementar procesos de PP, de esta manera, la puesta en práctica de este mecanismo abre la

²³ Cabannes, Yves, tendencias recientes y perspectivas de los presupuestos participativos, en PGU- LAC, presupuestos Participativos, Quito, 2004

²⁴ Ruiz Lucia, Presupuesto participativo Mancomunado de Tungurahua, H. consejo Provincial de Tungurahua, PDDL Intercooperation, Centro de Investigaciones Ciudad, 2006.

²⁵ Torres, Víctor H, Sistematización de las experiencias de desarrollo local y manejo de recursos naturales en el Ecuador, COMUNIDEC, 2004



posibilidad de que muchos gobiernos autónomos implementen este estilo de gestión.

En la actualidad el Ecuador cuenta con una nueva Constitución y leyes es un mandato, orientan principalmente a establecer formas renovadas de participación ciudadana de organización y funcionamiento del Estado. Esto está provoca ajustes en los roles y responsabilidades de los gobiernos seccionales, así como en la participación directa de los actores públicos y privados en la gestión en los diferentes niveles de gobierno.

1.1. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN:

Objetivo General:

Contribuir con elementos teóricos y prácticos sobre el presupuesto participativo en el marco de la a gestión participativa para un mejor desempeño de los Gobiernos Locales.

Objetivos Específicos:

- Aportar con fundamentos teóricos y prácticos para la definición metodológica del Presupuesto Participativo (PP), en el Marco de la Constitución y la Leyes.
- Poner a consideración a técnicos, profesores/as, estudiantes, líderes sociales y autoridades de los GAD, una guía práctica para implementar procesos de Presupuesto Participativo.

II. MARCO TEÓRICO

• PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Después de las dictaduras militares autoritarias en América Latina retornaron los sistemas democráticos pero con un sistema diseñado para el gobierno de las élites de cada país, con una lógica de exclusión del pueblo de las esferas de gobierno y en función de satisfacer los intereses de acumulación y



enriquecimiento de las oligarquías corruptas y ociosas vinculadas a turbios negocios con transnacionales.

Desde entonces las luchas populares nunca desmayaron en este continente por construir la democracia en sentido real. En el Ecuador, la ambición de estos grupos oligárquicos, condujo a que sean derrocados tres gobiernos en seguidilla, simultáneamente muchos gobiernos municipales, desde el año 2000, entran en procesos de gestión con participación ciudadana, apuntando al desarrollo local.

Estos municipios se autodenominaron “alternativos”, aquellos desarrollaron diferentes mecanismos de una nueva gestión participativa. Varios casos, inician con procesos la planificación estratégica local, utilizando metodologías participativas (planes de desarrollo cantonal, parroquial, provincial). En este marco se da el surgimiento y fortalecimiento de estos espacios o instancias de participación, que contribuyo a una mejor gobernabilidad local. Así aparecen las asambleas locales, parroquiales y cantonales, mesas temáticas y otras iniciativas de deliberación colectiva.

En el Ecuador a partir del 2000 emergieron los PP, con la influencia de la exitosa e internacionalmente difundida experiencia de Porto Alegre (Brasil). Empero, no se puede considerar que los PP sean procesos copiados de Brasil, más bien, el PP se ha enmarcado dentro de los esfuerzos realizados por varios gobiernos municipales, principalmente, con la participación de sus pobladores y para articular la democracia representativa con la democracia participativa.

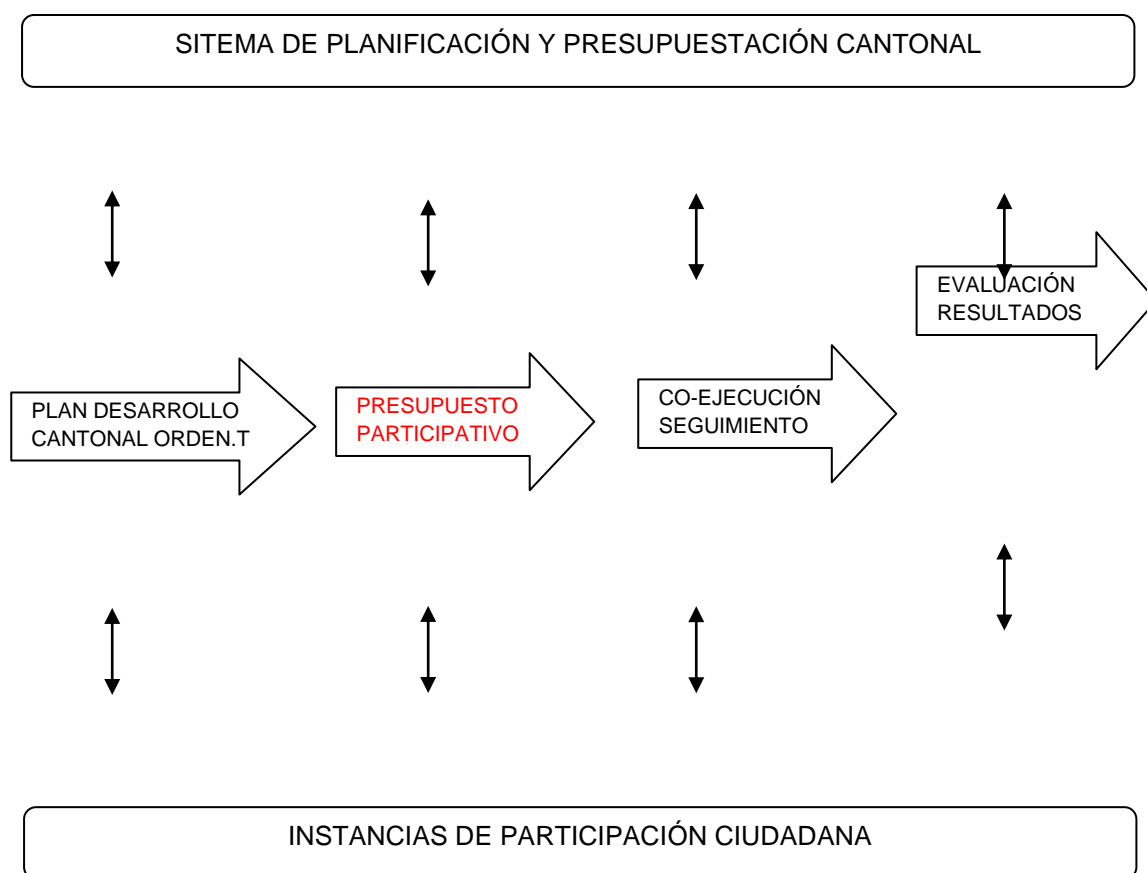
Antes es fundamental entender qué es el presupuesto general en un municipio, pues éste es el que se abre a la participación en los procesos que trataremos a continuación.



El presupuesto municipal es un instrumento de gestión administrativa que establece los ingresos y egresos –a futuro- de la entidad municipal, y contempla absolutamente todos los flujos que normalmente se operan en la gestión financiera. La elaboración -por ley-, es competencia del Alcalde y la dirección financiera, mientras que la aprobación, es del Consejo Cantonal.

Es necesario entender la diferencia entre el Sistema de Presupuestación tradicional con el Sistema de Presupuesto Participativo. El primero está caracterizado por los criterios de asignación tradicionalmente estos criterios estaban en función de las clientelas electorales de la primera autoridad y de los concejales. Son ellos quienes proponen y deciden.

Mientras tanto, el Sistema de Presupuesto Participativo está en función de desarrollo cantonal. Las asambleas ciudadanas proponen y deciden en el porcentaje asignado para PP.



²⁶***Cuadro del Sistema de Planificación y Presupuestación Cantonal 2008***

El municipio continúa siendo el ámbito privilegiado para su actuación y el presupuesto municipal el objetivo central del debate.

○ **EL PP y la Gestión Participativa**

La gestión participativa y eficiente se define como un mecanismo o un estilo alternativo para el desarrollo local basado en la articulación del gobierno local, la sociedad civil (actores comunitarios, organizacionales y privados) e instituciones públicas y privadas, que gestionan compartida mente el desarrollo, practicando la democracia participativa comparten una visión

²⁶ Aguirre, Lucio, *Cuadro del Sistema de Planificación y Presupuestación Cantonal 2008*, Versión Borrador, 2008



integral: económica, social, política y cultural en perspectiva de un desarrollo humano equitativo y sostenible de su territorio. (*tomado de folleto: Desarrollo desde lo local, Aprendizajes de INTERCOOPERACION en el Ecuador,

En este marco el PP se ha convertido en un instrumento indispensable de la gestión participativa local, porque muestra la dialéctica virtuosa que articula la democracia representativa con la democracia participativa, para una participación directa de la sociedad civil en el desarrollo del cantón. Muestra la voluntad contractual democrática encuentra un camino concreto de construcción social e institucional que no sea la delegación de élites en la toma de decisiones. Al mismo tiempo es evidente que la participación de la ciudadanía se convierte en sí misma en la fuente de la legitimidad política y de viabilidad de las decisiones públicas

Otro de los mecanismos de democratización que genera el PP, es la transparencia. EL PP obliga a entregar un mínimo de información, pero sobre todo construye el sentido común que parte de la exigencia de la transparencia. Induce al fortalecimiento y a la capacidad de gestión colectiva de las comunidades y la corresponsabilidad.

Definiciones de PP

Existen varias definiciones de PP

Se puede describir el PP como un proceso de participación de los ciudadanos y ciudadanas en la deliberación, decisión, implementación y control del presupuesto participativo municipal. El PP es un mecanismo que permite la gestión anual del Plan de Desarrollo²⁷.

Es un proceso técnico, social y político de la gestión participativa para el desarrollo local que involucra a la población y sus organizaciones en la definición de prioridades para la inversión pública y en el seguimiento y control de las mismas. “Es un proceso de construcción colectiva de ciudadanos y

²⁷ Saya Sauleire ¿Cómo hacer un PP? CARE, CODENPE AECl, 20059).



ciudadanas en el diseño, ejecución y veeduría del presupuesto municipal y que tiene como referente para su aplicación el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal”²⁸.

El presupuesto Participativo es un mecanismo de gestión que posibilita que la ciudadanía tome decisiones concertadas acerca de la inversión pública de beneficio colectivo, de esta manera se constituye en una herramienta que acerca a la población y al gobierno local, y promueve el reparto equitativo o democrático de recursos públicos²⁹.

- PARTICIPACIÓN SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL:

La participación.-

Hablar de las relaciones entre participación social y desarrollo local implica hablar de espacios de acción social como palanca de activación al desarrollo local, para lo cual comenzaremos hablando de participación.

¿Qué es la participación? ¿Cómo entenderla? José Coraggio plantea cuando hablamos de participación popular, queremos referirnos a la participación de esos sectores populares latinoamericanos en la vida, en vida humana completa, en la vida social percibida como vida en comunidad, como una vida donde hay sentimientos de comunidad, donde se comparten valores humanos superiores

Esto significa entender la participación desde el punto de vista de los sujetos que participan (o pueden participar) y desde el ángulo de los intereses de las instituciones o los proyectos y programas e los cuales participan.

Coraggio nos habla de tres niveles de participación.

El primero tiene que ver fundamentalmente con reproducción inmediata de los aspectos más elementales de la vida de estos sectores” su inserción en la

²⁸ Aguirre, Lucio. Propuesta Metodológica de Presupuesto participativo Cantonal para Oña 2006

²⁹ Municipio de San Fernando. II Asamblea Cantonal del 2008, Rendición de Cuentas



producción, en la distribución y en el consumo; aparece centrado en la familia, el lugar de trabajo y el mercado (p. 218)

El segundo nivel será, básicamente “una extensión del primero” pero mediado por una existencia de una “organización colectiva” generalmente de carácter particular o corporativa “se trata... de mecanismos de reproducción de los seres particulares” (p.p. 218+219)

El tercero “es a nivel de la sociedad” donde “se da la reproducción y eventualmente la transformación de la sociedad y del Estado” es el mundo de la política el de la acción o movimientos sociales fundamentales. (pp. 219)

Pero, cuales son los tipos de participación, Nuria Cunnil y Esperaza González, distingue cuatro tipos.

- 1) Cabe dentro de la *participación comunitaria* todas aquellas “acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana”, con o sin presencia del Estado, pero siempre encaminadas al mejoramiento comunitario.
- 2) E la *participación social* se enmarca el “proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses
- 3) En la *participación ciudadana* se agrupa toda “intervención de los ciudadanos e la esfera pública e función de los intereses sociales de carácter particular
- 4) La *participación política* “es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos (...) para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política”. Su contexto es la relación entre el estado y la sociedad civil.



Es importante también ubicar las formas o mecanismos de participación. Esperanza Gonzáles señala siete formas: la información, la consulta, la iniciativa, la fiscalización o control social, la concertación, la decisión y la gestión.

En el Desarrollo Local.-

Creemos importante pasar revista muy rápidamente sobre las diferentes corrientes en el desarrollo local, mejor dicho, tomar una síntesis de los referentes teóricos más importantes sobre la problemática del desarrollo, con el propósito de ver o abrir camino superando los enfoques reduccionistas. Para el cual tomaremos en cuenta a José Arocena, en su estudio “Los paradigmas del desarrollo y lo local”, donde tomaremos diferentes enfoques del desarrollo:

- El enfoque evolucionista.- “De lo tradicional a lo moderno”. Está estrechamente ligado a la noción de evolución: Un organismo vivo se desarrolla, crece, durante el proceso evolutivo que va del nacimiento a la muerte.
- El enfoque historicista.- “Un proceso que siempre es específico”. Lo esencial no es el “punto de llegada” transformado en modelo sino “el punto de partida”, pone de relieve los perfiles nacionales y regionales específicos. El éxito de los procesos de desarrollo dependerán de la capacidad de sus actores para tomar consideración la especificidad de cada nación, región o micro región. La historia se vuelve por lo tanto un punto de referencia fundamental. No hay posibilidad reales de desarrollo si no se toma en cuenta los factores determinante que vienen del pasado.
- El enfoque estructuralista.- La reproducción de las relaciones de dominación”. Esta concepción, el desarrollo es concebido como un proceso sistémico cuyos componentes estructurales son por lo tanto independientes. Se pondrá entonces el acento en las diferentes



posiciones de las unidades sociales en el sistema mundial. El éxito de un proceso de desarrollo exige una acción sobre esa posición estructural. La determinación fundamental no proviene ni de una ley evolutiva, ni de la profundidad de un campo histórico, sino de la racionalidad de un sistema. El análisis de la mecánica social” triunfa sobre el análisis de cambio.

- Una Propuesta.- la critica a los tres grandes paradigmas del desarrollo – el evolucionismo, el historicismo, el estructuralismo- nos lleva a subrayar el carácter reduccionista de cada uno de ellos y al mismo tiempo, los aspectos pertinentes de sus respectivos planteos. Pensamos que no pueden analizarse los procesos de desarrollo sin hacer intervenir elementos pertenecientes a tres paradigmas. La Historia, el Sistema y el modelo conforman, los tres polos cuya articulación permite cada vez más la comprensión de los procesos de desarrollo.

José Arocena, utiliza una metodología para el análisis de los procesos de desarrollo local, tomado de ocho áreas locales de Uruguay, para lo cual, tomaremos las pautas de análisis, que se estructuran en tres variables principales; el modo de desarrollo, el sistema de actores y la identidad local.

Se entiende por modo de desarrollo las diferentes formas que fue tomando la estructura socioeconómica local en el territorio en el territorio estudiado a lo largo de las últimas décadas. Es fundamental en este nivel ir precisando las lógicas que fueron marcando las grandes transformaciones

Por sistemas de actores entendemos la totalidad de los agentes que han intervenido o intervienen en el proceso de desarrollo del área estudiada. En un proceso de desarrollo se necesita de conductores, de protagonistas de la historia social, de elites constructoras de proyecto. Ahora bien, si se habla de sistema local de actores es porque es necesario poner una especial atención en las formas de articulación de todos los actores (locales y globales) que



inciden en el área estudiada. En cada sociedad local existe un sistema de relaciones de poder que es necesario describir y analizar. Indudablemente, este segundo enfoque está fuertemente ligado al primero, si ambos se presentan separados es solo en el nivel de análisis.

La tercera variable de la pauta de análisis es la identidad local. Las formas en que se ha ido constituyendo la identidad local es un territorio determinado a lo largo de un proceso históricos una clave fundamental en este tipo de estudio es necesario precisar los contenidos identitarios de la sociedad local analizada, intentando sobre todo definir aquellos rasgos que han tenido una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo. No se está analizando simplemente una historia de crecimiento o estancamiento económico, tampoco se trata de algo que se define únicamente dentro de un sistema de relaciones de poder además de todo esos el desarrollo es también un proceso cultural que se debe tener en cuenta los mecanismos de socialización de los individuos y de los grupos.

Sin embargo creemos necesario dar un concepto a lo que es desarrollo local y sus elementos que están alrededor:

III. METODOLOGÍA

3.1 Unidades de observación y análisis

Las Unidades de observación y análisis se centraran centraron en varios cantones de las provincias de Cañar y el Azuay, pero, con un estudio de caso del Gobierno Municipal del Cañar PP, con el sistema de actores, sociales, institucionales y sus interrelaciones, a través de un proceso sistémico. Además pasaremos revista a los diferentes documentos teóricos bibliográficos, como la revisión, además la utilización de las herramientas como encuestas y entrevistas.

Método de investigación

La presente investigación se combinará los enfoques de análisis cualitativo y cuantitativo, con una aplicación de las técnicas que se van a utilizar, sin perder



de vista los objetivos con la unidad de observación, las técnicas y sus contenidos.

3.2 Técnicas de investigación

- ***Revisión de información secundaria*** incluyendo documentos de los Municipio y otros estudios e investigaciones realizados en el área, y sistematizar información que pueda ser relevante y elocuente para este estudio.
- ***Entrevistas realizadas a técnicos/as del Municipio de Cañar y de las instituciones y líderes sociales*** con el fin de precisar y realizar ajustes al proceso del presupuesto participativo.

a. Entrevistas Dirigidas a actores claves:

Se diseñará una guía de entrevista para actores claves las posibles Entidades Locales. Esta guía de preguntas será diseñada a partir de los indicadores y variables que se realizará en base del modelo de desarrollo, Sistema de actores y la identidad local.

- ***Acompañamiento y asesoramiento al proceso de PP en el Cantón,*** aprovecharemos, la consultorías que estamos haciendo en el Catón. En efecto, participaremos en los diferentes eventos que se ejecutan.



IV. CRONOGRAMA DE LA INVESTIGACIÓN

ACTIVIDADES	RESPONSA BLE	Meses											
		1er				2 do				.			
- Recopilación de información secundaria		X											
- Revisión de la información			X	X	X								
- Elaboración de fichas y sistematización y análisis y síntesis				X	X	X							
- Aplicación de entrevistas a personas seleccionadas					X	X							
- Tabulación y sistematización de las encuestas						X	X						
- Reuniones de trabajo, técnicos/as, para ajustes y validación					X	X	X						
- Sistematización del documento y Presentación del documento borrador						X	X	X					
- Presentación del documento final									X				