

# Presupuestos participativos en el Ecuador

Análisis del camino recorrido  
para definir pasos futuros



**Presupuestos Participativos  
en el Ecuador:  
análisis del camino recorrido  
para definir pasos futuros**

**2009**

©Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,  
UN-HABITAT, 2009

Créditos:

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT  
Banco del Estado  
Cities Alliance

Elaboración del documento:

Saya Saulière  
Consultora  
UN-HABITAT, Ecuador  
Email: sayasauliere@gmail.com

Coordinación:

Mónica Dávila  
UN-HABITAT

Edición:

Mónica Rhon D.  
UN-HABITAT

Diseño:

Zonacuario, Comunicación con Responsabilidad Social  
www.zonacuario.com

Impresión:

XXX

ISBN...

XXX

Este material puede ser utilizado siempre que se cite la fuente.

Nota: Las opiniones vertidas en el presente documento son de exclusiva responsabilidad de su autora y no reflejan necesariamente los criterios del Sistema de Naciones Unidas.

Av. Amazonas 2889 y La Granja  
Edificio de las Naciones Unidas  
Teléfonos: (593 2) 2460 330 / 2460 332  
Fax: 246 1964  
Email: monica.davila@undp.org/monica.rhon@undp.org  
Página web: www.unhabitat.org/ www.un.org.ec  
Quito - Ecuador

## Presentación

La aplicación de Presupuestos Participativos en la gestión pública supone innovar la relación entre las diferentes esferas de gobierno y la población. Las diversas experiencias en el mundo han mostrado los beneficios de esta práctica para estimular el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones y la búsqueda de una mayor inclusión política, justicia social y profundización de la democracia.

Como veremos en los estudios de caso recogidos en esta investigación, no existe un único modelo para la implementación del Presupuesto Participativo, éste es más bien un proceso que se configura y reconfigura en función del grado de participación ciudadana, la rigurosidad y capacidades técnicas para ajustar las herramientas a la realidad y dinamismo local; y principalmente, la visión y voluntad política.

El actual contexto del Ecuador, con una nueva Constitución aprobada mediante referéndum, presenta una gran oportunidad para avanzar en el desarrollo de una vida en armonía y equilibrio entre hombres y mujeres, entre las comunidades, entre los seres humanos y la naturaleza. Igualmente, el reconocimiento en el nuevo marco normativo ecuatoriano de la obligatoriedad de elaborar Presupuestos Participativos, marca un modelo de gestión del Estado, que no solamente contribuirá a la transparencia de la adjudicación, el uso y control de los recursos públicos, sino también a reducir la inequidad social y territorial.

Para cumplir con esta gran aspiración, el Banco del Estado como institución financiera pública que contribuye a mejorar la calidad de vida de la población y al desarrollo sustentable del país, mediante el financiamiento de proyectos de inversión pública y asistencia técnica, considera fundamental implementar herramientas técnicas como el Presupuesto Participativo, que coadyuven al fortalecimiento institucional de los gobiernos autónomos descentralizados y a la participación de los ciudadanos en el nuevo sendero integral de la democracia.

Esta publicación, que recoge experiencias de procesos de gestión y presupuestación participativa desarrolladas por algunos municipios, busca contribuir al conocimiento, la reflexión y el debate sobre los retos para la construcción de una democracia participativa.

Banco del Estado  
UN-HABITAT, Ecuador

## Agradecimientos

A los actores políticos, Alcaldes, Alcaldesas y Concejales así como a funcionarios públicos de los municipios de: Francisco de Orellana, Colta, Ibarra, Esmeraldas y Morona, que brindaron su tiempo para responder a nuestras preguntas y compartir sus experiencias.

A los y las representantes de la sociedad civil por su apoyo en las entrevistas.

Al equipo de UN-HABITAT, Ecuador y a Alberto Paranhos de ROLAC por sus consejos, soporte y la lectura final de este texto.

A Rocío Granda y Flor María Vaca por sus valiosos aportes.

A Lucía Ruiz y Otto Zambrano por sus orientaciones útiles.

## ÍNDICE

Presentación .....	3
Agradecimientos .....	4
Índice .....	5
Cuadros .....	9
Siglas .....	11
Introducción .....	13
<b>PARTE I: PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: CONTEXTO, DIFERENCIAS, RESULTADOS, DIFICULTADES Y DESAFÍOS FUTUROS .....</b>	<b>15</b>
<b>I. CONTEXTO DEL SURGIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS ..</b>	<b>17</b>
1. Crisis política e institucional en el Ecuador .....	17
2. Tejido social dinámico y gobiernos locales alternativos .....	18
3. Ciudadanía, derechos y profundización democrática .....	18
4. Espacios locales de participación ciudadana y Presupuestos Participativos .....	19
5. Dinámica regional de los Presupuestos Participativos .....	22
<b>II. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL ECUADOR .....</b>	<b>24</b>
1. Ubicación y expansión de los procesos de Presupuestos Participativos .....	25
1.1 Mapa actual de los procesos de Presupuesto Participativo .....	25
1.2 Fase de expansión de los Presupuestos Participativos .....	26
2. Funcionamiento del Presupuesto Participativo .....	27
2.1 Definición del Presupuesto Participativo .....	27
2.2 Objetivos del Presupuesto Participativo .....	27
2.3 Actores del Presupuesto Participativo .....	27
2.4 Fases del Presupuesto Participativo .....	28
3. Principios del Presupuesto Participativo .....	29
<b>III. DIFERENCIAS ENTRE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL ECUADOR</b>	<b>31</b>
1. Enfoques del Presupuesto Participativo .....	31
2. Dimensión metodológica .....	33
2.1 Presupuesto Participativo con base territorial y/o temática .....	33
2.2 Anclaje institucional municipal de los Presupuestos Participativos .....	34
3. Dimensión presupuestaria .....	35
3.1 Monto y porcentaje del Presupuesto de Inversión destinado al Presupuesto Participativo .....	35

3.2	Transparencia del Presupuesto Participativo, del Presupuesto Municipal y alfabetización presupuestaria .....	36
3.3	Criterios de distribución de los Presupuestos Participativos .....	37
3.4	Porcentaje de ejecución de las obras priorizadas .....	39
3.5	Presupuesto previsto para la implementación del proceso .....	39
4.	Dimensión participativa .....	39
4.1	Participación de todos y todas versus participación de representantes de la sociedad civil .....	39
4.2	Participación deliberativa versus participación simple .....	40
4.3	Formas de participación .....	40
4.4	Participación y articulación con los concejos municipales .....	42
4.5	Participación de los funcionarios .....	43
5.	Dimensión territorial .....	44
5.1	Vínculo entre los planes de largo plazo y el Presupuesto Participativo .....	44
5.2	Grado de descentralización y papel de las Juntas Parroquiales .....	45
6.	Dimensión normativa .....	45
7.	Matriz de recopilación .....	46

#### **IV. RESULTADOS Y DIFICULTADES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS ..... 48**

1.	Resultados e impactos de los procesos de Presupuesto Participativo .....	48
1.1	Resultados de participación y profundización democrática .....	48
1.2	Resultados del desarrollo local y de la justicia social .....	50
1.3	Resultados a nivel de la gestión municipal .....	51
2.	Dificultades en los Presupuestos Participativos .....	53
2.1	Dificultades en la implementación del Presupuesto Participativo .....	53
2.2	Dificultades en los resultados del Presupuesto Participativo .....	54
2.3	Dificultades de los Presupuestos Participativos como un mecanismo de profundización democrática .....	55

#### **V. PREGUNTAS Y TEMAS PARA EL DEBATE EN EL CONTEXTO ACTUAL ..... 59**

1.	Definir lo que se entiende por Presupuesto Participativo a nivel nacional .....	59
2.	Definir el funcionamiento del Presupuesto Participativo a nivel parroquial .....	60
3.	Impulsar el Presupuesto Participativo en un contexto menos favorable .....	60
4.	Definir una estrategia que fortalezca el tejido social .....	61
5.	Articular el Presupuesto Participativo con otros mecanismos locales de participación .....	61
6.	Articular el Presupuesto Participativo con visiones de desarrollo .....	61
7.	Reflexionar sobre cómo los Presupuestos Participativos puedan promover un desarrollo sostenible .....	62
8.	Conjugar la transparencia con el Presupuesto Participativo .....	62
9.	Crear herramientas para incentivar la calidad de los procesos .....	62
10.	Promover el seguimiento de los resultados y la evaluación de objetivos para permitir el aprendizaje .....	63
11.	Capitalizar las capacidades nacionales en el tema .....	63
12.	Aprender de las experiencias regionales .....	63

#### **VI. CONCLUSIÓN ..... 64**

<b>PARTE II: ESTUDIO DE CASOS</b> .....	<b>67</b>
<b>EXPERIENCIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL CANTÓN FRANCISCO DE ORELLANA</b> .....	<b>69</b>
<b>I. CONTEXTO</b> .....	<b>71</b>
<b>II. NUEVO MODELO DE GESTIÓN: ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	<b>72</b>
1. Reestructuración del Gobierno Municipal .....	73
2. Espacios de Participación Ciudadana .....	73
<b>III. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL CANTÓN FRANCISCO DE ORELLANA</b> ..	<b>75</b>
1. Enfoque del Presupuesto Participativo en el Cantón Francisco de Orellana .....	75
2. Metodología del Presupuesto Participativo .....	75
2.1 Organización metodológica: territorial y temática .....	76
2.2 Fases del Presupuesto Participativo .....	76
3. Espacios de participación ciudadana y Presupuesto Participativo .....	79
4. Departamentos municipales y Presupuesto Participativo .....	80
<b>IV. DISTRIBUCIÓN Y ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO</b> .....	<b>81</b>
1. Monto del Presupuesto Participativo adjudicado .....	81
2. Distribución del Presupuesto Participativo .....	82
3. Criterios para la distribución .....	83
3.1 Criterios de distribución entre parroquias .....	83
3.2 Criterios de distribución entre zonas urbanas .....	84
4. Análisis presupuestario del Presupuesto Participativo .....	84
4.1 Inversión a nivel parroquial .....	84
4.2 Inversión a nivel urbano .....	87
4.3 Inversión temática por mesas .....	88
4.4 Nivel de ejecución .....	90
<b>V. RESULTADOS, DIFICULTADES Y RECOMENDACIONES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO</b> .....	<b>92</b>
1. Resultados del Presupuesto Participativo .....	92
1.1 A nivel de participación .....	92
1.2 A nivel del gobierno municipal .....	93
1.3 A nivel de implementación .....	94
2. Dificultades del Presupuesto Participativo .....	95
3. Recomendaciones .....	96



<b>EXPERIENCIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL CANTÓN COLTA</b> .....	<b>99</b>
<b>I. CONTEXTO</b> .....	<b>101</b>
<b>II. PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CANTÓN COLTA</b> .....	<b>102</b>
<b>III. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL CANTÓN COLTA</b> .....	<b>103</b>
1. Enfoque y objetivos del Presupuesto Participativo en el Cantón Colta .....	103
2. Metodología del Presupuesto Participativo .....	104
2.1 Un Presupuesto Participativo Territorial .....	105
2.2 Fases del Presupuesto Participativo .....	105
3. Departamentos municipales y funciones hacia el Presupuesto Participativo .....	106
<b>IV. DISTRIBUCIÓN Y ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO</b> .....	<b>108</b>
1. Monto de Presupuesto Participativo y Presupuesto Municipal .....	108
2. Formas de distribución territorial .....	108
3. Criterios de distribución territorial .....	109
4. Proyectos y obras priorizadas en el Presupuesto Participativo de Colta .....	110
4.1 Detalle de la inversión del Presupuesto Participativo en el año 2008 .....	110
<b>V. RESULTADOS Y DIFICULTADES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO</b> .....	<b>114</b>
1. Resultados del Presupuesto Participativo .....	114
1.1 A nivel de participación .....	114
1.2 A nivel de gobierno local .....	115
1.3 A nivel de la inversión .....	116
2. Dificultades del Presupuesto Participativo .....	116
3. Recomendaciones .....	117
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>121</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>129</b>

## CUADROS

### PARTE I

- Cuadro 1:** Esquema del proceso de desarrollo local y mecanismos de Participación Ciudadana
- Cuadro 2:** Visión sinóptica de las instancias y procesos de participación ciudadana en un gobierno local participativo
- Cuadro 3:** Mapa de los procesos de Presupuesto Participativo en el Ecuador
- Cuadro 4:** Lista de cantones y años de implementación del Presupuesto Participativo, por regiones
- Cuadro 5:** Fases del ciclo de Presupuesto Participativo
- Cuadro 6:** Escalera de la participación
- Cuadro 7:** Diferencias por dimensión entre los Presupuestos Participativos: forma mínima, mediana y máxima
- Cuadro 8:** Tipología exploratoria de la correlación entre el grado y la forma de asociatividad de la sociedad civil y la innovación municipal

### PARTE II

#### ESTUDIO DE CASO: CANTÓN FRANCISCO DE ORELLANA

- Cuadro 9:** Esquema del nuevo modelo de gestión del Cantón Francisco de Orellana
- Cuadro 10:** Objetivos y funciones de las instancias de Participación Ciudadana
- Cuadro 11:** Matriz de priorización de proyectos
- Cuadro 12:** Fases del Presupuesto Participativo del Cantón Francisco de Orellana
- Cuadro 13:** Participación de departamentos municipales e instancias ciudadanas, por fases
- Cuadro 14:** Presupuesto de inversión y Presupuesto Participativo del GMO, montos y porcentaje, entre 2004 y 2008 (en USD)
- Cuadro 15:** Esquema de distribución del monto del Presupuesto Participativo Territorial y Temático
- Cuadro 16:** Criterios de distribución del monto de Presupuesto Participativo, por parroquia, entre 2004 y 2008
- Cuadro 17:** Criterios de distribución del monto de Presupuesto Participativo, por zonas urbanas, entre 2004 y 2008
- Cuadro 18:** Montos del Presupuesto Participativo y del Presupuesto de Inversión en las parroquias, entre 2004 y 2008 (en USD)

- Cuadro 19:** Temas priorizados en las parroquias en el Presupuesto Participativo-promedio entre 2005 y 2007
- Cuadro 20:** Temas priorizados en el Presupuesto Participativo a nivel parroquial y descripción de proyectos
- Cuadro 21:** Montos del Presupuesto Participativo y del Presupuesto de Inversión en las zonas urbanas, entre 2004 y 2008 (en USD)
- Cuadro 22:** Temas priorizados en las zonas urbanas en el Presupuesto Participativo - promedio entre 2005 y 2007
- Cuadro 23:** Temas priorizados en el Presupuesto Participativo a nivel urbano y descripción de proyectos
- Cuadro 24:** Temas priorizados en el Presupuesto Participativo a nivel de mesas temáticas, y descripción de proyectos
- Cuadro 25:** Monto y presupuesto por mesas temáticas – promedio entre 2005 y 2007 (en USD)
- Cuadro 26:** Distribución de gastos del Gobierno Municipal del Cantón Francisco de Orellana, entre 2005 y 2007 (en USD)
- Cuadro 27:** Cobertura de servicios de agua potable, electricidad, alcantarillado, en la ciudad y en las zonas rurales, entre 2001 y 2007

## ESTUDIO DE CASO: CANTÓN COLTA

- Cuadro 28:** Objetivos y ámbitos del Presupuesto Participativo del Cantón Colta
- Cuadro 29:** Presupuesto de Inversión y Presupuesto Participativo del Gobierno Municipal de Colta, montos y porcentaje, entre 2004 y 2008 (en USD)
- Cuadro 30:** Esquema de distribución del monto del Presupuesto Participativo territorial
- Cuadro 31:** Fórmula de distribución del Presupuesto Participativo por comunidad
- Cuadro 32:** Temas priorizados en la zona rural en el Presupuesto Participativo, porcentaje y monto invertido en el Cantón Colta
- Cuadro 33:** Temas priorizados en la zona rural en el Presupuesto Participativo, en 2008
- Cuadro 34:** Ejemplo de proyecto productivo: compra de bovinos con el Presupuesto Participativo

## SIGLAS

<b>ACDI</b>	Agence Canadienne de Développement International
<b>BdE</b>	Banco del Estado
<b>CCCC</b>	Comisión de Control Cívico de la Corrupción
<b>CEREPS</b>	Cuenta Especial de Reactivación Económica, Productiva y Social
<b>CGC</b>	Comité de Gestión Cantonal
<b>FEKUNAE</b>	Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana
<b>FOCAO</b>	Federación de Organizaciones Campesinas de Orellana
<b>FUNDAMYF</b>	Fundación Mujer y Familia Andina
<b>GMO</b>	Gobierno Municipal de Orellana
<b>IFI</b>	Instituciones Financieras Internacionales
<b>JP</b>	Junta Parroquial
<b>MIDUVI</b>	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
<b>NBI</b>	Necesidades Básicas Insatisfechas
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>OOPP</b>	Obras Públicas
<b>PGU-ALC</b>	Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe de UN-HABITAT
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>POA</b>	Plan Operativo Anual
<b>PP</b>	Presupuesto Participativo
<b>SENPLADES</b>	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
<b>TIC</b>	Tecnología de la Información y Comunicación

## INTRODUCCIÓN

Desde hace diez años, surgieron -en algunos gobiernos locales del Ecuador- prácticas de participación de ciudadanos y ciudadanas en la gestión local y en lo público. Como reacción ante una democracia representativa deficiente y a la transformación de la política en politiquería, algunos alcaldes y alcaldesas innovaron en la forma de gestionar, planificar e invertir a nivel local.

“Gestión participativa”, “gestión con participación ciudadana” o “gobiernos locales participativos”, estas prácticas se caracterizan por una nueva forma de involucrar a los habitantes y actores de un territorio en la gestión pública y las decisiones.

Los primeros municipios en implementar esta nueva forma de gestión con participación fueron los municipios llamados “alternativos”, la mayoría ubicados en la Sierra norte y centro, en el sur y en las provincias amazónicas. Los resultados de esos procesos, tanto en términos de desarrollo local, eficiencia del gobierno local, reconstrucción de una cultura democrática, fortalecimiento del tejido social, han sido sistematizados y reconocidos, a nivel nacional e internacional, provocando una segunda ola de expansión, con la adaptación de estas prácticas a un número más amplio de municipios con trayectoria y tendencia política diferentes, generalmente asesorado por la cooperación internacional (ONG nacional e internacional, agencias y programas de Naciones Unidas).

Cuando se instaló la Asamblea Nacional Constituyente (2007-2008), actores sociales, ONG y gobiernos locales con prácticas a favor de la gestión con participación ciudadana, vieron la oportunidad de incidir en la Carta Magna para que ésta facilite y esté en concordancia con el impulso de nuevos procesos de gestión participativa, a nivel nacional. Gracias a sus múltiples propuestas y estrategias de incidencia, la nueva Constitución, aprobada ampliamente por referéndum en septiembre 2008, instauró la Participación Ciudadana y el Control Social como el Quinto Poder del Estado.

La participación ciudadana, en todos los niveles, escalas territoriales y ámbitos, se vio fortalecida. Nuevos mecanismos de democracia participativa, tanto a nivel nacional como local, complementaron formas y prácticas de la democracia representativa. El Presupuesto Participativo está mencionado en la nueva Constitución como una modalidad para la planificación y la adjudicación presupuestaria, a nivel de las parroquias rurales.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, la experiencia del gobierno local de Cotacachi.

## Objetivos y presentación de la publicación

En este contexto político de transición constitucional, de redefinición del marco legal y de obligatoriedad de implementación de la presupuestación participativa en la más pequeña de las escalas territoriales, es importante reflexionar sobre las experiencias de Presupuestos Participativos experimentadas e implementadas en el Ecuador.

Por lo tanto, los **objetivos** de esta publicación son:

- **Contextualizar la emergencia** de los Presupuestos Participativos en el Ecuador y América Latina (Parte I, I).
- **Exponer el funcionamiento** del Presupuesto Participativo y **explicar su diversidad** de enfoques, metodologías y prácticas en las experiencias ecuatorianas (Parte I, II).
- **Dar a conocer los resultados e impactos**, así como las **dificultades** de las diferentes opciones metodológicas (Parte I, III).
- **Identificar las preguntas y los temas** de debate dentro del contexto actual nacional (Parte I, IV).
- **Exponer estudios de casos exitosos** de Presupuesto Participativo a nivel nacional, su contexto, enfoque, metodología, resultados, dificultades y recomendaciones (Parte II).

Por ende, en esta publicación, luego de una contextualización nacional y regional de la emergencia de prácticas de gestión local participativa, participación ciudadana y democracia participativa, de las cuales los Presupuestos Participativos son parte (Parte I, I) y de una recapitulación de su funcionamiento para el lector no familiarizado (Parte I, II), se realiza un análisis comparativo de las diferencias, tanto metodológicas como presupuestarias, de participación y territoriales de los Presupuestos Participativos nacionales (Parte I, III).

Se compilan resultados y dificultades encontradas, permitiendo identificar las preguntas para un debate dentro del contexto de transición constitucional y de definición del marco legal de la participación ciudadana (Parte I, IV y V).

En la Parte II, dos estudios de casos, del Cantón Francisco de Orellana (Orellana) y del Cantón Colta (Chimborazo), son detallados con el fin de ilustrar y dar a conocer el funcionamiento, metodología, distribución, resultados y dificultades de estas dos experiencias exitosas a nivel nacional.

El contenido de esta publicación se apoyó en el recorrido de cinco experiencias nacionales y en la sistematización de dos experiencias exitosas. Se realizó una extensa revisión bibliográfica, tanto nacional como regional, sobre el tema (literatura académica, documentos organizacionales, recursos disponibles en Internet, etc.), que permitió contrastar con los resultados de las sistematizaciones. Además, se apoyó sobre un exhaustivo conocimiento de las experiencias nacionales hasta 2006.

El libro se dirige a los actores y actrices interesados en reflexionar, impulsar y fortalecer los mecanismos de democracia participativa (profesionales de ONG, organizaciones sociales y de base, funcionarios municipales y estatales, políticos, etc.).

DOR • PODER • DECISION  
NSPARENCIA • EQUIDAD  
LIDARIDAD • JUSTICIA  
R • DESARROLLO LOCAL  
IÓN • REDISTRIBUCIÓN  
ODER • PLANIFICACIÓN  
ARROLLO SOSTENIBLE

Presupuestos Participativos:  
contexto, diferencias, resultados,  
dificultades y desafíos futuros

PARTE I

UADOR • PODER • DECISI  
RANSPARENCIA • EQUID  
SOLIDARIDAD • JUSTIC  
DOR • DESARROLLO LOC  
USIÓN • REDISTRIBUCI  
• PODER • PLANIFICACI  
ESARROLLO SOSTENIB  
RENDICIÓN DE CUENT

## I. CONTEXTO DEL SURGIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

La participación de los ciudadanos y ciudadanas en la elaboración, definición y control del presupuesto municipal, práctica conocida como “Presupuesto Participativo”, se ha convertido en estos últimos años en uno de los mecanismos más novedosos para lograr la democracia local. En el Ecuador, cerca de treinta gobiernos locales involucran a sus habitantes en la orientación de los recursos municipales.

Los Presupuestos Participativos en el Ecuador emergieron en una doble coyuntura: la invención y creación de nuevos modelos de gestión local con participación ciudadana en algunos gobiernos locales, y el impulso de la sociedad civil, de los movimientos sociales y la ciudadanía para promover espacios de participación a nivel local.

Estas dinámicas nacieron como reacción frente a la aguda crisis política, social y económica que atravesó el país en los últimos quince años que llevó a la ciudadanía a desconfiar de las instancias electas, pero que levantó su voluntad de reconstruir lo público y poner en práctica la democracia.

En este capítulo, se expone brevemente el contexto del desarrollo de los Presupuestos Participativos, tanto a nivel nacional como sudamericano, permitiendo ubicar al lector en cómo estos procesos locales han sido y son parte de una dinámica de nuevas formas de democracia.

### 1. Crisis política e institucional en el Ecuador

En el Ecuador, la dictadura militar dio paso a una transición democrática, en el año 1978; sin embargo, el régimen “democrático” existente desde hace treinta años cumple solamente con los requisitos mínimos para ser clasificados como tales: el derecho a votar y ser votado, la pluralidad de partidos políticos, etc. **Las inequidades sociales y económicas cuestionan algunos fundamentos democráticos.**

**En la última década, el Ecuador atravesó una crisis política e institucional, que derivó en una de las mayores inestabilidades de la región latinoamericana, caracterizada por la gran alternancia de presidentes (nueve, entre 1998 y 2007).**

El nivel de “**desencanto**” político (Campuzano, 2002) y de **desconfianza** hacia los partidos políticos y las instituciones (Congreso y Justicia) han sido muy altos hasta el 2007<sup>2</sup>. Los partidos políticos son percibidos por las y los ecuatorianos como élites separadas de la sociedad, que responden más a intereses de grupos corporativos u oligarquías que a los de la sociedad en su conjunto.

<sup>2</sup> 2007 fue el año de la elección del actual presidente Rafael Correa, que marcó un hito en la reconstrucción democrática y de la confianza.



Los **niveles de corrupción** vividos a nivel nacional crearon, por un lado, un desvío importante de los presupuestos de programas e inversión social; y, por otro, una desconfianza generalizada hacia los actores políticos y públicos. En el Ecuador, la Comisión Cívica de Control de la Corrupción (CCCC) calculó que –para el 2005– el equivalente del 27% del presupuesto nacional se perdía cada año por actos de corrupción.

Como evidencia el PNUD (2004), en su publicación: La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, **“La pobreza y la desigualdad no son sólo “problemas sociales”, sino también déficit democráticos”**. Las últimas décadas dejaron un saldo muy negativo: los años ochenta fueron calificados como “década pérdida”, por la imposición de ajustes estructurales, neoliberales de las instituciones financieras internacionales (IFI), que debilitaron al Estado y su política social, obligando a la privatización de varios sectores estratégicos del país. En esos mismos años, en el Ecuador, la tendencia a reducir el papel de regulación política y económica del Estado y a limitarlo al de coordinador funcional a los imperativos del comercio y las finanzas internacionales fue aplicada, incrementando la inequidad y creando una espiral de pauperización.

## 2. Tejido social dinámico y gobiernos locales alternativos

Como respuesta a la crisis y a la deficiencia de las funciones de participación y representación, a la violación permanente de los derechos, desde mediados de la década de los noventa emergió un tejido asociativo dinámico auspiciado, a menudo, por el movimiento indígena y por varias organizaciones de índole comunal, cantonal, provincial y regional, así como por organizaciones sociales barriales, de mujeres, jóvenes, campesinas, etc., apoyado por organizaciones no gubernamentales (ONG), agencias de cooperación internacional, organismos públicos autónomos, ciertos partidos políticos y autoridades locales. **Estas organizaciones de la sociedad civil crearon nuevas formas de luchar por el cumplimiento de sus derechos.**

Paralelamente y en articulación, **surgieron en los gobiernos locales prácticas y políticas innovadoras de participación ciudadana** (Cotacachi, Guamate, etc.). A través de nuevos espacios y mecanismos democráticos, se reconstruyó la esfera pública en lo local.

## 3. Ciudadanía, derechos y profundización democrática

Los espacios de participación que surgieron en el Ecuador desde los años noventa, en los que se incluyen los espacios de Presupuesto Participativo, se enmarcaron en una corriente llamada de **profundización democrática** (Fung y Wright, 2001), en la que **la democracia no está percibida sólo desde sus procedimientos y funcionalidades, sino desde los procesos a través los cuales los ciudadanos y ciudadanas ejercen su derecho a participar, decidir, controlar y definir.**

La ciudadanía democrática es lograda a través de la participación y ejercicio de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, y su reto consiste en expandir la democracia, pasando de una “Democracia de votantes a una Democracia de ciudadanos y ciudadanas” (PNUD, 2004). Más allá de las elecciones, se trata de desarrollar un debate público sobre los intereses colectivos.

De hecho, clásicamente, la ciudadanía –desde la corriente liberal- es entendida como la igualdad de los individuos frente a la Ley, asociada a un conjunto de derechos y responsabilidades otorgados por el Estado a sus ciudadanos. Pero el enfoque de profundización democrática busca paliar la brecha entre la ciudadanía y el Estado; es así que la ciudadanía se concibe como algo que se practica, más que como algo que se concede. Lister (1997) dice: “ser ciudadano en sentido legal y sociológico significa gozar de los derechos de ciudadanía necesarios para la gestión y participación social y política. Actuar como ciudadano implica realizar el potencial de ese estatus”.

La participación activa se vuelve, así, fundamental para la práctica democrática. Los ciudadanos son vistos como “hacedores y formuladores” (Gaventa, 2006), antes que como “usuarios y escogedores” de intervenciones o servicios diseñados por otros. Según este enfoque, **los derechos y la ciudadanía se obtienen a través de la “actoría”** (no son simplemente otorgados por el Estado), **el derecho de participación es el derecho inicial: “el derecho a pedir derechos”, necesario para la realización de otros derechos.**

El concepto de ciudadanía se vuelve esencial como herramienta de reivindicación de luchas por los derechos a la inclusión social y económica; no obstante, a través de esta noción, una nueva concepción de la forma de hacer política tradicionalmente se ve promovida. Como punto de partida, siendo el derecho a tener derechos, las luchas no se limitan a la provisión de derechos legales o formales, sino que los movimientos sociales y ciudadanos crean nuevos derechos.

La afirmación y el reconocimiento de derechos implican cambios morales e intelectuales, transformación de la práctica de la sociedad entera. Las y los ciudadanos pasan a ser actores sociales activos en esta construcción. Uno de los aspectos cruciales de esta redefinición es la directa participación de la sociedad civil y de los movimientos sociales en las decisiones, proponiendo una **transformación de las estructuras de relaciones de poder.**

## 4. Espacios locales de participación ciudadana y Presupuesto Participativo

A nivel local, dicha participación se efectiviza mediante “espacios de interfaces socio-estatales, público-ciudadano” (Isunza Vera, 2006) de cogestión, decisión y control, que no tienen como lógica generativa la representación de intereses, sino la idea de derecho: “son espacios para la afirmación de derechos, pensados para la formulación programática del interés público y no la suma de las capacidades políticas o de presión de los actores que los conforman” (Ibíd.). **En estos espacios, emerge una nueva cultura política que permite una redefinición de las relaciones de poder.**

**La participación ciudadana a nivel local incide en lo público a través de varios mecanismos:** definición de las agendas, decisión de las políticas y de la inversión, seguimiento de las decisiones y gestión, y control. La planificación estratégica participativa, los comités pluri-actorales, las asambleas, los presupuestos participativos, la rendición de cuentas y el control social, son mecanismos y espacios implementados de democracia participativa y de participación ciudadana, paralelos al dispositivo de democracia representativa. Si estos mecanismos se dieron en varias escalas (nacional a local), el lugar de experimentación más activo fue el nivel cantonal y parroquial.

**Las características comunes de estas iniciativas de participación ciudadana,** según Gaventa (2006), **son el de ir más allá de la consulta, para lograr formas de empoderamiento. Promueven la inclusión,** sobre todo de los grupos que han sido tradicionalmente excluidos y marginados como: los jóvenes, las mujeres, los indígenas, los afroecuatorianos, las personas de la tercera edad, las personas con capacidades distintas y necesidades especiales, etc., que están en la búsqueda de nuevas formas de asocio entre actores y grupos de intereses distintos, que permita una más amplia apropiación de las decisiones y proyectos.

**El Presupuesto Participativo se enmarca en un conjunto de espacios creados y mecanismos desplegados de gestión local participativa.** En la mayoría de los municipios participativos, el proceso se inició por la definición de planes estratégicos con participación, que desembocaron -en numerosas ocasiones- en la creación de espacios ciudadanos de gestión y decisión (p.e. Comité de Gestión, Asamblea Cantonal, etc.). El Presupuesto Participativo se implementó como uno de los mecanismos para orientar recursos a la ejecución de proyectos, obras y programas del Plan, y como un espacio de participación anual. Además, a menudo ha estado articulado con la rendición de cuentas municipal y mecanismos de control social hacia la gestión local por parte de la ciudadanía.

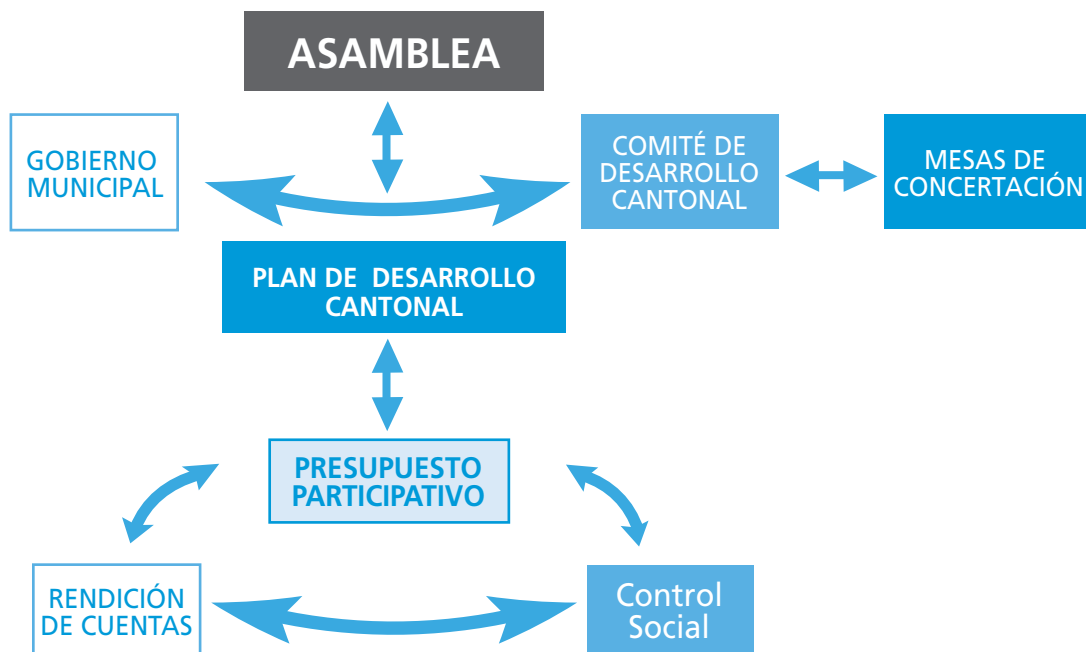
Las dos figuras siguientes visibilizan esta articulación entre los diversos mecanismos a nivel local: el Cuadro 1 muestra la articulación entre los diferentes momentos y procesos de la gestión local participativa en el tiempo; mientras el Cuadro 2 muestra la visión sinóptica y la articulación entre los espacios y mecanismos de participación con el gobierno local.

**Cuadro 1:** Esquema del proceso de desarrollo local y mecanismos de participación ciudadana



Fuente: Saulière, 2005.

**Cuadro 2:** Visión sinóptica de las instancias y procesos de participación ciudadana en un gobierno local participativo



Fuente: Saulière, 2005.

## 5. Dinámica regional de los Presupuestos Participativos

Más allá del contexto nacional, es importante considerar los procesos regionales en el impulso del Presupuesto Participativo para mostrar cómo el Ecuador es parte de una dinámica regional. **Durante la década de los noventas, se produjo en varios países latinoamericanos** (como sucedió en el Ecuador) **un proceso de descentralización que abrió nuevos canales para la participación a nivel local.** Las siguientes experiencias fueron símbolos de esta tendencia: la de participación popular de Bolivia, la de Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil) y la de Villa El Salvador (Perú), así como la promoción de la cultura cívica en Bogotá (Colombia).

En términos del Presupuesto Participativo, fue en 1989 que las ciudades de Porto Alegre y Santo André, en Brasil<sup>3</sup>, iniciaron el innovador proceso de participación popular en la definición de los presupuestos municipales, como ejercicio de democracia directa. Si bien hubo iniciativas de gobiernos locales anteriores, en Brasil, éstas no fueron formalizadas ni institucionalizadas como política municipal.

El municipio de Porto Alegre, liderado en este momento por el Partido de los Trabajadores, fue la ciudad que adoptó el Presupuesto Participativo como bandera política y como uno de sus ejes principales de gestión local. Actualmente, es la experiencia más investigada, sistematizada y conocida a nivel mundial (Fedozzi, 2001; Genro y Souza, 2001). La difusión de su metodología, resultados e impactos fue clave para la expansión del proceso a nivel internacional y regional<sup>4</sup>, y para la réplica de sus experiencias a nivel local.

Cabannes (2004) identifica tres fases en la expansión de los procesos de Presupuesto Participativo, a nivel regional:

- De 1989 a 1997: **Fase de experimentación.** Nuevas formas de gestionar recursos públicos fueron inventadas (en Porto Alegre, Santo André- Brasil y Montevideo- Uruguay).
- De 1997 a 2000: **Fase de masificación brasilera.** Más de 200 municipios brasileños adoptaron el mecanismo.
- Del 2000 hasta hoy: **Fase de expansión y diversificación.** Se expendieron los procesos fuera de Brasil, en América Latina, en Europa y África.

No existen cifras exactas sobre el número actual de procesos a nivel mundial, pero se estima que son alrededor de 2.500 municipios. Esta alta cifra se debe al número de procesos peruanos que se integraron a partir de 2004, como resultado de la Ley Marco de Presupuesto Participativo, que obliga a los diferentes gobiernos seccionales a implementarlo para recibir transferencias del Estado.

<sup>3</sup> Los orígenes del Presupuesto Participativo son más complejos; Goldfrank (2006) afirma que al final de la década de los setentas y comienzos del decenio de los ochentas, hubo municipios que sometieron a debate los presupuestos en Lages (Santa Catarina), Bôa Esperanza (Pará) y Pelotas (Rio Grande Do Sul).

<sup>4</sup> La declaración final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (Estambul, Hábitat II, UN-HABITAT, 1996) que recomendó la aplicación de Presupuestos Participativos en el gobierno local y la calificó como una de las mejores prácticas de gestión urbana a nivel internacional influyó en este impulso.

El impulso y la expansión de los Presupuestos Participativos en el Ecuador están vinculados a esta dinámica regional. Si bien varios procesos de gestión local participativa en curso fueron el terreno favorable para su puesta en práctica, uno de los elementos detonadores de su desarrollo fue la asistencia de alcaldes y alcaldesas al Encuentro Internacional<sup>5</sup> sobre este tema, organizado por el Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe (PGU-ALC), de UN-HABITAT en 2001, en Cotacachi, que contó con la presencia de actores políticos de gobiernos locales clave de Brasil. Por otro lado, varias experiencias se iniciaron con la asesoría de expertos brasileños de UNICEF a gobiernos locales en el Ecuador, construyendo puentes entre el proceso regional y la dinámica nacional.

---

<sup>5</sup> El I Encuentro Internacional tuvo el auspicio de: PNUD, PGU-ALC, Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos y CIUDAD. Luciano Brunet, coordinador del Presupuesto Participativo de Porto Alegre en esa época, fue uno de los expositores. Los talleres de capacitación fueron conducidos por técnicos brasileños del PNUD. El evento permitió intercambiar experiencias nacionales e internacionales (Ecuador, Brasil y Perú) y firmar la carta de compromiso de cerca de 40 autoridades locales y representantes internacionales, para promover y velar por los principios del presupuesto participativo y la gestión democrática. La relatoría del Encuentro Internacional disponible en <http://staging.unchs.org/cdrom/ump/CD/documents/lac/ct-94.pdf>.

## II. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL ECUADOR

**E**n el capítulo anterior, se expuso cómo los procesos de Presupuestos Participativos en el Ecuador son parte de un conjunto de mecanismos de gestión local con participación ciudadana. Se demostró cómo estos mecanismos innovadores municipales de democracia participativa y este dinamismo social de lucha por los derechos, fueron una reacción a la crisis política e institucional en Ecuador, por un lado, y se adscribieron a una tendencia regional de profundización democrática y participación ciudadana.

Aquella recapitulación permitió enmarcar el Presupuesto Participativo en un panorama más amplio, tanto nacional como regional, evitando caer en la visión instrumentalista que lo concibe y presenta únicamente como un mecanismo metodológico fuera de contexto político.

Los siguientes capítulos presentan un análisis más detallado de las variedades de Presupuestos Participativos existentes en Ecuador: si para, algunos municipios, el conjunto de mecanismos de participación ciudadana a nivel local (planificación, presupuestación y control) forman parte de un proceso indivisible, con fines analíticos y metodológicos, se realizará un análisis específico del Presupuesto Participativo en éste y los siguientes capítulos. Este ejercicio que puede sonar artificial para algunos (por la forma integral de concebir su intervención local) permite analizar más en detalle el Presupuesto Participativo, su diversidad, los diferentes enfoques, así como comprender las formas de participación, examinar metodologías e impactos en el territorio.

El Presupuesto Participativo, en Brasil sobre todo, dio lugar a una extensa literatura en Ciencia Política, Sociología y Ciencias Sociales, debido a su importancia como política pública en la gestión local. Es a partir de esta literatura (ver bibliografía) y la adaptación de la problemática a la realidad ecuatoriana, que se delinearon los ejes de análisis presentes en los siguientes capítulos.

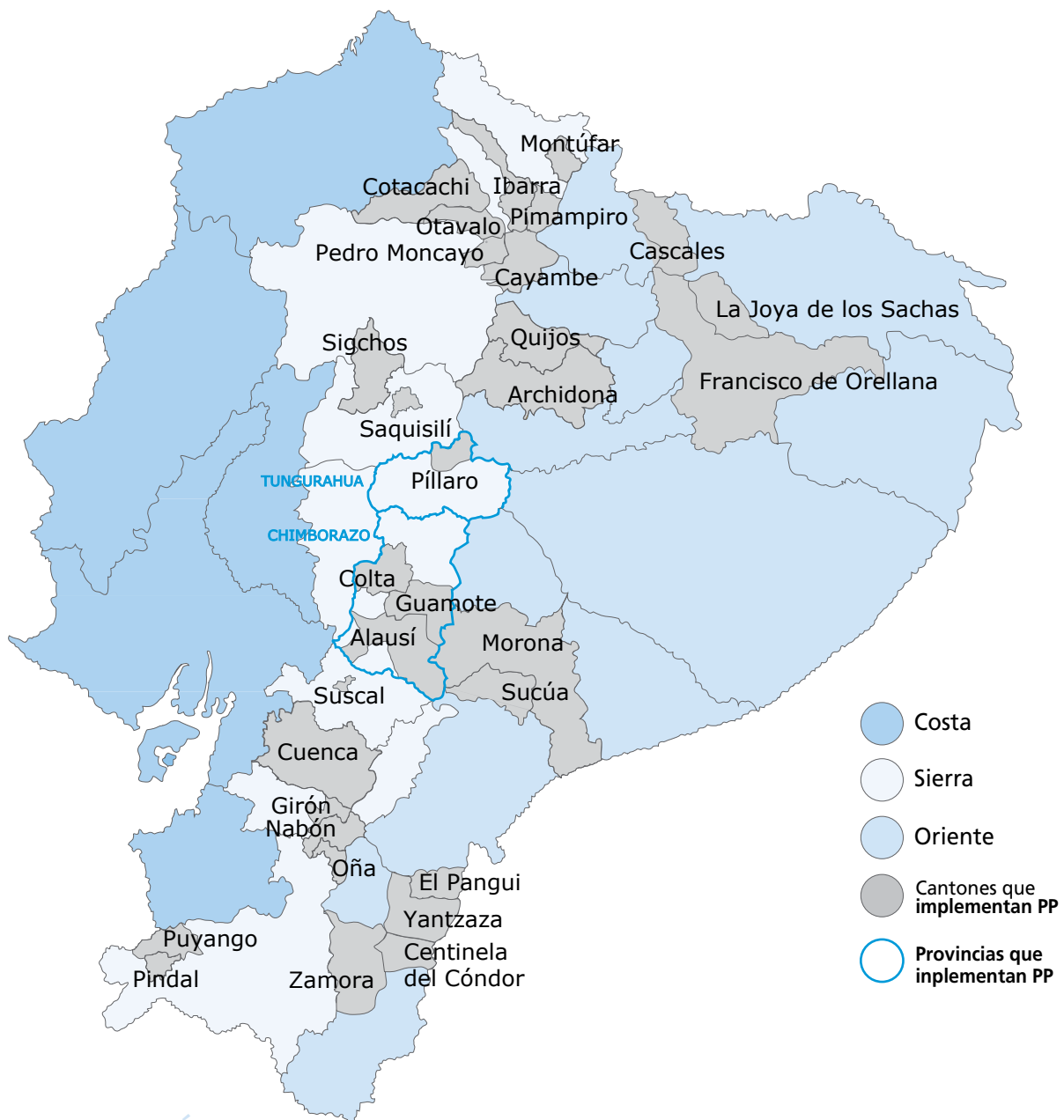
En este punto, se presenta un mapa de los Presupuestos Participativos y las fases de su expansión en Ecuador y se realiza una recapitulación de su funcionamiento y principios, para el lector no familiarizado con su metodología.

## 1. Ubicación y expansión de los procesos de Presupuestos Participativos

### 1.1 Mapa actual de los procesos de Presupuestos Participativos

La mayoría de los Presupuestos Participativos en Ecuador se ubican en la Sierra norte y centro, algunos en el sur y otros en la Amazonía. Todavía no existen procesos de Presupuestos Participativos en la Costa ecuatoriana.

**Cuadro 3:** Mapa de los procesos de Presupuesto Participativo en el Ecuador





## 1.2 Fase de expansión de los Presupuestos Participativos

Se pueden discernir tres fases de expansión de los Presupuestos Participativos en el Ecuador:

- Los procesos iniciados a principios del 2000, hasta el 2004: **municipios pioneros o gobiernos locales alternativos**, encabezados por alcaldes y alcaldesas con una visión política de inclusión de la participación ciudadana en la planificación, gestión, decisión y control del accionar municipal y de impulso a la democracia participativa. Varios de los alcaldes y alcaldesas son indígenas (Pachakutik o partidos de izquierda).
- A partir de 2004: **expansión a municipios**, con dos lógicas:
  - **Asesoría de la cooperación internacional o al desarrollo**: varias ONG, nacionales e internacionales, y las Naciones Unidas, apoyaron a la implementación de Presupuesto Participativo (p.e. PGU-ALC de UN-HABITAT, UNICEF, CARE, SNV, COSUDE, CIUDAD, etc.), en gobiernos locales, como parte de su estrategia de fortalecimiento de la participación ciudadana y de la gestión local municipal.
  - **Expansión por proximidad**: un municipio, inspirado por una experiencia de gobierno local cercano a nivel geográfico, decidió implementar el Presupuesto Participativo.
- A partir de 2009: se puede prever una expansión, sobre todo en el territorio rural de los municipios, debido a la nueva norma constitucional que obliga su implementación en la escala parroquial.

**Cuadro 4:** Lista de cantones y años de implementación del Presupuesto Participativo, por regiones<sup>6</sup>

SIERRA	SIERRA	AMAZONÍA
<b>Carchi</b>	<b>Chimborazo</b>	<b>Sucumbíos</b>
Montúfar (2002)	Alausí (2004) Colta (2002) Guamote (1998) Provincial	Cascales (2003)
<b>Imbabura</b>	<b>Azuay</b>	<b>Orellana</b>
Cotacachi (2002) Ibarra (2002) Otavalo (2003) Pimampiro	Cuenca (2001) Girón Nabón (2003) Oña	Francisco de Orellana (2003) La Joya de los Sachas (2003)
<b>Pichincha</b>	<b>Cañar</b>	<b>Napo</b>
Cayambe (2003) Pedro Moncayo (suspendido)	Suscal	Archidona (2001)
<b>Tungurahua</b>	<b>Loja</b>	<b>Morona Santiago</b>
Píllaro Provincial	Pindal (suspendido) Puyango (2005)	Morona (2002) Sucúa (suspendido)
<b>Cotopaxi</b>		<b>Zamora Chinchipe</b>
Quijos Saquisilí (2001) Sigchos (2003)		Centinela del Cóndor (2008) El Pangui (2005) Yantzaza Zamora

<sup>6</sup> Resultó complicado encontrar información exhaustiva a nivel nacional sobre este tema. Probablemente haya cantones y experiencias recientes que no se las ha incluido en este cuadro. Las experiencias que se auto denominan Presupuesto Participativo pero que no tiene ninguna característica que permita a un observador exterior calificarlo así no fueron mencionadas en esta lista.

## 2. Funcionamiento del Presupuesto Participativo

Con la finalidad de permitir que el lector no familiarizado con la temática tenga una comprensión de su funcionamiento y en un intento de nivelar conocimientos para la aproximación a las variaciones y diferencias de los Presupuestos Participativos que se abordará en los siguientes capítulos, se recapitulan brevemente los objetivos y el funcionamiento de los Presupuestos Participativos (Saulière, 2005) y se destacan los principios y fases de la gran mayoría de los Presupuestos Participativos en el Ecuador.

### 2.1 Definición del Presupuesto Participativo

Si bien las definiciones son múltiples (cf. III. 1.), una simple y descriptiva podría ser la siguiente: el Presupuesto Participativo es un proceso de participación ciudadana en la definición, deliberación, decisión y control del presupuesto municipal.

### 2.2 Objetivos del Presupuesto Participativo<sup>7</sup>

#### Objetivos políticos

- Ampliar la democracia participativa y distribuir el poder
- Mejorar la relación gobierno local/ciudadanía o Estado/sociedad civil

#### Objetivos sociales

- Promover la inclusión social
- Redistribuir los recursos públicos garantizando una mayor asignación a los sectores tradicionalmente excluidos
- Promover el desarrollo local

#### Objetivos administrativo-institucionales

- Mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión local
- Institucionalizar procedimientos transparentes y rendición de cuentas

### 2.3 Actores del Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo es un proceso abierto, en el que puede participar toda persona interesada en influir y decidir sobre la distribución del presupuesto municipal. En general, en los procesos en el Ecuador participan delegados, delegadas y representantes de organizaciones de la sociedad civil del territorio.

<sup>7</sup> Adaptación de los objetivos en la publicación de Ruiz (2007).

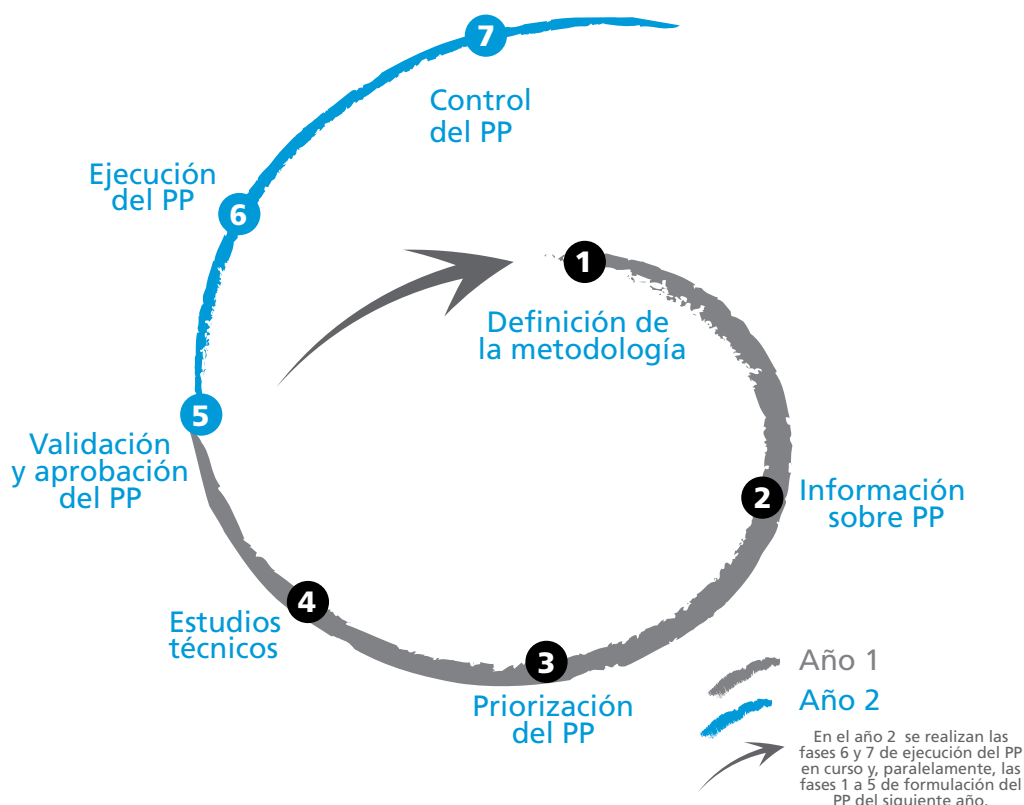
Los actores involucrados son:

- **Actores de la sociedad civil:** delegados, delegadas y representantes de la sociedad civil (organizaciones de base, barriales, rurales, campesinas, etc.), ciudadanía no organizada, ONG y organizaciones de la cooperación internacional, iglesias, etc.
- **Actores políticos locales:** alcalde o alcaldesa, concejales y concejalas municipales, presidente o presidenta de las juntas parroquiales
- **Actores públicos:** funcionarios y funcionarias municipales

## 2.4 Fases del Presupuesto Participativo

A continuación, se presentan las diferentes fases que se desarrollan al formular e implementar el presupuesto en forma participativa. Estas fases son esquemáticas, pero permiten tener una visión global del proceso.

**Cuadro 5:** Fases del ciclo de Presupuesto Participativo



Fuente: adaptación Saulière, 2005.

**a. Definir la metodología**

Los actores locales definen las reglas de juego del Presupuesto Participativo de manera participativa y responden a las siguientes preguntas: ¿Qué monto se destinará al Presupuesto Participativo? ¿Qué criterios de distribución se adoptarán para repartirlo entre los territorios? ¿Se repartirá o no a las mesas o a las instancias temáticas?

**b. Informar sobre el Presupuesto Participativo**

Se informa a los habitantes del cantón sobre el Presupuesto Participativo, a través de asambleas, cuñas, perifoneo y medios adaptados a la realidad local, con el propósito de invitar a su participación activa en los diferentes espacios de priorización.

**c. Priorizar para el Presupuesto Participativo**

En varias asambleas, reuniones temáticas o territoriales, se explican el proceso y el monto del presupuesto municipal; la ciudadanía delibera y prioriza los proyectos, las obras o programas a ser implementados con los Presupuestos Participativos, sobre la base del Plan de Desarrollo.

**d. Realizar estudios técnicos**

El equipo técnico municipal realiza los estudios técnicos sobre los proyectos, obras y programas priorizados en la etapa anterior, con el objeto de conocer su viabilidad y costear su implementación.

**e. Validar y aprobar el presupuesto municipal**

La ciudadanía valida y aprueba el presupuesto municipal, con los montos de las obras, proyectos y programas del Presupuesto Participativo. Se decide conjuntamente el cronograma de su implementación para el año siguiente.

**g. Ejecutar el Presupuesto Participativo y controlar su buena implementación**

El siguiente año, el municipio coordina la ejecución de la implementación de los proyectos y programas del Presupuesto Participativo con la participación de las comunidades y sus habitantes, para el siguiente año. Un grupo de ciudadanos y ciudadanas ejerce el control social, para evaluar su buena implementación.

### 3. Principios del Presupuesto Participativo

**Deliberación democrática:** el Presupuesto Participativo es un ejercicio de democracia directa, voluntaria y universal, en el cual la ciudadanía delibera y participa activamente en la asignación de recursos públicos.

**Participación:** el gobierno local promueve la participación ciudadana en la definición, deliberación, decisión y control del presupuesto municipal, en concordancia con los planes participativos.

**Equidad:** en el Presupuesto Participativo, se facilita la participación de la ciudadanía interesada en tomar parte del proceso deliberativo, sin discriminaciones de carácter político, ideológico, de género, religioso, racial o de cualquier otro tipo. Se promueve una distribución equitativa de los recursos.

**Solidaridad:** en los procesos de Presupuesto Participativo, el ceder recursos para favorecer a los grupos o territorios que presentan más necesidades, es una práctica permanente en la distribución del presupuesto.

**Objetividad:** la asignación de recursos públicos no debe basarse en las redes clientelares, sino en criterios transparentes, técnicos y objetivos, acordados a priori entre el gobierno local y la ciudadanía.

**Transparencia:** el gobierno difunde la información sobre el presupuesto municipal (presupuesto de inversión, principales fuentes de ingresos, etc.), con el fin de que la ciudadanía pueda disponer de esta información durante el proceso de deliberación y decisión. El presupuesto participativo contrarresta la tradición de un presupuesto secreto, clientelar, con actos de corrupción, para transformarlo en un presupuesto público, en un proceso abierto y transparente. El gobierno realiza una rendición de cuentas al finalizar el proceso de Presupuesto Participativo.

**Eficacia y eficiencia:** los proyectos y programas priorizados en el Presupuesto Participativo se realizan alrededor de objetivos, metas y planes consensuados con anterioridad, procurando optimizar los recursos municipales. El monitoreo y la evaluación de la implementación del Presupuesto Participativo permite un sistema permanente de retroalimentación y mejoría del proceso.

**Flexibilidad:** la metodología del Presupuesto Participativo es flexible, pues es un proceso que cada año puede ir perfeccionándose.

**Compromiso gubernamental:** la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo se basa en el compromiso del gobierno local de respetar los acuerdos y realizar una rendición de cuentas que informe, tanto de las dificultades, como de los logros obtenidos.

**Enfoque de inclusión y de género:** el Presupuesto Participativo promueve la participación, sin discriminación de grupos tradicionalmente excluidos de los espacios políticos, tales como: mujeres, niños, niñas, jóvenes, indígenas, afrodescendientes, personas con capacidades diferentes, personas de la tercera edad, etc.

**Enfoque intercultural:** el Presupuesto Participativo ofrece un espacio de comunicación y entendimiento entre personas y grupos sociales de diferentes culturas, en condiciones de igualdad y respeto mutuo, para crear nuevos conocimientos y saberes que generen unidad en la diversidad.

**Enfoque pedagógico:** el Presupuesto Participativo es un proceso de aprendizaje en el cual se crean, desarrollan y fortalecen las capacidades ciudadanas.

### III. DIFERENCIAS ENTRE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL ECUADOR

**E**n este capítulo, se vislumbran las diferencias entre los Presupuestos Participativos en el Ecuador. Al analizarlas, se puede entender el carácter específico de cada proceso y las diferentes opciones metodológicas, políticas y estratégicas tomadas por cada gobierno local. Si bien existen diferencias que responden a una adaptación metodológica a la realidad local, existen otras que han sido el resultado de una visión distinta de objetivos y formas de participación.

Los análisis comparativos sobre Presupuestos Participativos a nivel regional son aún muy escasos (Cabannes y Baierle, 2005; Goldfrank, 2006; Wampler, 2007; CARE Perú, 2007). Todavía la mayor parte de la literatura sobre el tema es monográfica. La investigación comparativa, desgraciadamente incipiente, permite obtener otro entendimiento de los enfoques, las metodologías, los resultados e impactos.

En este punto, se analizarán las diferencias en términos de enfoque, de la dimensión metodológica, presupuestaria financiera, de participación, territorial y normativa<sup>8</sup>. El presente análisis es inicial, se realizó a partir del examen de cinco experiencias nacionales, realizado a fines de 2008, pero con un exhaustivo conocimiento de las experiencias nacionales hasta 2006, sumado al análisis de las sistematizaciones realizadas a nivel nacional (Anexo 2) y complementado con una revisión extensa de la literatura nacional y regional.

#### 1. Enfoques del Presupuesto Participativo

Las definiciones del Presupuesto Participativo difieren ampliamente entre los gobiernos locales.

##### Definiciones y enfoques del Presupuesto Participativo

En **Francisco de Orellana**, se define como una herramienta que permite evidenciar el modelo de gestión y ejecutar los proyectos del Plan de Desarrollo Cantonal, a través de un proceso de democracia directa voluntaria y universal, en el que la población discute y define el presupuesto para las políticas públicas, estableciéndose una relación entre la democracia directa y la democracia representativa.

En **Montúfar**, es definido como la herramienta para fomentar la democracia participativa, la distribución equitativa de los recursos y la búsqueda del desarrollo integral de los habitantes del cantón. Está orientado a propiciar el uso racional, la eficiencia y transparencia de los recursos municipales, fortaleciendo las relaciones entre el gobierno local y la población, bajo los principios de solidaridad, equidad y unidad.

<sup>8</sup> Estas dimensiones de análisis son una adaptación del marco desarrollado por Cabannes, en UN-HABITAT (2004).

En el libro **Buenas prácticas en participación - Experiencias de participación y control social de la sociedad civil en procesos de desarrollo en Ecuador** (Rast y Camacho, 2008) se menciona que “Un presupuesto participativo se diferencia de la forma tecnocrática tradicional en el hecho de que la ciudadanía organizada es consultada acerca de las obras a realizarse, de la prioridad de los proyectos y de los volúmenes de la inversión. El presupuesto participativo se orienta a mejorar la inversión de los recursos públicos y a satisfacer las demandas sociales, especialmente de los grupos marginados y vulnerables. Por lo tanto, la presupuestación participativa tiene un doble reto: por una parte, una mayor eficiencia y eficacia, es decir, disminución de costos y mejores resultados y, por otra, la redistribución de la riqueza, la equidad de género y la inclusión social.”

Fuente: elaboración propia a partir de Martínez (n/a); Ruiz (2007) y Rast y Camacho (2008).

Se pueden distinguir, principalmente, tres enfoques:

- 1) **Enfoque político:** el Presupuesto Participativo como un proceso de democracia participativa y de cambio de relaciones de poder Estado-Sociedad Civil.
- 2) **Enfoque social:** el Presupuesto Participativo como mecanismo que permite una inversión estratégica en programas sociales, planes de desarrollo y sectores vulnerables.
- 3) **Enfoque técnico-administrativo:** el Presupuesto Participativo como herramienta para una gestión transparente y eficiente.

Esta categorización es tipológica (construcciones que definen las principales características), lo que no implica el reflejo de la realidad, sino una representación abstracta que permite analizar y entender sus diferentes formas. Por ende, cada proceso no necesariamente se ubica en una de estas categorías, incluso puede tener los tres enfoques, con énfasis en uno de ellos, o responder a un sólo enfoque.

El enfoque del Presupuesto Participativo tiene relación con la metodología elegida y la estrategia desplegada: en caso de tratarse de un proceso con enfoque político, se incentiva la construcción de instancias de decisión con representantes de la sociedad civil para definir las prioridades y las reglas de juego (con cuotas de poder).

En el carácter más técnico-administrativo, el Presupuesto Participativo puede verse direccionado por los funcionarios municipales, con un énfasis en las herramientas de transparencia.

## 2. Dimensión metodológica

### 2.1 Presupuesto Participativo con base territorial y/o temática

Existen tres modalidades principales de funcionamiento del Presupuesto Participativo:

- **El Presupuesto Participativo basado en lo territorial**, que se refiere a los procesos en los que se discute el presupuesto por zonas del territorio municipal (parroquias, comunidades, barrios o zonas rurales/urbanas); los recursos son divididos entre estas unidades territoriales y asignados para la implementación de obras o proyectos.
- **El Presupuesto Participativo basado en lo temático**, que significa que el presupuesto está asignado, por temas o sectores, en general, a mesas sectoriales y temáticas, para que sus integrantes puedan definir los programas o políticas que se financiarán con el Presupuesto Participativo de escala cantonal.
- **El Presupuesto Participativo basado en lo territorial y lo temático**, que mezcla las dos formas anteriormente expuestas.

En el Ecuador, existen Presupuestos Participativos con base territorial y procesos que son mixtos, con base territorial y temática. Los procesos que se iniciaron sobre una base temática (como en el Cantón Alausí) evolucionaron hacia una forma mixta, con el fin de involucrar a un mayor número de participantes.

#### Presupuesto Participativo basado en lo territorial y/o lo temático

En **Colta**, se distribuye el monto del Presupuesto Participativo a nivel de comunidades y ellas definen los proyectos u obras más necesarias. Se trata de un Presupuesto Participativo basado en lo territorial.

En el Cantón **Francisco de Orellana**, el 80% del monto del Presupuesto Participativo se distribuye a nivel territorial, entre parroquias y zonas urbanas del Cantón. El 20% restante está distribuido a nivel temático: se divide en quince mesas sectoriales y temáticas proporcionalmente con su capacidad de gestión y de propuesta. Se trata de un Presupuesto Participativo basado en lo territorial y temático.

Fuente: elaboración propia.



## 2.2 Anclaje institucional municipal de los Presupuestos Participativos

Existen diferentes anclajes municipales de los Presupuestos Participativos, es decir, varían los departamentos municipales responsables, la organización municipal y la adaptación municipal al tema.

### Anclaje institucional municipal de los Presupuestos Participativos

En **El Coca**, el proceso está liderado y coordinado por el Departamento de Participación y Desarrollo, que fue creado al finalizar el Plan Participativo. La Dirección Financiera, los Departamentos de Obras Públicas, Agua y Saneamiento y Planificación tienen responsabilidades y funciones en varias de las etapas del proceso: proyección de presupuesto, factibilidad, implementación, fiscalización, etc. (cf. Estudio de caso, III. 4.).

En **Colta**, el proceso está coordinado por el Departamento de Estrategia, Perspectiva y Relación Internacional, que es un departamento asesor del alcalde. Cada funcionario municipal es partícipe directo del proceso, a través de su colaboración, facilitación y apoyo técnico a las reuniones de priorización a nivel comunitario (cf. Estudio de caso, III. 4.).

En **Ibarra**, se creó una Unidad de Gestión y Participación Ciudadana, en una oficina espacialmente separada del municipio, con un equipo compuesto por un economista, un arquitecto, un abogado, un contador y tres promotores. Dicha unidad tiene las competencias necesarias para cumplir la mayoría de las funciones municipales del Presupuesto Participativo, los estudios de factibilidad y apoyo en la implementación.

En **Macas**, un técnico del Departamento de Administración es el responsable del proceso. Los otros departamentos no tienen claras funciones en el proceso.

Fuente: elaboración propia.

Se pueden identificar diferentes anclajes y estrategias institucionales: 1) La redefinición de los procesos institucionales, de funciones de los departamentos hacia el Presupuesto Participativo; 2) La creación de una unidad independiente del municipio, concentrando las competencias necesarias; 3) La concentración de las responsabilidades en un departamento, sin redefinir los procesos municipales; 4) La concentración de las responsabilidades en una persona o en un técnico.

Es importante analizar los diferentes anclajes, a la luz de la sostenibilidad del proceso y su institucionalización e importancia como política pública.

### 3. Dimensión presupuestaria

#### 3.1 Monto y porcentaje del Presupuesto de Inversión destinado al Presupuesto Participativo

El monto del presupuesto propuesto a la ciudadanía y la relación que tiene sobre el presupuesto de inversión total son datos clave para caracterizar el Presupuesto Participativo. La información y transparencia de estos datos son importantes para evaluar cuán participativo es el presupuesto municipal (Cabannes, 2004).

En el Ecuador, existen procesos de Presupuesto Participativo en los que se discute el 100% del Presupuesto de Inversión. En otras experiencias, este porcentaje es más bajo; a veces, no está definido y tampoco transparentado.

##### Monto y porcentaje del Presupuesto de Inversión propuesto en el Presupuesto Participativo

En **Colta**, se discute la totalidad del Presupuesto de Inversión de manera participativa (decisión y consulta). En lo que concierne a la inversión territorial comunitaria y parroquial, se prioriza y decide en reuniones ampliamente concurridas por la comunidad. En éstas, se consultan y validan las propuestas de inversión a escala cantonal: obras de interés cantonal (presentes en el Plan Equidad y Vida del cantón). Existe un fondo de inversión que permite al municipio tener una reserva en caso de emergencia (p.e. catástrofes naturales), y de imprevistos (p.e. subida del precio del hierro) (cf. Estudio de caso, IV.).

En **El Coca**, en el reglamento, se plantea que el 80% del Presupuesto de Inversión se destine para el Presupuesto Participativo. Si bien este porcentaje se refleja en los primeros años del Presupuesto Participativo, en 2008 disminuyó, de acuerdo con lo analizado en el estudio de caso (cf. Estudio de caso, IV.). Esto se debió, en parte, a ingresos específicos que afectaron la relación porcentual entre el Presupuesto Participativo y el Presupuesto de Inversión.

En **Ibarra**, la ordenanza municipal explicita que los recursos destinados para el Presupuesto Participativo corresponden al 30% de los fondos enviados por el Estado a través de la Ley del 15%.<sup>9</sup>

Fuente: elaboración propia.

Cabe señalar que, a nivel regional, existen experiencias en las que el gasto corriente también es puesto en discusión, concertación y participación. Aún no existen experiencias en el Ecuador similares; sin embargo, es importante tener presente que la participación se puede dar sobre el 100% del presupuesto municipal.

<sup>9</sup> Actualmente, se propone una reforma a la ordenanza, debido al cambio constitucional y a reformas en la Ley de Transferencia del 15% a los Municipios.

En general, es difícil obtener datos del porcentaje del monto del Presupuesto Participativo sobre el Presupuesto de Inversión en los municipios. A veces, este dato no está calculado y/o transparentado.

Esta información es clave, porque permite visualizar la proporción del presupuesto determinado con participación y, en definitiva, cuán participativo es el presupuesto.

Cuando el porcentaje del Presupuesto Participativo sobre el Presupuesto de Inversión es bajo, es importante analizar, por un lado, si es evolutivo: algunos municipios inician con un monto bajo, en forma experimental, para poder aprender en la gestión e implementación del proceso, pero cada año suben esta proporción con la finalidad de que la participación se realice sobre un monto significativo (y no simbólico). Por otro lado, es interesante ver cómo el resto del Presupuesto de Inversión (el que no está puesto a consideración) está transparentado (en rendición de cuentas, páginas Web, etc.) y examinar si la pauta de inversión sigue los ejes del plan de desarrollo, o si sigue otra lógica (electoral, clientelar, etc.).<sup>10</sup>

### 3.2 Transparencia del Presupuesto Participativo, del Presupuesto Municipal y alfabetización presupuestaria

En la literatura sobre el Presupuesto Participativo, tanto en Brasil como en el Ecuador, uno de sus principios fundamentales es la transparencia. Si bien en las experiencias ecuatorianas la transparencia está estipulada en textos, ordenanzas, etc., su puesta en práctica es aún desigual: existen procesos que no revelan el monto de Presupuesto Participativo, ni las prioridades; otros transparentan lo priorizado pero no el Presupuesto Municipal; y otros transparentan la integralidad del proceso.

#### Transparencia del Presupuesto Participativo y del Presupuesto Municipal

En **Colta**, en todas las reuniones de priorización con las comunidades, se explican los componentes del Presupuesto Municipal (ingresos y egresos), con una proyección de Power Point. Se explicita el monto adjudicado al Presupuesto Participativo y la fórmula para la división entre parroquias y comunidades. La lista de contratistas por obras es accesible.

La radio municipal está haciendo un esfuerzo importante por explicar y favorecer la comprensión del Presupuesto Municipal: funcionamiento, monto, ingresos y egresos, así como el mecanismo del Presupuesto Participativo.

<sup>10</sup> Los municipios que destinan un monto bajo al Presupuesto Participativo e implementan el resto del Presupuesto de Inversión en forma no transparente y clientelar, desencadenan un proceso no acorde a los principios fundamentales del Presupuesto Participativo y, por ende, no tendrán los resultados esperados, generando desconfianza, escepticismo y falta de credibilidad ante la población.

En **El Coca**, en los boletines de difusión de la priorización, se transparenta el monto del Presupuesto Participativo. Existe un folleto que disemina los resultados de las asambleas, priorizaciones, lugares, costos de obras. Además, en la rendición de cuentas, se explicita la inversión municipal a nivel territorial, por barrios y parroquias.

En la página Web de los Gobiernos Municipales de **Cotacachi**<sup>11</sup> y **Cuenca**<sup>12</sup>, para el año 2007, consta con transparencia el Presupuesto Municipal y la información sobre el Presupuesto Participativo, monto por zonas, proyectos priorizados, costos, etc.

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, la dimensión pedagógica de estos procesos está analizada en los textos sobre Presupuesto Participativo de los teóricos brasileños (p.e. Fedozzi, 2001). La posibilidad de los participantes de crear capacidades para ser mejores ciudadanos y ciudadanas, optimizando su comprensión del funcionamiento de las instituciones públicas, de los problemas sociales, del presupuesto, etc., son aspectos fundamentales del proceso. Desde esta perspectiva, más allá de la transparencia del presupuesto municipal, es interesante analizar los esfuerzos y estrategias implementadas a nivel local para explicitar y favorecer la comprensión de la ciudadanía “no experta” en relación al funcionamiento del presupuesto municipal.

Si dar acceso a la información es un primer esfuerzo, incentivar su comprensión requiere gran creatividad en términos de comunicación y producción de materiales. La creación de estas capacidades es la base para un exitoso control social de la gestión pública.

### 3.3 Criterios de distribución de los Presupuestos Participativos

Los criterios de distribución del Presupuesto Participativo son aquellos aplicados para la repartición del presupuesto a nivel territorial (en general entre parroquias y, a veces, entre comunidades<sup>13</sup>). Los mismos materializan los principios de equidad y solidaridad.

<sup>11</sup> [www.cotacachi.gov.ec/htms/esp/Municipio/municipio.htm](http://www.cotacachi.gov.ec/htms/esp/Municipio/municipio.htm)

<sup>12</sup> [www.cuenca.gov.ec/contenido.php?id=695](http://www.cuenca.gov.ec/contenido.php?id=695)

<sup>13</sup> A veces a nivel temático.

### Criterios de distribución de los Presupuestos Participativos

En **El Coca**, los criterios usados para la distribución a nivel parroquial son: población (peso 10), necesidades básicas insatisfechas –NBI– (peso 4), impactos petroleros (peso 3), atención último año (peso 2) y lejanía (peso 1).

En el Presupuesto Participativo Parroquial de **Cuenca**, el presupuesto se distribuye siguiendo las proporciones siguientes: población parroquial (60%), NBI (25%), calificación por eficiencia administrativa de la junta parroquial (10%) y extensión parroquial (5%).

En **Ibarra**, los criterios para la repartición son: participación ciudadana (peso 5), carencia de servicios básicos (peso 4), población (peso 2) y aporte tributario (peso 1).

En **Colta**, el criterio de distribución es poblacional. Al existir una homogeneidad del territorio, se ha decidido distribuir el presupuesto proporcional de acuerdo al número de habitantes en la parroquia (c.f. Estudio de caso: IV. 3).

En **Nabón**, el Presupuesto Participativo se asigna de la siguiente manera: el 15% del monto se distribuye a zonas, bajo el criterio de equidad; el 40% se distribuye proporcionalmente con relación a la población y de acuerdo a cuatro indicadores: el índice de feminidad, el de envejecimiento, el de jefatura de hogar femenina y el porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian; el 25%, según el criterio de pobreza establecido por las NBI; y el 20%, en función del territorio y del ambiente (Unda y Jácome, 2006).

Fuente: elaboración propia.

Algunos de los criterios permiten una distribución **equitativa**: carencia en servicios, NBI, atención recibida, extensión parroquial; otros son criterios que permiten una distribución **igualitaria**: población. Algunos son **incentivadores** (motivan otro comportamiento): participación ciudadana, aporte tributario, calificación por eficiencia administrativa de la junta parroquial. Los criterios y sus relativos pesos (o porcentajes) determinan la inversión recibida a nivel territorial; por ende, su escrutinio es clave.

### 3.4 Porcentaje de ejecución de las obras priorizadas

El porcentaje de ejecución de las obras priorizadas es un indicador importante en el Presupuesto Participativo; sin embargo, en los procesos nacionales no están debidamente registrados, varían según las percepciones de los entrevistados, entre el 45% y el 85% en el año previsto. Las obras no ejecutadas en el año, en su gran mayoría, son trasladadas para el siguiente.

### 3.5 Presupuesto previsto para la implementación del proceso

La implementación del proceso de Presupuesto Participativo tiene un costo: capacitación de los funcionarios y de los actores sociales y ciudadanía, producción de materiales de comunicación, organización de asambleas de sensibilización, priorización, rendición de cuenta, etc. Si algunos municipios no adjudican un presupuesto específico, asumiendo estos costos desde varios rubros presupuestarios, otros conceden un presupuesto específico destinado a su funcionamiento y fortalecimiento lo que permite incrementar su grado de institucionalización y mejorar la calidad de su implementación.

## 4. Dimensión participativa

### 4.1 Participación de todos y todas versus participación de representantes de la sociedad civil

En Brasil, los Presupuestos Participativos promueven la participación universal y voluntaria de la población en el proceso. En cambio, en el Ecuador, se promueve y privilegia la participación de representantes de organizaciones sectoriales o territoriales. Cabannes (2004) nombra a dichas formas de “democracia participativa” y de “democracia representativa comunitaria o asociativa”, respectivamente.

#### Participación de todos y todas versus participación de representantes de la sociedad civil

En **Colta**, en los primeros años del Presupuesto Participativo, las reuniones parroquiales fueron abiertas a representantes de cada comunidad: seis delegados/as (presidente, vicepresidente, secretaria, una representante de las mujeres, un/a representante de los jóvenes, un/a representante de los niños y niñas). A partir del 2007, se experimentó un cambio metodológico en el Presupuesto Participativo y se decidió realizar reuniones de priorización a nivel comunitario, con amplia participación comunitaria (la mayoría de las familias) y con poder de decisión. Este cambio en la metodología permitió pasar de un promedio de 1.200 participantes a aproximadamente 7.000 participantes, a nivel cantonal.

En el proceso de **El Coca**, se trabaja en reuniones parroquiales con un número restringido de delegados y delegadas. La participación con las bases, a nivel de priorización, está a cargo y bajo la responsabilidad de los/as representantes sin coordinación municipal, por lo que no existe un registro del número de participantes a nivel comunitario.

Fuente: elaboración propia.

Estas dos formas tienen una implicación clave sobre la representatividad y legitimidad (cf. Parte I. IV. 2.3).

## 4.2 Participación deliberativa versus participación simple

La deliberación es clave en el Presupuesto Participativo, como la es para la democracia, como describieron varios teóricos (Habermas varios; Fung y Wright, 2001). En algunas de las experiencias de Presupuesto Participativo, la metodología incentiva y posibilita la deliberación amplia entre actores y con técnicos, facilitando la expresión de todos y todas.

En otros casos, la metodología no posibilita esta deliberación: a las reuniones de priorización acude un número pequeño de representantes, con un pedido firmado a nivel de sus bases; de esta manera, la reunión se convierte en un espacio de entrega. Por cierto, en estos casos se asume que, a nivel comunitario, se da esta priorización consensual, pero no existe certeza de que ocurra un proceso debatido; se deja margen a que se trate de un espacio en el cual se reproduzcan formas existentes de poder visible, oculto e invisible, limitando la voz y voto de ciertos participantes (Gaventa, 2005).

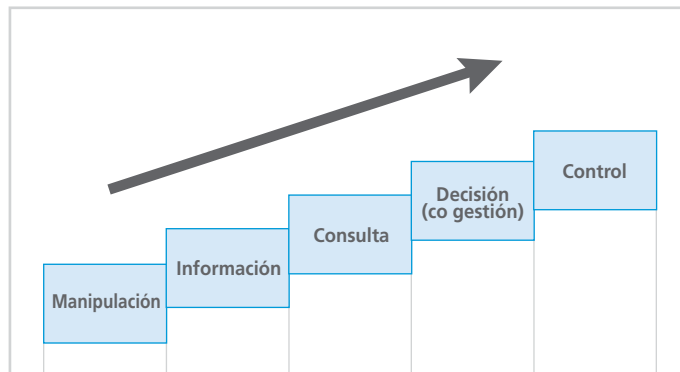
Lo que está en juego en las reuniones de priorización, no sólo es la priorización de obras, sino la vivencia de una nueva práctica democrática inclusiva, que permite la voz y voto del pueblo (y no solamente de las élites locales). La "observación participante"<sup>14</sup> y el escrutinio de las prácticas y lógicas subyacentes son factores clave para conocer el funcionamiento de estos espacios de participación y su capacidad de inclusión.

## 4.3 Formas de participación

En los Presupuestos Participativos en el Ecuador, existen varias concepciones y prácticas de participación. La escalera de la participación representa los diferentes modos de ejercerla, de manera gradual, iniciando desde su mal uso (en forma manipulada), hasta la participación ejercida como forma de control (Cuadro 6).

<sup>14</sup> La observación participante es una técnica de observación utilizada en las Ciencias Sociales, que implica que el investigador comparte con los investigados su contexto, experiencias y vida cotidiana, para conocer directamente toda la información que poseen los sujetos de estudio sobre su propia realidad.

## Cuadro 6: Escalera de la participación ciudadana



Fuente: adaptación de Mcgee, 2003.

### Formas de participación en los Presupuestos Participativos

En la metodología del Presupuesto Participativo de **El Coca**, se creó una Comisión de PP integrada por representantes del Comité de Gestión (representantes de la sociedad civil) y por la Comisión de Finanzas del Concejo Municipal. Esta instancia tiene el poder de definición y decisión sobre las reglas de juego del Presupuesto Participativo. A nivel normativo, se enmarca como instancia mixta ciudadana-política de decisión, con mayoría ciudadana. Actualmente, encuentra dificultades en su funcionamiento.

En este mismo Cantón, durante las fases de formulación y priorización de los proyectos de Presupuestos Participativos, las reuniones a nivel parroquial son determinantes (participación como decisión). Además, a nivel de las mesas temáticas, existe un grado de cogestión con los departamentos municipales y otros entes nacionales.

En la fase de implementación, consta en el Reglamento, la conformación de Comités de Vigilancia para acompañar y ejercer el control sobre la buena ejecución del proceso. A pesar de su estatuto, no está en funcionamiento todavía, debido a la falta de tiempo y voluntad ciudadana; solamente existen algunas iniciativas informales y espontáneas.

Las formas de participación en **El Coca** pueden ser calificadas de participación como decisión, cogestión y control, a nivel normativo y metodológico. En la realidad de los procesos, algunas instancias ciudadanas tienen dificultad de funcionamiento y de materialización de este derecho, por falta de disponibilidad e interés de sus integrantes.



En el Cantón **Pindal**, en el 2005, el alcalde realizó un proceso de priorización de las obras a nivel parroquial y cantonal. El siguiente año, al momento de la ejecución, decidió cambiar algunas de estas prioridades, sin consultar a ninguna instancia ciudadana. Este proceso se podría calificar de consultivo, porque las decisiones tomadas a nivel parroquial no fueron definitivas, se las tomó en cuenta parcialmente y algunas fueron modificadas sin claras reglas del juego.

Fuente: elaboración propia.

En un momento en el cual el término “participación” está mencionado por actores con diferentes visiones políticas y distintas intenciones, es importante recordar las diferentes formas de participación.

Por consiguiente, es importante analizar la composición de las instancias ciudadanas y su funcionamiento así como, la real cuota de poder entregada, en términos de decisión de las reglas de juegos del Presupuesto Participativo, del monto adjudicado y, en las priorizaciones de proyectos y el control de su ejecución. Se prestará atención en la propuesta normativa y el reglamento de las instancias de participación ciudadana, así como en su real funcionamiento.

A veces existen diferencias entre lo propuesto y lo acontecido; interrogarse sobre este contraste resulta interesante. En algunas experiencias (cf. Estudio de caso Francisco de Orellana) a nivel reglamentario sí existe esta delegación de poder, pero la ciudadanía no logra responder a este nuevo papel y actuar en estos nuevos espacios.

La delegación de poder a la ciudadanía es un parámetro relevante para que el Presupuesto Participativo funcione como un mecanismo de democracia participativa y que además sea sostenible.

#### **4.4 Participación y articulación con los concejos municipales**

En los procesos nacionales, la participación y articulación de los concejos municipales a nivel local es disímil. En algunas experiencias, existe una participación activa de los concejales y concejalas municipales en el Presupuesto Participativo; en otros casos, existe una ausencia y no participación, o una participación limitada a la instancia de la firma del presupuesto municipal. En algunas localidades, existe una estrategia de tergiversación, obstaculización y desestabilización.

### Participación de los concejales y concejalas en los Presupuestos Participativos

En **Colta**, los concejales y concejalas están presentes en los espacios de deliberación del Presupuesto Participativo. Son ámbitos que, según sus testimonios, resultaron importantes para comprender las necesidades locales.

En **El Coca**, de los siete concejales, uno está a favor del proceso, mientras los seis restantes se mantienen al margen del mismo, sin participar. Solamente en la Asamblea Cantonal de Presupuesto Participativo se requiere su presencia, porque se instala in situ el Concejo Municipal para la aprobación, en primera instancia, del presupuesto municipal frente a los miles de participantes de la asamblea.

En el Cantón **El Panguí**, en Zamora Chinchipe, se produjo una obstaculización por parte de los concejales. Tergiversaron el Presupuesto Participativo señalando, a nivel parroquial, que el Presupuesto Participativo consiste en dar mano de obra gratis, intentando que la ciudadanía confronte políticamente el proceso. La estrategia fue fallida.

Fuente: elaboración propia.

Cabe señalar que varios de estos procesos se construyeron, a nivel retórico, en contra de la partidocracia, de su lógica clientelar y corrupta, llevando a una polarización posible con el concejo municipal. Se presentan como una renovación política en la cual la ciudadanía define, decide y controla. A nivel teórico, numerosos autores insistieron sobre la importancia de la articulación de formas de democracia participativa con formas de democracia representativa, a fin de fortalecerla.

#### 4.5 Participación de los funcionarios

La participación y el compromiso de los funcionarios varían en las diferentes experiencias de Presupuesto Participativo. Depende de la política municipal en el tema: desde la **transversalización** (todos los departamentos tienen responsabilidades), hasta la **focalización** (sólo un departamento tiene la responsabilidad directa).

### Nivel de participación de los funcionarios

En **Colta**, se creó una modalidad interesante para incentivar a la participación, comprensión y adopción del Presupuesto Participativo por parte de los funcionarios municipales: cada año, todo el equipo municipal participa con las comunidades en la reunión de sensibilización y priorización. Durante la semana del Presupuesto Participativo, el Municipio se cierra (a excepción del Departamento de Recaudación) y los funcionarios salen al campo, para estar en las comunidades. Esto ha permitido, no solamente una adhesión y entusiasmo al Presupuesto Participativo, sino además una mayor comprensión de los problemas enfrentados por las comunidades rurales.

En **El Coca**, cada departamento tiene responsabilidades y funciones hacia ciertas fases del Presupuesto Participativo. Se encuentran inmersos en un esfuerzo constante por mejorar los procesos internos, la coordinación y la comunicación, para ser más eficientes. No obstante, algunos departamentos no se muestran tan favorables al tema, pese a lo cual, debido al nivel de institucionalización dado, se ha logrado disminuir el nivel de discrecionalidad personal. El proceso fluye y los funcionarios participan.

En **Macas**, la mayoría de funcionarios no son activos participantes ni tienen mayor empatía con el proceso. Un solo técnico del Departamento de Administración es responsable del Presupuesto Participativo, mientras los departamentos municipales no tienen funciones claras.

Fuente: elaboración propia.

El nivel de adhesión hacia el proceso es un factor clave para la calidad del Presupuesto Participativo y depende de varios factores: la capacitación realizada por el municipio, la motivación, la voluntad política, los recursos disponibles, etc.

## 5. Dimensión territorial

### 5.1 Vínculo entre los planes de largo plazo y el Presupuesto Participativo

En la mayoría de las experiencias andinas (Grey Figueroa, 2003), la implementación del Presupuesto Participativo sigue un proceso de planificación estratégica participativa. El Presupuesto Participativo resulta ser la herramienta que, teóricamente, permite la implementación del plan.

Existen experiencias en las cuales la inversión del Presupuesto Participativo está acorde al plan de largo plazo (cf. Estudio de caso: Colta); en otros casos, a pesar de la voluntad de articulación entre el plan y el Presupuesto Participativo anunciado en el discurso, el análisis de la inversión realizada con este mecanismo demuestra que la inversión a nivel temático no contempla varias dimensiones del plan y aún privilegia una inversión en obras físicas comunitarias (p.e. presencia de casas comunales, cancha de uso múltiple).

## 5.2 Grado de descentralización y papel de las Juntas Parroquiales

En casi la totalidad de la experiencia, el Presupuesto Participativo territorial se articuló, a nivel rural, en torno a las parroquias, a excepción de Cotacachi y Nabón, cantones en los cuales se crearon zonas.

El papel asignado a las juntas parroquiales en los Presupuestos Participativos varía ampliamente. Las juntas parroquiales pueden tener un papel menor hasta un rol coordinador del proceso a nivel rural.

### Rol de las Juntas Parroquiales

En **Macas**, las Juntas Parroquiales tienen un rol coordinador del Presupuesto Participativo: convocan, organizan y facilitan el taller de priorización. Estas etapas se hacen en forma casi autónoma del municipio.

En **Colta**, el municipio trabaja directamente con las comunidades, sin que las Juntas Parroquiales tengan un papel definido en el Presupuesto Participativo. Fueron percibidas como posibles obstaculizadoras del proceso amplio de participación a nivel de las comunidades.

En los procesos de **Cuenca e Ibarra**, las Juntas Parroquiales gestionan parte de los recursos del Presupuesto Participativo.

Fuente: elaboración propia.

## 6. Dimensión normativa

En los procesos brasileños, los Presupuestos Participativos no tienen ordenanzas que los institucionalicen, el reglamento interno elaborado por los Consejos de Presupuesto Participativo define su funcionamiento (Cabannes, 2004). El motivo principal para no institucionalizar es que el Presupuesto Participativo está concebido como un proceso cambiante y perfectible. Se percibe que las normativas y ordenanzas obstaculizan ese proceso de transformación y adaptación, burocratizando el mecanismo. En el Ecuador, la referencia a la ordenanza es importante y, por ende, en varios de los municipios el Presupuesto Participativo consta en una ordenanza.

Las ordenanzas de Presupuesto Participativo abordan una serie de temas: presupuesto destinado al PP, mecanismo de participación, forma de decisión, criterios de distribución, etc.

En varias de las ordenanzas revisadas, existe una gran diferencia entre lo descrito y la realidad del proceso. A veces, lo descrito en la ordenanza no se ve reflejado, convirtiéndose en una herramienta de referencia más simbólica que real.

## 7. Matriz de recopilación

Con el objetivo de sintetizar las diferencias entre los procesos de Presupuesto Participativo, Cabannes (2004) diseñó una matriz que lo clasifica entre formas mínimas, medianas y máximas de Presupuesto Participativo. A continuación, se encuentra la propuesta de adaptación de la matriz a la realidad ecuatoriana. El presente cuadro sintetiza las diferencias presentadas en este capítulo.

**Cuadro 7: Diferencias por dimensión entre los Presupuestos Participativos: forma mínima, mediana y máxima**

	MÍNIMO	MEDIANO	MÁXIMO
Enfoque	Enfoque técnico-administrativo: Mejorar la eficacia	Enfoque social: Invertir en prioridades sociales y en el Plan	Enfoque político: Profundizar o democratizar la democracia
Metodología	PP con base territorial	PP con base territorial y temática	PP con base territorial y temática (las mesas tienen capacidades y visión para definir políticas y programas a nivel cantonal)
Anclaje municipal	Concentración en un departamento	Participación de algunos departamentos con funcionarios nombrados	Coordinación municipal Institucionalización Proceso readaptado del gobierno municipal
<b>DIMENSIÓN PRESUPUESTARIA</b>			
% del Presupuesto de Inversión en el Presupuesto Participativo	Menos del 30% del Presupuesto de Inversión está destinado al PP	Entre 30 y 70% está destinado al PP	Más del 70% está destinado al PP
Transparencia presupuestaria	No hay transparencia	Transparencia del PP	Transparencia del presupuesto municipal y PP, con componente de alfabetización presupuestaria
Criterios de distribución	No hay criterios	Los criterios son igualitarios	Los criterios son equitativos
Porcentaje de ejecución de las obras priorizadas	Menos del 40%	Entre el 40 y el 70%	Más del 70%
Presupuesto para la implementación del PP	Sin presupuesto específico para la implementación del PP	Presupuesto adjudicado para la implementación del PP: asambleas, comunicación, transporte	Presupuesto adjudicado para la implementación del PP y capacitación de los actores
<b>DIMENSIÓN PARTICIPATIVA</b>			
Participación de todos/as versus participación de representantes de la sociedad civil	Participación de representantes sin mandatos	Participación de representantes con legitimidad (elección, representación de sectores, etc.)	Participación abierta, amplia, universal
Forma de participación	Consulta	Participación en la decisión	Participación en la decisión, cogestión y control
Relación con el concejo municipal	Obstaculización	No participación	Participación y articulación
Participación de los funcionarios	Obstaculización	Participación de algunos, indiferencia de otros	Participación de la mayoría de los funcionarios, adhesión y cooperación
<b>DIMENSIÓN TERRITORIAL</b>			
Vínculo con los Planes y el PP	No hay vinculación	Vinculación mediana	Articulación entre la planificación a largo plazo y el PP
Grado de descentralización	No existe un rol específico de las JP	Rol parcial de las JP	Rol protagónico de las JP
<b>DIMENSIÓN NORMATIVA</b>			
Ordenanza de Presupuesto Participativo	No hay ordenanzas	Hay una ordenanza	Hay una ordenanza que refleja el proceso y un reglamento que detalla la metodología y se revisa anualmente

Fuente: adaptación de Cabannes, 2004.

## IV. RESULTADOS Y DIFICULTADES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

### 1. Resultados e impactos de los procesos de Presupuesto Participativo

Los resultados mencionados aquí no son los efectos de cada Presupuesto Participativo, sino el conjunto de resultados encontrados en varios de los procesos. La relación entre la participación en el presupuesto municipal y el resultado e impacto del empoderamiento, justicia social o profundización democrática es más compleja que una simple relación causal. Wampler (2007) y Goldfrank (2006) realizaron investigaciones respectivamente en Brasil y a nivel regional, que muestran cómo los resultados del Presupuesto Participativo varían mucho dependiendo de la voluntad política, la capacidad delegativa de autoridad y poder, del capital social y de la conformación del tejido social. Con esta precaución metodológica, a continuación se presentan varios de los resultados encontrados en las experiencias nacionales.

#### 1.1 Resultados de participación y profundización democrática

##### Incremento de la participación ciudadana a nivel cuantitativo – mayor participación

**El Presupuesto Participativo es uno de los mecanismos de la gestión local participativa más movilizados de la participación de la sociedad civil.** Como se puede ver en los estudios de caso (cf. Parte II), existe una tendencia de incremento del número de participantes de año en año.

Según el análisis de Arroyo e Irigoyen (2005) sobre las experiencias peruanas de participación, “la demanda de participación depende del costo y calidad del sistema participativo”. Los autores identifican los factores “costo-tiempo”, “calidad-de-la-reunión”, “importancia-de-la-agenda”, como clave para explicar la voluntad de participar. Analizándolos, parecería que los Presupuestos Participativos permiten una relación precisa de factores: la participación de un ciudadano o ciudadana en las reuniones puede verse materializada en un resultado concreto: proyecto y obra para su comunidad o barrio. Por consiguiente, esta relación “costo-tiempo” e “importancia-de-la-agenda” en los procesos efectivos de Presupuesto Participativo es alto, y podría ser una razón de la tendencia de incremento del número de participantes y del incentivo a participar, influyendo en que el mecanismo de gestión local participativo sea más movilizador.

## Participación de nuevos actores

En varios procesos, **se puede notar un aumento de la participación de actores que se encuentran tradicionalmente excluidos o marginados de los espacios de decisión**: mujeres, jóvenes, niños y niñas, personas de la tercera edad y grupos locales excluidos, etc. Esta inclusión y participación ocurre en los procesos que son contruidos deliberadamente con el fin de crear espacios inclusivos, es decir, que no se limitan a una participación de las élites locales.

## Creación de capacidades ciudadanas: el Presupuesto Participativo como escuela de ciudadanía

Los espacios de Presupuesto Participativo (asambleas, reuniones, etc.) pueden constituirse en verdaderas “escuelas de ciudadanía”. **Al deliberar en asambleas y reuniones, los ciudadanos y ciudadanas aprenden sobre gestión pública y problemas sociales, pero también crean capacidades y destrezas ciudadanas**: hablar en público, lidiar con diferentes intereses, aliarse para lograr mayorías, negociar con el gobierno, dialogar con las autoridades, etc.

Este resultado se da cuando se conciben las reuniones o espacios de priorización como espacios de deliberación y potenciales lugares de creación de capacidades ciudadanas (y no solamente como eventos de entrega de listado de prioridades sin ningún debate, como aún ocurre en algunos cantones).

La ciudadanía con capacidades deliberativas permite que estos espacios sean de **calidad de participación** y, además crea una **cultura democrática**.

## Nueva práctica y conciencia ciudadana – mejor participación

**Nuevas prácticas ciudadanas emergen del Presupuesto Participativo** y de la gestión local participativa, con una expansión de espacios y objetos de participación: **en la definición** del desarrollo del cantón, **en la implementación** del desarrollo (cogestión, participación en minga) y **en la vigilancia y control social** ejercidos tanto hacia obras y proyectos como hacia el desempeño de funcionarios públicos y autoridades.

Además, propicia el despertar de una nueva conciencia ciudadana. A través de las asambleas y del diálogo entre pobladores, los participantes se sensibilizan, a veces, sobre los problemas vividos por los demás, propiciando **una conciencia de solidaridad y equidad** presente al momento de distribuir o priorizar.

Por otro lado, más consciente de las limitaciones del presupuesto municipal (alta dependencia del Estado central, falta de puntualidad de las transferencias, importancia de los impuestos y tasas locales, etc.), la ciudadanía de algunos cantones ha optado por un **actuar con corresponsabilidad** apoyando, por ejemplo, la realización de proyectos a través de mingas en cantones con esta tradición.



En general, existe **una mayor conciencia de los derechos** y, en algunos casos, se testimonió que el hábito de los moradores de pedir obras al municipio a manera de “favor” se ha convertido en la exigencia al gobierno local del cumplimiento de derechos.

### Desaparición de prácticas políticas como el clientelismo

La promesa electoral clásica de los concejales de “obras por voto” no tiene más cabida en los procesos de Presupuesto Participativo saludables. El clientelismo, como relación privada entre actores con desigual poder político, disminuye. Con los Presupuestos Participativos, son los ciudadanos y ciudadanas del cantón quienes, en asambleas y reuniones, discuten y deciden cómo se distribuirá el presupuesto municipal.

**Al transparentar la discusión de las demandas entre diferentes actores sociales y políticos, incluyendo a las autoridades de gobierno, existe menos espacio para la manipulación y el uso de cuotas de poder con fines políticos.** El control social, además, permite vigilar la realización de los compromisos.

Existen municipios en los cuales sólo una parte del presupuesto se dispone para la participación. A veces, en estos gobiernos locales, el presupuesto no participativo se maneja con los viejos hábitos políticos, de forma clientelar y poco transparente. Existe ahí una contradicción entre el principio de transparencia que requiere el Presupuesto Participativo y la gestión desempeñada con hábitos clientelares. En estos casos, se crean distorsiones muy graves en términos de confianza y legitimidad del proceso.

### Posibilita el cambio de la estructura de poder

El Presupuesto Participativo puede contribuir al cambio de relaciones de poder a nivel local. El concejo municipal, lugar de concentración del poder político, compuesto de concejales que a menudo tienen hábitos clientelares, se encuentra en una reconfiguración del poder local. De hecho, los espacios ciudadanos de decisión (asambleas, comités de desarrollo, etc.) permiten a la ciudadanía hacer uso de su cuota de poder, dando un contrapeso a las instancias de la democracia representativa.

## 1.2 Resultados del desarrollo local y de la justicia social

### Repartición más justa de la inversión municipal a nivel territorial

El Presupuesto Participativo promueve una distribución más equitativa de los recursos, privilegiando en los criterios de distribución **la orientación de la inversión hacia territorios con mayores necesidades básicas o menos atendidos tradicionalmente por el municipio**, así como hacia **sectores poblacionales más excluidos** (en el caso de mesas actorales).

En el Ecuador, la implementación del Presupuesto Participativo transformó la repartición e inversión del presupuesto a nivel territorial. Si bien, en los presupuestos municipales clásicos, la mayor parte de la inversión se dirigía a la cabecera cantonal y zonas urbanas, en los cantones con Presupuesto Participativo, la inversión se orientó al sector rural, territorio más carente y menos atendido históricamente.

### Cambio en la pauta de inversión a nivel cualitativo

Existe un cambio en los tipos de proyectos financiados con los Presupuestos Participativos, cuando estos están articulados con los Planes de Desarrollo. En aquellos casos, **permite orientar anualmente fondos a proyectos y temas más estratégicos en términos de desarrollo local** (proyectos productivos, agua, etc.), contrastando con las típicas obras financiadas (ornamento, canchas deportivas, etc.).

### Incremento de la inversión y del número de proyectos

En algunos municipios, **la población corresponsable colabora con mano de obra** (mingas) para la implementación de obras y proyectos. En ciertos cantones está estimado que, al contabilizar este aporte de los pobladores, se duplicó el presupuesto de inversión municipal.

Los municipios con Presupuesto Participativo incrementan drásticamente el número de obras y proyectos ejecutados anualmente; en algunos cantones, se estima que se cuadruplicó el número de proyectos (cf. Estudios de caso).

### Resultados sociales de la inversión

El Presupuesto Participativo tiene grandes resultados en los temas invertidos: agua, salud, educación, vialidad, electrificación y proyectos productivos. Desgraciadamente, pocas son las estadísticas e indicadores a nivel nacional que permiten medir cuantitativamente estos resultados e impactos derivados. En los estudios de caso, se presentan algunos indicadores interesantes de resultados a nivel de servicios.

## 1.3 Resultados a nivel de la gestión municipal

### Transparencia y rendición de cuentas

En algunos cantones, el proceso de Presupuesto Participativo concede la oportunidad de transparentar el presupuesto municipal: se informa y explicita claramente el monto y proveniencia de los ingresos, así como la cantidad y destino de los egresos en los espacios de participación, a través de folletos, presentaciones o páginas Web. Además, se rinden cuentas de la ejecución de las obras y proyectos del Presupuesto Participativo del año anterior y del presupuesto global. Pero cabe señalar que aún en varios cantones no se ha enlazado el principio de transparencia a lo largo del proceso.

### Cambios en la administración: mayor coordinación

La implementación del Presupuesto Participativo ha impactado en el gobierno local, en su proceso de formulación del presupuesto municipal, desde su proyección hasta su fiscalización. Existen distintos niveles de adaptación de los gobiernos municipales hacia este mecanismo; pero, en varios casos, se puede notar un mayor nivel de coordinación (cf. Estudios de caso) entre los diferentes departamentos, fruto de este proceso.

### Equipo municipal más cercano a la ciudadanía

El Presupuesto Participativo cambia el hábito de trabajo de los funcionarios, pues los obliga a **pasar del escritorio a un trabajo de campo**. Este nuevo relacionamiento facilita la comprensión de la problemática social y una mayor cercanía con los pobladores, cambiando poco a poco la cultura institucional.

### Mayor eficiencia municipal

En general, las obras de Presupuesto Participativo son numerosas y de corte mediano; a diferencia de las obras implementadas en un municipio sin Presupuesto Participativo, las cuales son grandes, limitadas y concentradas.

Esto ha incrementado drásticamente el nivel de trabajo de los departamentos municipales, por el número de obras a ejecutar, por su dispersión en el territorio (muchas son a nivel rural, no concentradas en la cabeza parroquial sino a nivel comunitario). **Los municipios tuvieron que adaptarse a esta exigencia de gestión e implementación, lo que provocó una mayor eficiencia y capacidad de respuesta** (contratación, estudios técnicos, etc.).

### Descentralización y fortalecimiento de las juntas parroquiales

Las juntas parroquiales son entes clave en los procesos del Presupuesto Participativo: convocan, informan, reúnen y participan en la planificación y ejecución del proceso. **Estos procesos brindan a las juntas la oportunidad de fortalecer su protagonismo a nivel local**. En algunos procesos, gestionan los fondos de Presupuesto Participativo (como en Cuenca e Ibarra).

## 2. Dificultades en los Presupuestos Participativos

### 2.1 Dificultades en la implementación del Presupuesto Participativo

#### Equipos municipales no motivados

Una dificultad recurrente en varias experiencias municipales es la poca participación y motivación del equipo municipal en el proceso, llegando a veces a una obstaculización o resistencia a esta nueva forma de gestión y de relación con la ciudadanía. Esta actitud resta fuerza al potencial de cambio social del Presupuesto Participativo. Algunas estrategias de motivación del personal son necesarias para poder implicar a los funcionarios y funcionarias en el proceso.

#### Procesos municipales no adaptados a las nuevas exigencias del Presupuesto Participativo

En algunos municipios, no se ha redefinido y revisado el proceso municipal presupuestario y de planificación a raíz de la implementación del Presupuesto Participativo. Por consiguiente, al momento de planificar e implementarlo aparecen varios obstáculos, debido al conflicto entre el proceso tradicional y las nuevas exigencias de coordinación municipal, de diálogo y de relación con la ciudadanía.

#### Retraso en la ejecución

Con la adopción del Presupuesto Participativo, los municipios enfrentan un incremento drástico del número de obras y esto, en la mayoría de experiencias, crea dificultades internas en la planificación y en la ejecución. Numerosos municipios tienen retraso en la ejecución y arrastran un porcentaje de obras priorizadas no ejecutadas. No obstante, cada año, se nota un esfuerzo por mejorar la coordinación municipal, en pos de que este problema no se vuelva estructural.

#### Sobrestimación del presupuesto disponible para el Presupuesto Participativo

En varios municipios, se mencionó la dificultad inicial de proyectar el presupuesto disponible de inversión. Varias veces se dio una sobreestimación y esto provocó, en los primeros años, la no ejecución de los proyectos priorizados, por falta de presupuesto.

Cada año, el departamento financiero, con el Presupuesto Participativo, hace un esfuerzo para acertar mejor el Presupuesto Municipal de Inversión.

### **Capacitación instrumental y límites de desarrollo de capacidades sostenibles**

En varios procesos, se imparte capacitación a la ciudadanía para llevar el proceso; sin embargo, está aún orientada al manejo instrumental del proceso. Es necesario comprenderlo y articularlo al desarrollo sostenible de capacidades ciudadanas.

## **2.2 Dificultades en los resultados del Presupuesto Participativo**

### **Dificultad para crear vínculos entre el Presupuesto Participativo y la planificación estratégica**

Ciertos procesos tienen dificultad en vincular y articular los planes estratégicos cantonales con el Presupuesto Participativo. Este último, al no estar articulado a un instrumento de planificación a largo plazo, puede no tener el impacto deseado en términos del desarrollo local, y reducirse en una inversión en obras físicas no estratégicas. La metodología, sus herramientas y el acompañamiento técnico permiten esta articulación.

### **Atomización de obras y proyectos**

Ciertos criterios de distribución inducen a la división del presupuesto en montos pequeños (por ejemplo, cuando se trata de una división igualitaria para cada comunidad); en estos casos, se corre el riesgo de atomizar la inversión. Si bien cada comunidad tiene un presupuesto pequeño, esta modalidad limita una inversión mayor y más estratégica, a nivel territorial.

### **Infraestructura versus desarrollo local**

En los procesos nuevos, la priorización por parte de la ciudadanía es a menudo en obras de infraestructura, a veces no estratégicas. La madurez ciudadana y del proceso, así como la calidad del acompañamiento y la capacitación, permiten dar un salto desde la mini-obra hacia proyectos estratégicos de desarrollo local.

Existen riesgos, en los procesos en los cuales la metodología no se articula al Plan y no existe un buen acompañamiento técnico, de que la inversión no logre dar un salto cualitativo.

## 2.3 Dificultades de los Presupuestos Participativos como un mecanismo de profundización democrática

### Prácticas clientelares paralelas a las prácticas de Presupuesto Participativo

Existen municipios que destinan al Presupuesto Participativo un monto bajo y manejan el otro Presupuesto de Inversión con lógicas clientelares. Esta contradicción entre el principio de transparencia que requiere el Presupuesto Participativo y la gestión desempeñada con hábitos no transparentes, provoca una distorsión muy grave en términos de confianza y legitimidad del proceso.

### Carencia de capacidades ciudadanas en algunos cantones

Los espacios de gestión participativa a nivel local requieren un nuevo rol ciudadano, de proposición, interlocución, de corresponsabilidad y de control, además de un papel ético y transparente. **En los cantones con un tejido social débil y poca trayectoria de luchas sociales, son escasas las destrezas ciudadanas necesarias para el funcionamiento de estos espacios y la calidad de participación.** Por esto, es necesario tener presente las carencias para definir una estrategia de creación de capacidades ciudadanas locales.

### Imposibilidad de participación de un sector poblacional y variación en la participación

La participación no es constante ni estable. Arroyo e Irigoyen (2005) hablan de “elasticidad” de la participación: “la demanda de participación por la gente depende del costo y calidad del sistema participativo. Toda la data hace pensar que en nuestro país<sup>15</sup> ahora la demanda de participación es relativamente elástica a los cambios en los costos y calidad de la participación, es muy variable a factores: costo-tiempo, calidad-de-la-reunión o a la importancia-de-la-agenda”.

Hay una franja de la población que no puede pagar el costo de oportunidad de las horas-reunión que representa participar; por ende, no es parte de la democracia participativa. Se requiere innovar modalidades para involucrar a esta franja de la población ausente de los espacios, porque representa a los sectores más vulnerables. Pero, además, para el o la ciudadana que ya ha pagado el costo-tiempo de participar en las reuniones, estará atento a la calidad de la instancia de participación-concertación. Si la reunión resulta larga, tediosa, desordenada y sin acuerdos concretos, la participación se retraerá y, tal vez, no se presentará otra oportunidad. Por ende, es clave la planificación y organización de estos espacios de calidad para incentivar a la participación y no correr el riesgo de desmotivarla.

<sup>15</sup> En este caso, se hace referencia a Perú, pero las características son muy similares a las de los procesos en Ecuador.

### Falta de articulación con los concejos municipales

En algunos municipios que implementan el Presupuesto Participativo, existe una oposición del concejo hacia el proceso. En estos casos, el concejo percibe que el Presupuesto Participativo es un mecanismo que le quita el poder tradicionalmente (y erróneamente) adquirido. Por otro lado, el alcalde y los espacios de participación pueden adoptar una posición crítica y adversa hacia el concejo. Esta polarización puede incrementar el debilitamiento de la democracia.

### Representación sin mandato

En varios de los procesos de Presupuesto Participativo en el Ecuador, intervienen principalmente representantes, líderes y lideresas, lo que Cabannes (2004) llama una "Democracia Representativa Comunitaria", o Arroyo e Irigoyen (2005), "Democracia Participativa de Representantes", por su representatividad limitada a sectores u organizaciones. Al analizar más detalladamente el liderazgo, se puede ver que en algunas localidades y territorios los líderes son, por lo general, hombres -muchas veces "líderes de por vida"- con una comunicación escasa con sus bases.

Refiriéndose a la experiencia peruana, que por varios aspectos tiene rasgos similares a la ecuatoriana, Arroyo e Irigoyen (2005) subrayan que "la participación de instituciones y líderes de organizaciones sin mandato de sus representados ni rendición de cuentas de sus actos suele, por tanto, ser o devenir una democracia de élites o poliarquías locales".

Hoy en día, algunos líderes representantes de organizaciones de la sociedad civil tienden a sentirse autónomos frente a quienes los eligieron y no dan cuenta de su accionar, como Chirinos (1991) llamó "representación sin mandato".

Esta dificultad marca la pregunta de fondo sobre la representatividad y legitimidad de los actores participantes de estos espacios de democracia participativa: ¿expresan en estos espacios intereses sectoriales u organizacionales, o solamente opiniones personales o de grupos de poder y élites locales?

### Líderes con hábitos clientelares y con poca visión estratégica

En algunos procesos, fue mencionado que ciertos líderes mantienen actitudes clientelares y priorizan obras que pueden reivindicar electoralmente, en lugar de las consultadas con las bases. Es muy frecuente, por ejemplo, que soliciten la dotación de casas comunales en comunidades con necesidades básicas. También se dieron casos en los que desaprueban los procesos por motivos de filiación política (de oposición al partido del alcalde, por ejemplo).

Los líderes con falta de visión debilitan y obstaculizan los procesos. Por ello, es esencial involucrar a un liderazgo nuevo y no trabajar solamente con las autoridades ya establecidas. El Presupuesto Participativo puede permitir una renovación del liderazgo.

## Múltiples características necesarias para el buen funcionamiento de la gestión participativa

Ramírez y Campuzano (2001) exploraron los parámetros y las características, tanto desde el gobierno local como desde la composición del tejido social, para el funcionamiento de una gestión participativa de la cual el Presupuesto Participativo es parte. Exponen que las dificultades para impulsar un proceso con participación ciudadana tienen que ver con límites técnicos y políticos, pero también con la cultura política, el capital social y de participación de las organizaciones de la sociedad civil, y ciudadanía.

La tipología exploratoria presentada a renglón seguido, realizada en el año 2001 (en un momento de emergencia de las gestiones participativas) indica la correlación entre el grado y la forma de asociatividad de la sociedad civil y la innovación municipal.

### **Cuadro 8:** Tipología exploratoria de la correlación entre el grado y la forma de asociatividad de la sociedad civil y la innovación municipal

#### **Tipo 1: Sistema de gestión participativa tecnificada y frágil**

En este primer tipo, el nivel de innovación institucional es alto y el nivel de organización autónoma de la sociedad es bajo.

Por cierto, el nivel técnico de la participación se encuentra por un lado altamente desarrollado; pero, por el otro, al interior de la sociedad civil, el nivel de asociatividad es bajo y eminentemente sectorial. Así que, a pesar de la sofisticación técnica de los municipios, el sistema de gestión participativa es todavía muy frágil, o incipiente si se quiere, a causa del bajo nivel de asociativismo de la sociedad civil o de la poca consolidación de esferas públicas débiles. Tiene un grado muy bajo de consolidación en el tiempo. Este hecho nos sugiere que, sin un fuerte tejido asociativo, el "decreto municipal" de participar en asambleas o cabildos choca con fuertes restricciones que provienen de una cultura política privada, no pública.

#### **Tipo 2: Gestión con participación instrumentalizada**

En este segundo tipo, la gestión participativa no se ha desarrollado en una serie de prácticas estables que configuren mecanismos que regulen y hagan posible la participación. No existe una dinámica entre sociedad y gobierno local a la hora de producir la gestión pública. En ellos, tanto la innovación institucional del municipio como la organización autónoma de la sociedad tienen un nivel medio.

<sup>16</sup> Se trata de agrupaciones, por ejemplo, organizaciones barriales que funcionan como un engranaje, o un apéndice, de maquinarias políticas clientelares y de cacicazgo, o de gremios empresariales que actúan como grupos de presión, cabildeando para la consolidación de marcos jurídicos que aseguren el crecimiento económico de sus empresas y de sus asociados.



A este tipo corresponden las experiencias en las que las autoridades municipales y organizaciones civiles jerárquicamente estructuradas se valen del discurso sobre la participación e implementan algunos cambios en la institucionalidad del gobierno local, con la finalidad de conseguir determinados objetivos inscritos en su agenda de intereses privados. No existen espacios de deliberación ampliada (como las asambleas), y el encuentro entre municipio y sociedad civil es puntual y restringido. Desde la perspectiva municipal, tal acercamiento a la sociedad civil es el resultado de un cálculo político para asegurar la obediencia ciudadana frente a la administración, o para sembrar votos a ser cosechados durante las próximas elecciones. Y, desde la óptica de la sociedad civil, este encuentro puntual con el municipio es netamente estratégico, de organizaciones jerárquicas orientadas para obtener dividendos políticos y/o económicos.<sup>16</sup>

En contextos de alta desconfianza entre los actores, en el que el clientelismo aparece como la única forma de asegurar algún bienestar privado, no existe un sistema de gestión participativa, sino una institucionalización no oficial de intercambio mutuo de favores entre Estado y sociedad, a veces llamada eufemísticamente como participación ciudadana.

### **Tipo 3: Sistema de gestión participativa estable y fuerte**

En este tipo, existe un grado de innovación institucional medio, al interior del municipio, pero la organización social autónoma mantiene un nivel muy alto. La piedra angular de la estabilidad y consolidación del sistema de gestión participativa la constituyen la fuerza organizativa y la capacidad de movilización de la sociedad civil.

En asambleas, parlamentos y otros espacios, se encuentran -y compiten- los intereses civiles y las agendas oficiales del municipio. El respaldo municipal es clave para la consolidación de un sistema de gestión participativa. La sociedad mantiene su autonomía frente a la institucionalidad estatal; lejos de ser cooptada por el gobierno local, de ser burocratizada.

Fuente: Ramírez y Campuzano, 2001.

Esta tipología muestra las múltiples características necesarias para que el involucramiento de la ciudadanía en la gestión local resulte en un proceso tangiblemente democrático. Se trata de un equilibrio entre innovación municipal y conformación del tejido social. Da mayor complejidad a la lógica expuesta en alguna literatura sobre desarrollo local que a veces simplifica la relación causa-efecto entre la implementación de un mecanismo o una política y sus resultados, en términos de gobernabilidad local.

Los autores (Ramírez y Campuzano, 2001) indican la dificultad de llevar una experiencia de gestión participativa y, por deducción, de Presupuesto Participativo en localidades en donde existen relaciones clientelares y cacicazgos, donde la cultura política es apática, individualista o presentaron un bajo nivel de confianza.

## V. PREGUNTAS Y TEMAS PARA EL DEBATE EN EL CONTEXTO ACTUAL

La nueva Constitución del Ecuador, aprobada ampliamente por referéndum en septiembre 2008, instauró la Participación Ciudadana y el Control Social como el Quinto Poder del Estado. Este avance fue el resultado de la incidencia y presión social realizada por actores y organizaciones sociales, movimientos ciudadanos, ONG, gobiernos locales, en defensa de nuevas formas democráticas. La nueva Carta Magna refuerza la participación ciudadana en todos los niveles, escalas territoriales y ámbitos, y nuevos mecanismos de democracia participativa, tanto a nivel nacional como local, complementan formas y prácticas de democracia representativa. El Presupuesto Participativo es específicamente mencionado como la modalidad para la planificación y la adjudicación presupuestaria a nivel de las parroquias rurales.

En este contexto político de redefinición del marco legal de la participación ciudadana y de obligatoriedad de la presupuestación participativa, es importante identificar preguntas posibles, elementos metodológicos que ameriten profundización para un debate nacional, plural y participativo entre actores y organizaciones sociales, ONG, políticos y gubernamentales. Se mencionan aquí, cuestiones conceptuales, metodológicas, de aprendizaje y procesos a los cuales articular el presente tema. No es listado exhaustivo sino inicial que pretende dar elementos para comenzar una discusión nacional y definir pistas para los próximos pasos.

### 1. Definir lo que se entiende por Presupuesto Participativo a nivel nacional

Como se ha visto en el punto (Parte I, IV. 1), detrás del término y de las prácticas llamadas de Presupuesto Participativo (Goldfrank, 2006), así como en las consideradas de participación ciudadana (Dagnino, 2005), en el Ecuador o en la región, existen prácticas y enfoques diferentes en términos de los objetivos buscados, de las formas de posibilitar la participación, de la delegación de poder, del monto real discutido y de la articulación con la planificación y desarrollo local.

**El Presupuesto Participativo a nivel parroquial siendo ahora obligatorio, es importante generar un debate sobre sus diversas formas, discerniendo las diferencias de adaptación metodológica a la realidad local (forma), de las de enfoque y visión política (fondo).**

Las preguntas a debatir serían las siguientes: ¿qué se entiende por Presupuesto Participativo: mecanismo de priorización parroquial o proceso de democracia participativa para orientar y controlar el presupuesto municipal? Por consiguiente, ¿qué niveles y formas de participación se promoverá? y ¿qué mecanismos de distribución del poder se adoptará?

Estas preguntas son políticas, ya que implican una reflexión sobre la visión de la participación ciudadana en la sociedad, su relación con el Estado, la forma de democracia local y la repartición del poder. Son preguntas a ser respondidas a través de un debate amplio y participativo.

## 2. Definir el funcionamiento del Presupuesto Participativo a nivel parroquial

Después de la definición y acuerdo sobre su enfoque, sería interesante definir guías para orientar su implementación a nivel local. Las reglas de juego no son insignificantes y, más bien, reflejan la visión y concepción del Presupuesto Participativo (Wampler, 2007)<sup>17</sup>. **Es necesario encontrar un equilibrio sutil entre el dar orientaciones que permiten a los procesos, el seguir la visión del Presupuesto Participativo acordada a nivel nacional y el permitir que las reglas sean lo suficientemente flexibles para adaptarse a las dinámicas locales.** En el caso contrario, se corre el riesgo de promover reglas engorrosas, paralizando las dinámicas innovadoras locales, o de dejar un marco tan amplio, que permita a los actores políticos justificar cualquier proceso bajo la etiqueta de Presupuesto Participativo.

En Perú, está en vigor la Ley Marco de Presupuesto Participativo y cada año se emite un instructivo<sup>18</sup>, tomando en cuenta los resultados, dificultades e impactos no deseados del año anterior. La experiencia peruana de cinco años y sus lecciones aprendidas deberían ser elementos importantes en la reflexión colectiva sobre las guías para el proceso en el Ecuador.

## 3. Impulsar el Presupuesto Participativo en un contexto menos favorable

Como se vio en el punto (Parte I. V.), el Presupuesto Participativo tiene impactos positivos en términos de democracia participativa, justicia social y desarrollo, siempre y cuando exista la voluntad política favorable al proceso. **En el caso de su obligatoriedad, hay que estar conscientes de que puedan existir estrategias de tergiversación que podrían ser utilizadas por alcaldes y concejales reacios a compartir el poder** (p.e. en Perú, los alcaldes realizaban asambleas con miembros afiliados de su partido para la priorización y enviaban la lista de participantes al Ministerio de Economía y Finanzas, requisito necesario para tener la transferencia del presupuesto).

En esos casos, la presión ciudadana es necesaria para conseguir la cuota de poder y decisión que se entrega sobre la decisión presupuestaria de su cantón. Al momento de definir las reglas, formas y procesos de construcción de capacidades, se deberá ver cómo prevenir y anticipar estos escenarios y las estrategias de subterfugio. En efecto, los Presupuestos Participativos con disfuncionalidad crean un quiebre en la legitimidad y confianza difícil de reconstruir en el tiempo.

<sup>17</sup> Wampler (2007) realizó un análisis comparativo de varios procesos en Brasil, y concluyó cómo las reglas de juego son importantes en la orientación de un proceso.

<sup>18</sup> [http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app\\_pp/entrada.php](http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/entrada.php)

## 4. Definir una estrategia que fortalezca el tejido social

Aún es muy prematuro pensar en estrategias de implementación de Presupuesto Participativo a nivel nacional, que declare cómo implementar procesos en todo el territorio rural nacional. Pero las lecciones aprendidas de los procesos regionales dicen que **para que los Presupuestos Participativos tengan resultados en términos de justicia social, democracia participativa y desarrollo local, es necesario que haya un tejido social empoderado y con capacidad de exigir este nuevo derecho de participación** en la decisión de la distribución de recursos públicos.

La estrategia de implementación y acompañamiento técnico para la multiplicación de procesos locales podrá considerar este aspecto, y, concomitantemente con las capacitaciones a los actores políticos y funcionarios municipales, podrá considerar una estrategia de fortalecimiento de actores de la sociedad civil, interlocutor necesario para dar legitimidad y sostenibilidad a este proceso.

## 5. Articular el Presupuesto Participativo con otros mecanismos locales de participación

**El Presupuesto Participativo es parte de una serie de mecanismos locales de participación:** planificación, espacios de concertación, rendición de cuentas, control social (cf. Parte I, I.). La articulación del Presupuesto Participativo a estos procesos debe ser pensada y definida de acuerdo al dinamismo de la participación ciudadana en curso a nivel local.

Por otro lado, **los Presupuestos Participativos a nivel parroquial deben ser articulados y complementar los Presupuestos Participativos a escala cantonal y provincial, para promover mayor eficiencia** del proceso (optimización de la participación ciudadana para no llevar a un desgaste por la multiplicidad de procesos) y **eficiencia de la inversión** (cada fondo con su especificidad).

## 6. Articular el Presupuesto Participativo con visiones de desarrollo

Existe un esfuerzo actual, realizado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES, de **planificación estatal nacional**, enlazando cada escala territorial (nacional, regional, local). Esta planificación nacional debe ser el marco de la inversión para el desarrollo y, por ende, el Presupuesto Participativo debe articularse a este plan, generando varias implicaciones a nivel tanto metodológico, normativo y territorial, como de orientación de la inversión.

Por otro lado, existe un compromiso nacional hacia el cumplimiento de los **Objetivos del Milenio**. Será clave la puesta en perspectiva de cómo el Presupuesto Participativo coadyuva al cumplimiento de estos objetivos y subrayar qué precauciones metodológicas deben ser tomadas en cuenta, para permitir su avance así como su monitoreo.

## 7. Reflexionar sobre cómo los Presupuestos Participativos puedan promover un desarrollo sostenible

Se diagnosticó que el cambio climático y los problemas ambientales colaterales serán unos de los mayores problemas de este siglo. La transversalización del enfoque ambiental será pronto un requisito en los ejercicios de planificación del desarrollo. Por consiguiente, una reflexión sobre cómo hacer que los Presupuestos Participativos permitan la promoción del desarrollo sostenible será precursor, así mismo, indagar el cómo su metodología pueda incluir la dimensión de la sostenibilidad ambiental.

## 8. Conjugar la transparencia con el Presupuesto Participativo

La transparencia es uno de los principios del Presupuesto Participativo (cf. Parte I, III. 3.). Existe aún un camino por recorrer en términos de investigación, reflexión y creación de herramientas para articular la transparencia del presupuesto municipal y la del Presupuesto Participativo. Todavía no existen experiencias que puedan servir de modelo a nivel nacional en la transparencia del Presupuesto Participativo. Consecuentemente, se asume como importante una definición de metodologías y una indagación sobre el potencial de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) y de otros instrumentos de comunicación, para facilitar la provisión de información accesible, relevante, calificada y confiable (Cunill, 2005).

## 9. Crear herramientas para incentivar la calidad de los procesos

La producción de herramientas de apoyo, tanto dirigidos a los actores sociales y a la ciudadanía como a los funcionarios municipales y actores políticos, puede colaborar a la calidad de los procesos. Se necesita crear materiales de sensibilización y capacitación para la sociedad civil sobre diversos temas, tales como: alfabetización presupuestaria, nuevo marco o ley sobre el tema, articulación de planificación con presupuestación, transversalización de género, presupuesto y desarrollo local, principios y valores del PP, capacidades ciudadanas, etc.

Por otro lado, los materiales dirigidos a funcionarios municipales permitirán apoyar la creación de capacidades, acompañar la adaptación municipal al Presupuesto Participativo y motivar para que el equipo municipal se transforme en un aliado en vez de un obstáculo.

También existe una necesidad de diversos materiales dirigidos a capacitadores de ONG y funcionarios del Estado, pensándolos como multiplicadores del proceso y capacitándolos para expandir el Presupuesto Participativo en todo el territorio rural.

## 10. Promover el seguimiento de los resultados y la evaluación de objetivos para permitir el aprendizaje

No se ha desarrollado aún una metodología de seguimiento y de evaluación del Presupuesto Participativo, más allá de herramientas simples de monitoreo de la implementación de obras. **Instrumentos y metodologías para evaluar la multi-dimensionalidad del proceso** (en términos de calidad de la participación, transparencia, promoción del desarrollo local, distribución del poder, eficiencia municipal, reducción de la desigualdad, etc.) son necesarios. Éstas permitirán medir los avances de los objetivos planteados (cf. Parte I, II. 2.2). Además, facilitará la recolección de datos para futuras mediciones de tendencias nacionales y desarrollo de análisis comparativos claves para la comprensión de estos procesos locales.

## 11. Capitalizar las capacidades nacionales en el tema

**Los conocimientos, el “saber hacer” y las experticias sobre este tema a nivel nacional son dispersos y diversos, tanto en el ámbito metodológico como temático.** Los funcionarios municipales que acompañaron día a día el Presupuesto Participativo durante cuatro años tienen un conocimiento clave sobre cómo llevar e incentivar el proceso con los actores locales y cómo adaptar los procesos municipales a este nuevo mecanismo, por ejemplo. Por otro lado, los técnicos de ONG tienen competencias en el acompañamiento, tanto de la creación de espacios de la sociedad civil como del fortalecimiento municipal; además, en el manejo de las tensiones políticas locales. Los actores sociales adquirieron prácticas de negociación, deliberación y uso de su cuota de poder.

**Este “saber hacer” y las competencias que lo configuran, deben servir de base para el fortalecimiento de capacidades nacionales pluri-actorales y podrían ser utilizados como punto de partida para el debate nacional.** Será interesante ver cómo la estrategia de difusión y expansión en el territorio rural se basa en estos conocimientos transformados en capacidades.

## 12. Aprender de las experiencias regionales

En Perú, existe una Ley Marco de Presupuesto Participativo que, desde el año 2004, lo declaró obligatorio para la asignación de recursos, en todos los gobiernos seccionales (regional, departamental, provincial, distrital). Los resultados e impactos previstos así como los no previstos deben ser cuidadosamente analizados para alimentar la reflexión y análisis del posible marco en el Ecuador.

Además, las lecciones aprendidas de la implementación de las Leyes de Participación Ciudadana pueden dar muchos elementos de análisis para la experiencia nacional (ver investigación de Goldfrank, 2006).

## VI. CONCLUSIÓN

Como resultado de la incidencia de actores y organizaciones sociales, ONG, gobiernos locales, ciudadanos y ciudadanas, varios mecanismos de Democracia Participativa, entre los que se encuentra el Presupuesto Participativo Parroquial, fueron incluidos en la nueva Constitución del Ecuador, ampliamente votada en septiembre de 2008.

En el país, durante el 2008, más de 25 municipios involucraron a sus ciudadanos y ciudadanas en la definición, decisión y control del presupuesto municipal. La actual Constitución implica un cambio radical de cobertura territorial, en la realización de estos procesos locales de gestión participativa. Esto conlleva primero a acordar participativamente a nivel nacional lo que se entiende y comprende por Presupuesto Participativo, lo cual permitirá el saber, cómo orientar su implementación y qué estrategias adoptar para la formación de capacidades pluri-actorales alrededor del tema.

De hecho, en esta publicación, se intenta demostrar que más que “Presupuesto Participativo”, actualmente en el Ecuador son formas plurales de “Presupuestos Participativos”. También se muestra las diversas formas y opciones adoptadas tanto metodológicas, como de participación y poder, en lo territorial y normativo. Si algunas de estas diferencias responden a una adaptación metodológica a la realidad y dinamismo local (forma), se visibiliza como otras, responden a enfoques y visiones políticas (fondo). Por ende, el debate conceptual en este momento de definición de leyes es imprescindible.

Los Presupuestos Participativos han sido ampliamente reconocidos tanto a nivel internacional (Estambul +5, UN-HABITAT) como nacional, por sus resultados en términos de fortalecimiento de actores sociales, impulso a la justicia social y al desarrollo local con equidad, transparencia y eficiencia municipal, etc. Estos resultados e impactos han sido detallados en esta publicación con el propósito de reafirmar el cómo su implementación conlleva a una profundización democrática. Pero además, la opción elegida en esta publicación también fue la de advertir y mostrar que, para que estos resultados se hagan realidad, es necesaria una adecuada implementación del Presupuesto Participativo acompañada de una ciudadanía activa. Existe el riesgo de que la obligatoriedad del Presupuesto Participativo pueda llevar a su instrumentalización y su manipulación por parte de sectores políticos que no tienen el interés de dejar sus prácticas de poder y de entrega de favores a redes clientelares. En estos casos, existe un verdadero desafío: pensar colectivamente cómo y qué estrategias adoptar para que no ocurra esta desviación y así permitir un empoderamiento ciudadano de este nuevo derecho de decisión presupuestaria y su control, en pos de su genuina implementación.

La voluntad de mencionar las dificultades y los riesgos en términos de profundización democrática no responde a una actitud pesimista hacia estos procesos, cristaliza el deseo de encontrar, con todos los actores nacionales, la mejor y más eficiente forma de avanzar hacia la democracia participativa, la inclusión política y de justicia social.

El Presupuesto Participativo presenta una gran oportunidad para seguir el camino del *sumak kawsay*<sup>19</sup>, y las futuras definiciones legales y metodológicas marcarán el sendero que se recorrerá en la próxima década. En consecuencia, participativa y colectivamente, se debe afrontar estos desafíos. La práctica del Presupuesto Participativo a nivel parroquial podría marcar el primer paso hacia su implementación a nivel cantonal, provincial, regional y nacional, para transmitir y ejercer solidaridad, equidad, justicia y transparencia en la adjudicación de los fondos públicos en el Ecuador.

---

<sup>19</sup> *Sumak kawsay* es la expresión de una forma ancestral de ser y estar en el mundo, significa vida en armonía y equilibrio entre hombres y mujeres, entre las comunidades, y sobre todo entre los seres humanos y la naturaleza, porque ellos son parte de ella. La práctica de este concepto implica evidentemente saber vivir en comunidad, alcanzar condiciones mínimas de igualdad, eliminar el prejuicio y la explotación y respetar la naturaleza preservando su equilibrio.



DOR • PODER • DECISION  
NSPARENCIA • EQUIDAD  
LIDARIDAD • JUSTICIA  
R • DESARROLLO LOCAL  
IÓN • REDISTRIBUCIÓN  
ODER • PLANIFICACIÓN  
ARROLLO SOSTENIBLE

## Estudios de casos

PARTE II

UADOR • PODER • DECISI  
RANSPARENCIA • EQUID  
SOLIDARIDAD • JUSTIC  
DOR • DESARROLLO LOC  
USIÓN • REDISTRIBUCI  
• PODER • PLANIFICACI  
ESARROLLO SOSTENIB  
RENDICIÓN DE CUENT

## EXPERIENCIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL CANTÓN FRANCISCO DE ORELLANA

<b>Cantón</b>	Francisco de Orellana (El Coca) Cabecera cantonal: Puerto Francisco de Orellana
<b>Provincia</b>	Orellana
<b>Superficie</b>	6.942 km <sup>2</sup>
<b>Parroquias</b>	Puerto Francisco de Orellana (urbana) El Dorado Taracoa Dayuma Inés Arango García Moreno La Belleza Nuevo Paraíso San José de Guayusa San Luis de Armenia Alejandro Labaka El Edén
<b>Población</b>	42.010 habitantes (INEC, 2001) El cantón se caracteriza por una importante población flotante (personal vinculado a las petroleras)
<b>Crecimiento poblacional</b>	En el último período intercensal (1990-2001), hubo un crecimiento del 7% Realizando la proyección con esta tasa de crecimiento, la población en 2008 rodearía los 65.000 habitantes
<b>Etnias / nacionalidades</b>	Mestizos, Kichwa, Huaorani, Shuar y afroecuatorianos Población indígena 20% Kichwa (PDC / 2002); 1.500 personas Huaorani; 15 centros Shuar, con 1.500 personas (2008); afroecuatorianos (Sin datos PDC / 2002)
<b>Población rural/urbana mujer/hombre</b>	Hombres: 22.853 - 54,4% / Mujeres: 19.157 - 45,6% Urbana: 18.298 - 43,6% / Rural: 23.712 - 56,4%

## I. CONTEXTO

**E**l Coca, o el Cantón Francisco de Orellana, es capital provincial desde 1998, fecha de creación de la provincia de Orellana. Exponer el contexto histórico, económico y político de este territorio amazónico permite poner en perspectiva el proceso local: desde inicios de los setentas, en el territorio existe un proceso de profundo cambio social debido a la explotación petrolera que ha provocado una colonización colateral, con impacto sobre el desplazamiento de la población indígena y sobre la contaminación ambiental. La caída de los precios internacionales del café, en 2001, llevó a un éxodo del campo a la ciudad y al exterior. El conjunto de estos procesos generó un crecimiento urbano alto y un nuevo tipo de pobreza en la ciudad. Además, existe una alta población flotante, originada por las formas de empleo de las petroleras.

A nivel político-social, la proximidad a la frontera norte y el Plan Colombia han generado inestabilidad y problemas de seguridad en una parte de la zona, a lo que se suma la llegada de refugiados colombianos.

Los pobladores de las dos provincias (biprovincial: Sucumbíos y Orellana), durante los últimos años, se han organizado realizando huelgas de reclamo de servicios básicos para tener atención del Gobierno central en los cantones de la frontera norte. Las protestas de la parroquia Dayuma, a finales de 2007, en contra del incumplimiento de obras y servicios, desembocaron en el encarcelamiento de varios manifestantes. Este hecho, susceptible de varias interpretaciones, provocó una tensión entre el gobierno, la Provincia y el Cantón.

Dentro de este contexto social, económico y político, desde hace ocho años, el Cantón de Francisco de Orellana ha realizado una gestión transparente y con participación ciudadana, renovando el casco urbano y el acceso a servicios en el sector rural.<sup>20</sup>

Los cambios en el casco urbano, la regeneración urbana, el acceso a agua potable (o entubada) a nivel de las parroquias, etc., son cambios drásticos hacia el mejoramiento urbano que ha vivido el cantón desde el año 2002, con un nuevo modelo de gestión con participación ciudadana.

<sup>20</sup> El Coca se ha transformado en los últimos ocho años. "Antes no tenía un metro de asfalto, no tenía adoquinado, no tenía iluminación, no había absolutamente nada, tenía vergüenza de decir que vivía en El Coca... Ahora, todo el mundo dice: ¡Sí yo vivo en El Coca!" (Testimonio de un morador del casco urbano de El Coca).

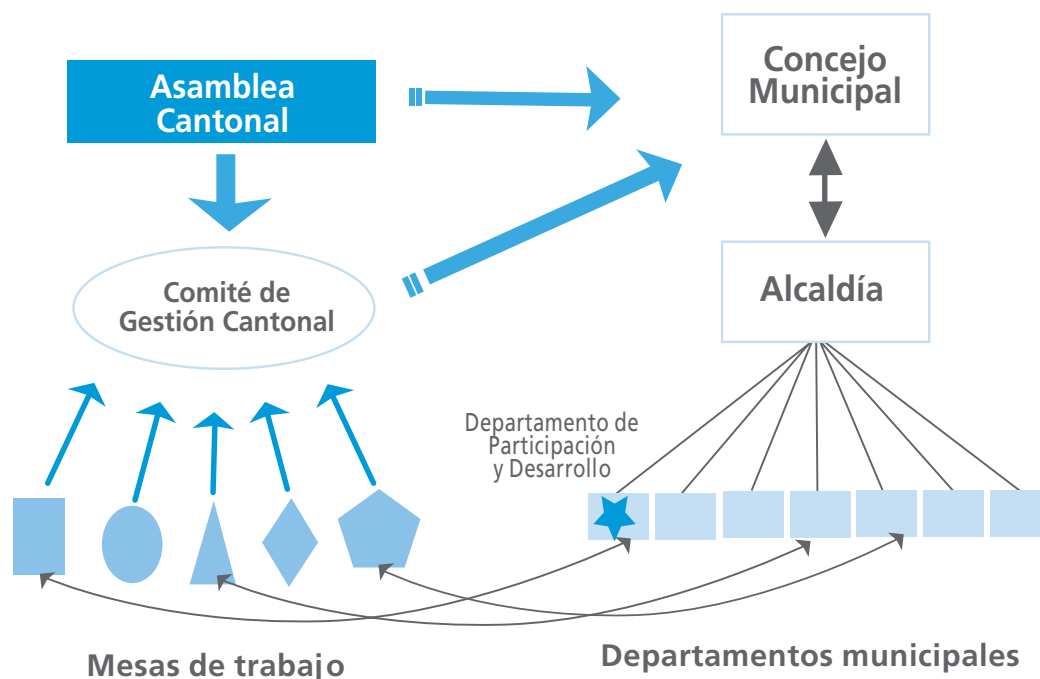
## II. NUEVO MODELO DE GESTIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Desde el año 2002, el Gobierno Municipal de Francisco de Orellana (GMO) promueve la participación ciudadana en el cantón y en su gestión municipal.

El objetivo político enunciado es la democratización en la toma de decisiones y la repartición del poder. Para hacer realidad esta voluntad política, se inició un proceso de planificación estratégica participativa en el que participaron los pobladores para definir ejes, prioridades y estrategias de desarrollo, hacia el 2012. Después de siete meses de trabajo colectivo, el proceso culminó con la publicación del Plan de Desarrollo Estratégico 2002 – 2012 (GMO, 2002).

La implementación de este Plan, por un lado, y la propuesta política de democracia participativa, por otro, urgieron la creación de una nueva estructura municipal, así como la conformación de espacios de participación. Así, se definió en el GMO un nuevo modelo de gestión (Cuadro 9).

**Cuadro 9:** Esquema del nuevo modelo de gestión del Cantón Francisco de Orellana



## 1. Reestructuración del Gobierno Municipal

A nivel del gobierno municipal, hubo un trabajo de organización del personal (cambio de funcionarios con hábitos no transparentes e ineficientes), capacitación (gestión municipal, desarrollo, etc.) y motivación (autoestima); así como de estructuración de los departamentos y de creación de un nuevo dentro del organigrama municipal: el Departamento de Participación y Desarrollo.

Este departamento resultó clave en el funcionamiento de varios de los espacios y mecanismos de participación ciudadana, tales como el Presupuesto Participativo (cf. III. 4).

## 2. Espacios de participación

A nivel de los espacios de participación ciudadana, se institucionalizaron varios espacios de participación ciudadana: la Asamblea Cantonal, el Comité de Gestión Cantonal y las Mesas de Trabajo (inicialmente fueron siete y ahora son diecisiete).

Los objetivos y funciones de cada una de estas instancias están descritos en la Ordenanza y el Reglamento de Participación Ciudadana y sintetizados en el Cuadro 10.

### Cuadro 10: Objetivos y funciones de las instancias de Participación Ciudadana

- **La Asamblea Cantonal: máxima instancia de participación ciudadana de representación**

La Asamblea Cantonal está conformada por los integrantes del Comité de Gestión Cantonal de Orellana, representantes de los barrios, comunidades, parroquias, organizaciones, asociaciones o grupos de mujeres, jóvenes, niñez y adolescencia, adultos mayores, nacionalidades indígenas y afroecuatorianos, delegados y delegadas de los gremios, iglesias, profesionales de todos los ámbitos y en general de toda la sociedad civil<sup>21</sup>. La Asamblea Cantonal se reúne dos veces al año ordinariamente y, extraordinariamente, previa convocatoria oficial por el Comité de Gestión Cantonal. Es el espacio de aprobación de los presupuestos participativos y el espacio de rendición de cuentas.

- **El Comité de Gestión de Desarrollo: instancia ejecutiva de la Asamblea Cantonal encargada de dar funcionalidad a las decisiones de la Asamblea**

El Comité de Gestión Cantonal de Orellana está constituido por: cuatro representantes de las Juntas Parroquiales, cuatro representantes de las Zonas Barriales, coordinador de cada mesa sectorial legalmente reconocida: Agropecuaria, Salud, Educación, Deportes, Niñez y Adolescencia, Jóvenes, Mujeres (urbanas y rurales), Turismo, Artesanos, Empleo, Derechos Humanos, Ambiente, Personas con discapacidad, Tercera Edad, Nacionalidades, Transporte y Artistas; un representante de cada una de las federaciones (FOCAO, FEKUNAE, C. Agrícola, Ganaderos); un representante de cada una de las Nacionalidades o Pueblos (Kichwa, Shuar, afroecuatoriano); un representante de cada iglesia (Católica, Evangélica), un representante de las ONG.

<sup>21</sup> Reglamento de la Ordenanza de Participación Ciudadana en el Cantón Francisco de Orellana.

Las principales funciones del Comité de Gestión Cantonal formuladas en la ordenanza son: la elaboración y aprobación del Plan Operativo Anual (POA) del Comité de Gestión Cantonal, la promoción e impulso del establecimiento y desarrollo de las contralorías sociales a través de la rendición de cuentas y la conformación de los Comités Ciudadanos de Vigilancia; y la promoción de la participación en sus diferentes escalas y ámbitos.

Está definido su papel en la priorización, gestión y seguimiento de las demandas y propuestas de los ciudadanos y ciudadanas, organizaciones sociales, gremiales, barriales, parroquiales del cantón y su papel en la elaboración de diagnósticos barriales, parroquiales y de las organizaciones sociales del cantón.

Tiene la obligación de rendir cuentas a la Asamblea Cantonal, en relación con sus funciones y actividades, de acuerdo al cumplimiento del mandato de la ciudadanía.

- **Las Mesas de Concertación Sectorial o Mesas Temáticas**

Son espacios intersectoriales de ejecución colectiva para la cogestión de políticas, proyectos y actividades definidas por la Asamblea Cantonal, el Comité de Gestión Cantonal y los Foros o Asambleas Temáticas, expresados en el Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal, en los Presupuestos Participativos anuales y en las recomendaciones emanadas de las instancias de participación ciudadana.

Cada Mesa tiene su reglamento interno, procedimiento necesario para su operatividad. Todas tienen las siguientes atribuciones: definir proyectos de obras de acuerdo al Plan; elaborar un POA sometiéndose a las disposiciones del Comité de Gestión Cantonal y en coordinación con la comisión de Presupuestos Participativos y el Departamento de Participación y Desarrollo; presentar propuestas de proyectos y realizar el seguimiento y fiscalización. Por otro lado, deben rendir cuentas a la Asamblea Cantonal.

Además de estas tres instancias, se realizan Asambleas o Foros Temáticos, Asambleas Parroquiales y Asambleas de Zonas Barriales.

Fuente: Reglamento de la Ordenanza de Participación Ciudadana en el Cantón Francisco de Orellana.

Esta recapitulación permite entender la estructura organizativa deseada, como apuesta política del gobierno municipal, para la creación de espacios de participación ciudadana. Pero, como lo demuestran varios análisis de experiencias de participación ciudadana a nivel latinoamericano<sup>22</sup>, existen a menudo diferencias entre la propuesta diseñada y el real funcionamiento de estas instancias y espacios de participación ciudadana.

<sup>22</sup> Goldfrank (2006) y Mcgee (2003).

### III. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL CANTÓN FRANCISCO DE ORELLANA

**D**espués de algunos ensayos parciales en el año 2003, se inició plenamente el Presupuesto Participativo a partir de 2004, bajo el mandato de la alcaldesa Guadalupe Llori, y se consolidó durante el mando subsiguiente, de la alcaldesa Anita Rivas.

En el año 2008, se cumplieron cinco años consecutivos de formulación del Presupuesto Participativo, durante los cuales se ha fortalecido la participación ciudadana en el proceso y se ha adaptado la administración municipal a esta nueva forma de priorizar y responder a la ciudadanía.

#### 1. Enfoque del Presupuesto Participativo en el Cantón Francisco de Orellana

En la sistematización del Presupuesto Participativo del Cantón Francisco de Orellana (Martínez, n/a), la presupuestación participativa es definida como “una herramienta que permite vivenciar el modelo de gestión y ejecutarse los proyectos del Plan de Desarrollo Cantonal a través de un proceso de democracia directa voluntaria y universal, donde la población discute y define el presupuesto para las políticas públicas, estableciéndose una relación entre la democracia directa y la democracia representativa”.

Se percibe al Presupuesto Participativo como una “herramienta” para el cumplimiento del objetivo de implementación del Plan, por un lado; pero se establece que, a través de éste se materializa la democracia directa o participativa. Por otro lado, se lo enfoca como herramienta democratizadora y que permite compartir el poder y luchar contra la corrupción.

Es un enfoque político claro del proceso de participación, con una visión del Presupuesto Participativo como herramienta. “Plantearse la democratización del poder, para decidir el cómo y dónde se va a invertir los recursos que ingresan al Gobierno Municipal es, para nosotros, un aporte a la gran campaña de combatir la corrupción y la mejor forma de hacerlo para el Gobierno Municipal, es el mantener a la ciudadana informada y lo que es más, respetar las decisiones que se dé en la Asamblea Cantonal” (Martínez, n/a).

#### 2. Metodología del Presupuesto Participativo

La elaboración del presupuesto en forma participativa se inició plenamente a partir de 2004<sup>23</sup> y la definición de la metodología se realizó en forma participativa, con los integrantes del Comité de Gestión Cantonal.

<sup>23</sup> Resolución de Concejo Municipal, 22 de julio de 2003; Aprobación del proceso de PP en la IV Asamblea, 9 de agosto de 2003; Aprobación de los PP 2004, en la VI Asamblea Cantonal, 17 de enero de 2004.

Se ha concebido la metodología en forma evolutiva y cada año hay un espacio para analizar, revisar y mejorarla frente al contexto y la realidad cambiante del cantón. Así que, en estos cuatro años, algunas de sus reglas fueron cambiadas para adaptarse a la nueva realidad (p.e. evolución de los criterios de distribución, cf. Estudio de caso: IV. 3.). Es así que, la metodología abajo descrita muestra aquella que entró en vigor en el año 2007, para el año 2008.

## 2.1 Organización metodológica: territorial y temática

El Presupuesto Participativo del Cantón Francisco de Orellana es un Presupuesto Participativo Territorial y Temático, lo que significa que el presupuesto está distribuido sobre estas dos bases:

- **Territorial**, está dividido a nivel rural, en las once parroquias rurales; a nivel urbano, en seis zonas urbanas (la zona corresponde a una agrupación de varios barrios) y una zona periurbana.
- **Temático**, las diecisiete mesas temáticas participan en grado diferente en el Presupuesto Participativo y su inversión, dependiendo de su capacidad de gestión y proposición de proyectos, así como de la importancia estratégica del tema para el cantón.

Las mesas temáticas son: 1) Educación ; 2) Salud ; 3) Niñez ; 4) Medio ambiente; 5) Turismo; 6) Agropecuaria; 7) Artesanos; 8) Género y diversidad sexual; 9) Deporte; 10) Jóvenes; 11) Adultos mayores; 12) Nacionalidades ; 13) Cualidades diferenciadas; 14) Derechos Humanos ; 15) Empleo ; 16) Artistas;<sup>24</sup> 17) Transporte.<sup>25</sup>

La repartición del presupuesto entre el nivel territorial y temático está explicado en el punto IV. 2.

## 2.2 Fases del Presupuesto Participativo del Cantón Francisco de Orellana

La metodología de Presupuesto Participativo está dividida en fases: Establecimiento de Reglas, Fase Informativa, Fase Deliberante, Fase Decisoria, Fase de Fiscalización.

### Fase I: Establecimiento de Reglas

La **Fase de Establecimiento de las Reglas** es la fase de arranque del Presupuesto Participativo: el director financiero realiza un análisis de la evolución presupuestaria municipal de los tres últimos años para determinar la proyección de ingresos. Esto permite definir qué monto se proyecta para el presupuesto municipal y deducir el monto para el Presupuesto Participativo.

La **Comisión de Presupuesto Participativo**, normalmente, analiza y evalúa brevemente los criterios de distribución del Presupuesto Participativo del año previo y, si es necesario, los modifica (ver modificaciones ocurridas en IV. 3.). Con los criterios, define el monto del Presupuesto Participativo disponible en tres bloques: por parroquias, barrios y mesas.

<sup>24</sup> y <sup>25</sup> A las Mesas de Transporte y Artistas se les asignó recursos para el año 2009.



En tres sesiones separadas: una de presidentes de barrios, otra de presidentes de parroquias y otra de coordinadores de mesas, se aprueban anualmente los criterios de distribución al interior de cada uno de estos bloques y se concreta el monto asignado a: (1) cada una de las seis zonas barriales; (2) cada una de las once parroquias y (3) cada una de las diecisiete mesas.

### Fase II: Fase Informativa

En la **Fase Informativa**, se realizan asambleas informativas con los presidentes, dirigentes de comunidades de las once parroquias y representantes de las seis zonas urbanas y una zona periurbana. En dichas asambleas, se informan las nuevas reglas de funcionamiento del Presupuesto Participativo, el monto disponible a través de Presupuesto Participativo por zona y el cronograma de ejecución. Se les encomienda consultar y priorizar con sus bases, comunidades o barrios, para la próxima etapa: la Fase Deliberativa.

Entre estas dos fases, los presidentes deben realizar una reunión con sus bases para socializar el monto del presupuesto y proceder a la priorización de obras y proyectos locales.

### Fase III: Fase Deliberativa

En la **Fase Deliberativa**, se realizan asambleas parroquiales y zonales, en las cuales los y las representantes o delegados comunitarios y barriales llegan con el pedido ya seleccionado en la reunión de base. A partir del listado, se priorizan las obras que serán financiadas con el Presupuesto Participativo del presente año.

En El Coca, el monto de la parroquia no se divide por el número de comunidad (para no dividir en montos pequeños), sino que se utiliza una matriz (ver Cuadro 11) para priorizar y dirimir con los delegados y delegadas los proyectos prioritarios para la zona o parroquia. Los proyectos con mayores puntajes son seleccionados, sumando el monto estimado hasta llegar al monto previsto.

La metodología usada permite priorizar obras o proyectos estratégicos, usando un criterio de equidad y solidaridad, y creando un canal de diálogo y consenso entre los delegados comunitarios y barriales.

**Cuadro 11:** Matriz de priorización de proyectos

PROYECTOS	Barrio/ comunidad	Monto estimado	Beneficiarios	Urgencia	Alianza	NBI de la comunidad	Área prioritaria	Aporte visión	Aporte barrio	Recursos recibidos (2004-2007)
			Puntaje 0-10	0-3	0-2	0-3	0-4	0-3	0-4	0-3

Entre estas dos fases, los departamentos municipales responsables realizan un banco de proyectos y proceden a la inspección técnica. Dependiendo de la obra o proyecto priorizado, interviene el Departamento de Obras Públicas, Agua Potable, etc. Los funcionarios salen del municipio para hacer la inspección de las obras.

#### **Fase IV: Fase Decisoria**

Durante esta fase, se realiza una reunión de delegados y delegadas de las comunidades, y representantes de barrios, en la cual se presenta el informe de viabilidad (o no viabilidad) de las obras priorizadas, el costo estimado, el tipo de ejecución (mediante contratación, administración directa o convenio).

Se realiza un taller de integración de las prioridades, con la participación de técnicos municipales de los departamentos involucrados y la Comisión de Presupuesto del Comité de Gestión. El producto de este trabajo se presenta como propuesta para ser aprobada en la Asamblea Cantonal.

En un segundo tiempo, se realiza una Asamblea Cantonal, cuyo mandato es socializar con los actores del cantón lo priorizado en el Presupuesto Participativo, para aprobarlo en la primera sesión de Concejo.

Para la aprobación del Presupuesto Participativo, se procede a conformar grupos de trabajo entre las once parroquias, siete zonas barriales y diecisiete Mesas Temáticas, para analizar cada uno de los proyectos y obras priorizados participativamente, montos, calendario, seguimiento y ejecución. Es un espacio para recoger sugerencias y dar aclaraciones.

Con el objetivo de aprobar formalmente en medio de la Asamblea Cantonal, se instala la sesión del Concejo Municipal en la cual se aprueba en primera instancia frente a los y las asambleístas. En este mismo espacio, se renuevan los representantes del Comité de Gestión Cantonal. El número de participantes en este espacio ha ido creciendo a lo largo del proceso; en 2007, asistieron 1.350 personas.

#### **Fase V: Fase de Fiscalización**

El siguiente año de ejecución del Presupuesto Participativo, se trata de conformar los Comités Ciudadanos de Vigilancia, a través de once Asambleas Parroquiales con las y los delegados de las comunidades beneficiarias del Presupuesto Participativo y una Asamblea General en la zona urbana. Pero en el año 2008 los Comités de Vigilancia no lograron consolidarse. Existen formas de seguimiento más informal desde algunos representantes comunitarios que realizan trámites en el municipio.

**Cuadro 12:** Fases del Presupuesto Participativo del Cantón Francisco de Orellana

AÑO 1 - FORMULACIÓN							AÑO 2 - IMPLEMENTACIÓN
	Fase I: Establecimiento de reglas	Fase II: Informativa	Intermedio: Priorización en las bases	Fase III: Deliberativa	Intermedio: Inspecciones técnicas	Fase IV: Decisoria	Fase V: Fiscalización
RESULTADOS	- Presupuesto proyectado - Monto para PP definido - Criterios de distribución para el año presente evaluado y definido	Parroquias y zonas informadas sobre las reglas del PP, del monto del PP y del cronograma	Obra / proyecto prioritario seleccionado con la participación de los moradores de las comunidades y de los barrios	A partir del conjunto de proyectos, proyectos priorizados a financiar por el PP seleccionados con la aplicación de la matriz	- Inspección técnica realizada por un funcionario municipal - Viabilidad técnica de las obras comprobada - Presupuesto de obras estimado	- Informes técnicos realizados y comunicados a la comunidad - Modalidad de ejecución definida	Mecanismos de seguimiento y fiscalización implementados por las comunidades
ACTORES PRESENTES	- Comisión PP - Delegados del CGC, Comisión de Finanzas - Asesoría del Departamento de Participación y Desarrollo	- Delegados/as de las comunidades - Presidentes barriales	Proceso abierto de participación de los/as moradores/as de las comunidades y de los barrios	Delegados/as de las comunidades. Presidentes barriales	Funcionarios municipales de los departamentos de OOPP, Planificación, Agua Potable, Participación y Desarrollo	- Delegados/as de las comunidades - Representantes de organizaciones - Presidentes barriales - Espacio abierto a la ciudadanía	Delegados/as de las comunidades, parroquias, barrios y zonas

### 3. Espacios de participación ciudadana y Presupuesto Participativo

Dentro de las instancias de participación ciudadana, los siguientes espacios tienen funciones en el Presupuesto Participativo:

- **La Comisión de Presupuesto Participativo del Comité de Gestión Cantonal:** compuesta por seis personas del CGC, tiene los roles de ajuste metodológico de Presupuesto Participativo, de representar a la ciudadanía en el análisis de las proyecciones de ingresos municipales, de distribuir porcentajes de inversión y de facilitar el proceso de elaboración de los Presupuestos Participativos anualmente.
- **El Comité de Gestión Cantonal:** analiza cada uno de los proyectos definidos en el Presupuesto Participativo y da atención a las quejas vinculadas con este tema.
- **Las Mesas Temáticas:** elaboran proyectos que someten al Presupuesto Participativo y cogestionan su implementación.
- **La Asamblea Cantonal:** valida y aprueba, en primera instancia, el Presupuesto Participativo.
- **Los Comités de Vigilancia:** supervisan la ejecución de los proyectos de Presupuestos Participativos.
- **La Comisión de Control Ciudadano:** da seguimiento y fiscaliza la ejecución de los proyectos y obras de los Presupuestos Participativos anuales.

Varias de estas instancias no logran desempeñar totalmente las funciones previstas en el Reglamento, a pesar de la voluntad política del equipo municipal. El involucramiento ciudadano en estas instancias aún está por fortalecerse. De hecho, el nuevo papel ciudadano para estas instancias requiere un cambio de cultura político-ética, de tiempo y de competencias técnicas.

## 4. Departamentos municipales y Presupuesto Participativo

El Departamento de Participación y Desarrollo apoya el proceso de Presupuesto Participativo: respalda al buen desarrollo de cada una de las fases, colabora y fortalece los espacios de participación ciudadana, y da seguimiento a nivel municipal para la implementación de las obras. Este departamento fue creado como resultado del plan y del nuevo modelo de gestión; por consiguiente, su creación es reciente.

Los departamentos que están directamente vinculados con la implementación son el departamento de OOPP, Planificación, Administrativo, Agua Potable y Financiero. Este último tiene un papel clave en la proyección de los ingresos y en la definición del monto del presupuesto de inversión y del Presupuesto Participativo.

**Cuadro 13:** Participación de departamentos municipales e instancias ciudadanas, por fases

FASE	DEFINICIÓN METODOLÓGICA	PROYECCIÓN PRESUPUESTARIA	FORMULACIÓN	ANÁLISIS DE LA PROPUESTA	APROBACIÓN	EJECUCIÓN
INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Comisión de Presupuesto Participativo	Comisión de Presupuesto Participativo	Mesas Temáticas Asambleas de delegados/as parroquiales	Comité de Gestión Cantonal	Asamblea Cantonal	Comité de Vigilancia y Comisión de Control Ciudadano
DEPARTAMENTO MUNICIPAL	Departamento de Participación y Desarrollo	Departamento Financiero	Departamento de Participación y Desarrollo	Departamento de Participación y Desarrollo Departamento de OOPP Departamento de Agua Potable y Alcantarillado Departamento de Planificación Departamento Financiero		Departamento de Participación y Desarrollo Departamento de OOPP Departamento de Potable y Alcantarillado Departamento de Planificación Departamento Financiero

## IV. DISTRIBUCIÓN Y ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

**A**quí, se examina el monto del Presupuesto de Inversión destinado al Presupuesto Participativo, su repartición entre los territorios rural y urbano, las Mesas Temáticas y los criterios de distribución en las parroquias rurales y zonas urbanas. Se analizan los temas y proyectos priorizados en estos últimos años.

### 1. Monto del Presupuesto Participativo adjudicado

En la metodología del Presupuesto Participativo, se anuncia que el 80% del Presupuesto de Inversión se colocará a través del Presupuesto Participativo. El porcentaje adjudicado fue fluctuante; pero, los dos últimos años, el monto del Presupuesto Participativo no se ha incrementado frente a la inversión municipal (ver Cuadro 14).

**Cuadro 14:** Presupuesto de inversión y Presupuesto Participativo del GMO, montos y porcentaje, entre 2004 y 2008 (en USD)

	2004	2005	2006	2007	2008
Presupuesto de Inversión - previsto	\$ 2.979.000	\$ 4.500.000	\$ 4.167.892	\$ 17.452.177	\$ 21.730.166
Presupuesto de Inversión - ejecutado	\$ 3.676.910	\$ 4.691.216	\$ 9.468.365	\$ 12.019.092	Aún no hay datos
Presupuesto Participativo - previsto	\$ 2.141.153	\$ 3.600.000	\$ 3.788.392	\$ 3.535.973	\$ 3.800.000
Presupuesto Participativo - ejecutado	\$ 2.783.498 (aproximado)	\$ 4.423.318	\$ 5.054.757	\$ 4.333.554	Aún no hay datos
Relación PP previsto/Presupuesto de Inversión previsto	71,9%	80,0%	90,9%	20,3%	Aún no hay datos
Relación PP ejecutado/Presupuesto de Inversión ejecutado	75,7% (aproximado)	94,3%	53,4%	36,1%	Aún no hay datos

Con el propósito de entender la evolución del Presupuesto Municipal, del Presupuesto de Inversión y del porcentaje dedicado al Presupuesto Participativo, cabe señalar una serie de factores que llevaron a la incertidumbre sobre los ingresos municipales.

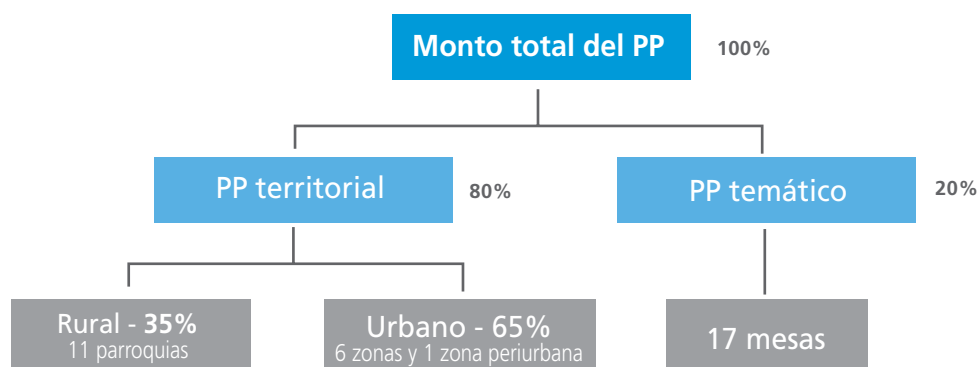
A finales de 2005, ingresaron al municipio más de cinco millones de dólares en la cuenta del CEREPS, que fueron usados para la realización de más de treinta proyectos de agua y alcantarillado. Esto incrementó drásticamente el presupuesto total de inversión. Parte de estos fondos incrementaron los recursos disponibles para Presupuesto Participativo; pero, en general, fueron dirigidos a obras de mayor tamaño que las financiadas por el Presupuesto Participativo (alcantarillado, etc.). En consecuencia, disminuyó el porcentaje del Presupuesto Participativo sobre el Presupuesto de Inversión. Además, estos fondos llegaron solamente un año, generando expectativas de ingresos posteriores no realizados (lo que explica la diferencia entre el presupuesto previsto y el ejecutado).

Además, en 2007, el municipio gestionó fondos de canje de deuda (con el gobierno de España) así como varios proyectos directos del MIDUVI y del BdE para financiar proyectos grandes, lo que explica que el Presupuesto Participativo haya servido para proyectos medianos en zonas urbanas, así como medianos y pequeños en zonas rurales, disminuyendo el porcentaje del monto del Presupuesto Participativo sobre el Presupuesto de Inversión.

## 2. Distribución del Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo del Cantón Francisco de Orellana es Territorial y Temático. El siguiente esquema explica su división a nivel rural, urbano y temático.

**Cuadro 15:** Esquema de distribución del monto del Presupuesto Participativo Territorial y Temático



En los años 2006 y 2007, la distribución entre Presupuesto Participativo Territorial y Presupuesto Participativo Temático tenía una relación 77% / 23%; pero, en 2008, se planteó el 80% / 20%. En resumen, en 2008, 52% del Presupuesto Participativo fue adjudicado a la zona urbana y periurbana, 28% a las parroquias y 20% a las Mesas Temáticas.

### 3. Criterios para la distribución

Existen criterios de distribución diferenciados a nivel rural y urbano. En el siguiente cuadro, están presentados los criterios, su peso y su evolución a lo largo de los cuatro años de Presupuesto Participativo.

#### 3.1 Criterios de distribución entre parroquias

**Cuadro 16:** Criterios de distribución del monto de Presupuesto Participativo por parroquia entre 2004 y 2008

	Población	Necesidades no satisfechas	Atención recibida	Impactos petroleros	Lejanía	TOTAL	ANÁLISIS
2004	0 a 6	0 a 5	0 a 2		0 a 1	14	La población y NBI determinan la repartición.
2005	0 a 10	0 a 4	0 a 2		0 a 1	17	La población es el peso principal que determina la priorización.
2006	0 a 10	0 a 4	0 a 2	1 a 3	0 a 1	20	La población es el peso principal que determina la priorización.
2007	0 a 10	0 a 4	0 a 2	1 a 3	0 a 1	20	La población es el peso principal que determina la priorización.
2008	0 a 10	0 a 4	0 a 2	1 a 3	0 a 1	20	Se introduce el criterio del impacto petrolero.

Las **Necesidades Básicas Insatisfechas** están entendidas como el porcentaje de cobertura de red eléctrica, agua potable, existencia de un centro de salud con médico permanente y un colegio presencial.

Se entiende por **atención recibida**, la atención del Gobierno Municipal de Orellana entre 2004 y el año presente en dólares.

La **lejanía** se entiende como la distancia de la parroquia a El Coca, privilegiando a las provincias lejanas.

En términos de **impactos petroleros**, se recompensa con un mayor puntaje a las parroquias que sufren altos incidentes de derrames. Es así que, mientras más alto es el número de derrames, mayor es el puntaje.

### 3.2 Criterios de distribución entre zonas urbanas

**Cuadro 17:** Criterios de distribución del monto de Presupuesto Participativo, por zonas urbanas, entre 2004 y 2008

	Población	Necesidades no satisfechas	Atención recibida	Nivel de participación	TOTAL	ANÁLISIS
2004	0 a 7	0 a 8	0 a 3		18	El peso de las NBI y de la población son los dos criterios predominantes del presupuesto.
2005	0 a 10	0 a 8	0 a 3		21	El peso de las NBI y de la población son los dos criterios predominantes del presupuesto.
2006	0 a 10	0 a 8	0 a 3	0 a 3	24	Se incrementa el criterio de participación en el proceso de PP.
2007	0 a 10	0 a 10	0 a 3	0 a 3	24	
2008	0 a 10	0 a 10	0 a 3	0 a 3	24	

El criterio de **Participación Ciudadana** para la distribución del Presupuesto Participativo en la zona urbana hace referencia al número de participantes en el proceso de formulación del Presupuesto Participativo.

Los criterios usados, tanto a nivel rural como a nivel urbano, de la experiencia de Presupuesto Participativo del Cantón de Francisco de Orellana son:

- Criterios de distribución **equitativa**: necesidades básicas insatisfechas, atención recibida, impacto petrolero, lejanía.
- Criterios de distribución **igualitaria**: población.
- Criterios **incentivadores**: participación ciudadana.

## 4. Análisis presupuestario del Presupuesto Participativo

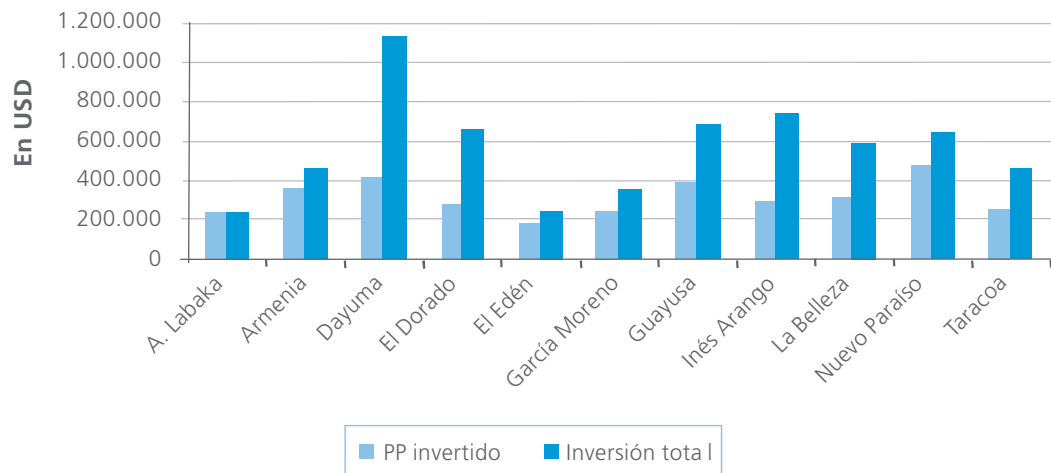
### 4.1 Inversión a nivel parroquial

#### Inversión municipal versus inversión del Presupuesto Participativo en parroquias rurales

Alrededor de USD 1.060.000 anuales se han invertido en el Presupuesto Participativo en las parroquias, entre 2005 y 2007. Este monto corresponde al 55,7%, aproximadamente, de la inversión municipal a nivel parroquial (ver Cuadro 18); la cifra restante sigue siendo parte de la inversión municipal.



**Cuadro 18:** Montos del Presupuesto Participativo y del presupuesto de inversión en las parroquias, entre 2004 y 2008 (en USD)



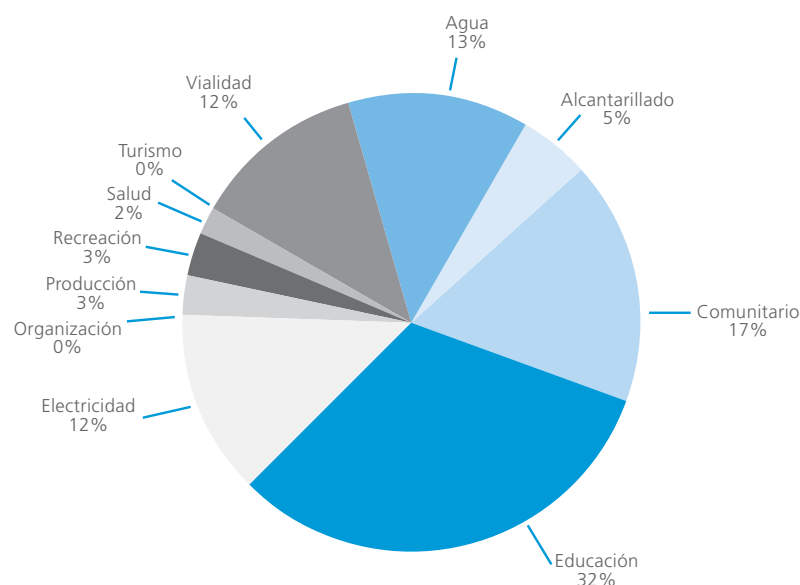
### Proyectos priorizados a nivel parroquial

Hasta el año 2006, la totalidad de los proyectos priorizados se vieron reflejados en obras de infraestructura en la construcción de: aulas, comedores, casas, letrinas, subcentros de salud, redes de alumbrado, mejoramiento de caminos, mejoramiento del agua (agua entubada). En el año 2007, aparecen algunos proyectos productivos de capacitación, pero aún son minoritarios.

El monto para educación representa el 32%; en general, se trata de construcción de aulas o de comedores escolares. El rubro comunitario constituye el 17% de los proyectos priorizados, compuesto de las obras clásicas solicitadas por la comunidad al gobierno municipal: casas comunales.

El Cuadro 19 muestra los temas priorizados y sus respectivas temáticas a nivel parroquial, entre 2005 y 2007.

**Cuadro 19:** Temas priorizados en las parroquias en el Presupuesto Participativo – promedio entre 2005 y 2007



**Cuadro 20: Temas priorizados en el Presupuesto Participativo a nivel parroquial y descripción de proyecto**

Tema	%	Tipo de proyectos
Educación	32%	Comedor escolar, aula escolar, construcción de guardería, vivienda para profesores, equipamiento de escuelas, computadoras
Comunitario	17%	Casa comunal, casa parroquial, casa taller, mobiliario para las casas
Electrificación	12%	Electrificación en kilómetros, aporte estudio para alumbrado, generador de luz
Vialidad	12%	Lastrado de calle, estudio para la apertura de vías, mantenimiento de vías, mejoramiento de puentes
Agua	13%	Agua entubada, elaboración de estudios para el agua
Saneamiento	5%	Alcantarillado, letrización, baterías sanitarias
Productivo	3%	Proyecto piscícolas
Recreación	3%	Canchas de uso múltiple
Salud	2%	Equipamiento de centros de salud, botiquín comunitario, equipamiento odontológico, equipamiento de subcentros
Turístico	0,5%	Proyecto turístico
Capacitación	0,5%	Capacitación a Junta Parroquial

El monto o cantidad de la inversión municipal en la zona rural ha cambiado drásticamente desde el inicio del Presupuesto Participativo<sup>26</sup>. La inversión municipal en las parroquias y en las comunidades estaba casi ausente antes del Presupuesto Participativo y del nuevo modelo de gestión, privando a estas zonas de infraestructura. El Presupuesto Participativo no sólo canalizó la inversión hacia las parroquias sino, además, descentralizó la inversión de las cabeceras parroquiales hacia la inversión en las comunidades, como atestiguaron algunos habitantes: “lejos de las carreteras, pero donde la gente necesita”.

Metodológicamente, resulta complicado valorar la percepción de los resultados e impactos solamente de la inversión de Presupuesto Participativo en las zonas rurales, porque el Presupuesto Participativo representa el 55,7% de la inversión y la percepción de los moradores hace referencia al conjunto del accionar municipal.

Además, desde hace dos años, la provincia está implementando el Presupuesto Participativo Provincial, lo que permitió un nivel de inversión en las mismas áreas. Los entrevistados pronuncian y testimonian una mejoría de la atención de obras en las áreas rurales. La nueva gestión permitió invertir en forma participativa y directa a nivel rural, en la construcción de infraestructura comunitaria, para educación, vialidad y electrificación.

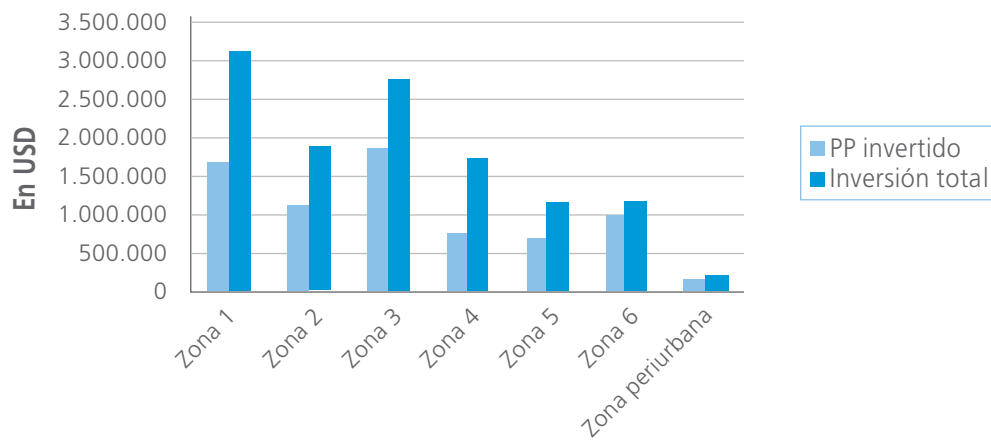
<sup>26</sup> Desgraciadamente, no se pudieron recuperar y analizar los datos de la gestión 1990-2000, para visualizar la falta de inversión a nivel rural. Los testimonios de los moradores concuerdan con la falta de presencia y de obras del GMO en la zona rural.

## 4.2 Inversión a nivel urbano

### Inversión municipal versus inversión de Presupuesto Participativo en las zonas urbanas

Se han invertido, en promedio, USD 2.499.238 por año en las zonas urbanas, entre 2005 y 2007. Este monto corresponde aproximadamente a 61,6% de la inversión a nivel urbano (ver Cuadro 21); el resto, concierne a inversión municipal directa (fondos con destino específico).

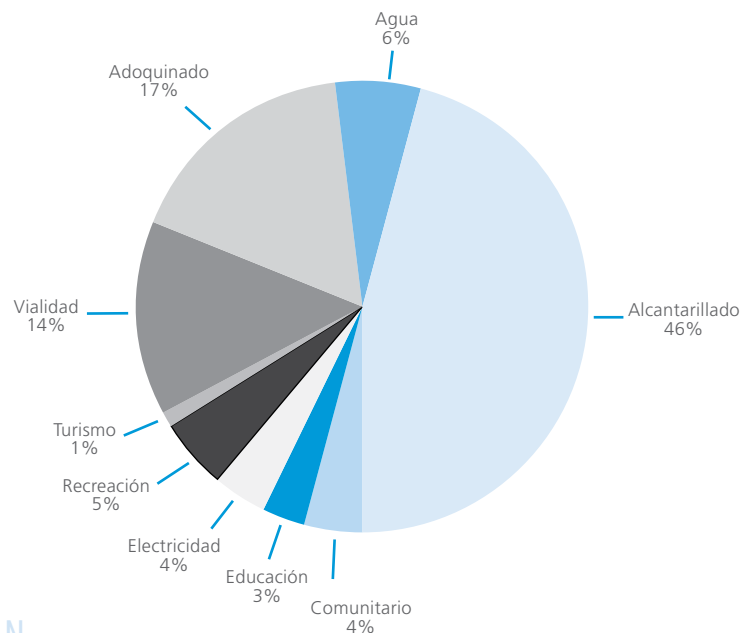
**Cuadro 21:** Montos del Presupuesto Participativo y del Presupuesto de Inversión en las zonas urbanas, entre 2004 y 2008 (en USD)



### Proyectos priorizados a nivel urbano

El Cuadro 22 muestra los temas priorizados y sus respectivas temáticas, a nivel urbano. La zona urbana se encuentra en pleno proceso de consolidación: los barrios nuevos priorizan alcantarillado y vialidad; los más consolidados, el adoquinado y la construcción de espacios de recreación.

**Cuadro 22:** Temas priorizados en las zonas urbanas en el Presupuesto Participativo – promedio entre 2005 y 2007



**Cuadro 23:** Temas priorizados en el Presupuesto Participativo a nivel urbano y descripción de proyectos

Tema	%	Tipo de proyectos
Alcantarillado	46%	Alcantarillado fluvial, alcantarillado sanitario
Vialidad	14%	Relleno y aperturas de calle, lastrados de calle
Adoquinado	17%	Adoquinado en metraje
Agua	6%	Construcción de un proyecto de agua potable
Recreación	5%	Construcción de parques, cancha cubierta de uso múltiple
Comunitarios	4%	Casa comunal, casa equipada para guardería, casa taller
Electrificación	4%	Alumbrado público
Educación	3%	Aula escolar

### 4.3 Inversión temática por mesas

Hasta el año 2008, fueron quince las mesas temáticas constituidas en el Cantón Francisco de Orellana<sup>27</sup>. Algunas mesas se instalan alrededor de un **tema**: Educación, Salud, Medio ambiente, Turismo, Agropecuaria, Deporte, Derechos Humanos y Empleo; otras son de **actores** (etario, generacional y de género): Niños y niñas, Mujeres, Jóvenes, Tercera Edad, Nacionalidades, Discapacitados; y otra, **gremial**: Artesanos y Artistas.

Existen mesas que funcionan como extensión del municipio (p.e. Turismo); otras son coordinadas por uno de los departamentos municipales (p.e. Salud); y otras que son independientes (p.e. Artesanos).

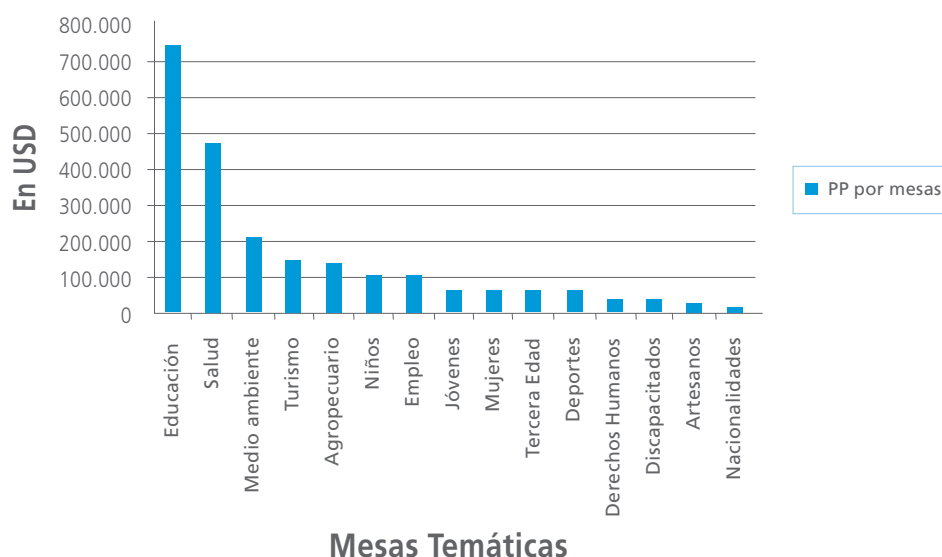
No existe un criterio definido (indicador) para la distribución entre las mesas, pero lo que se toma en cuenta en el Presupuesto Participativo Temático es la capacidad de gestión, de funcionamiento y de propuesta de cada mesa; además del nivel de funcionamiento (reunión, interlocución) y de proposición de estas mesas que es muy variado (definición del POA, capacidad para proponer proyectos), etc.

<sup>27</sup> A partir de 2009, serán diecisiete Mesas Temáticas.

**Cuadro 24:** Temas priorizados en el Presupuesto Participativo a nivel de mesas temáticas y descripción de proyectos

Mesas temáticas	%	Tipo de proyectos
<b>Educación</b>	32%	Capacitación, equipamiento, infraestructura educativa, paneles solares
<b>Salud</b>	20%	Incremento de la cobertura en la atención primera, fortalecimiento de las instituciones sanitarias, cumplimiento e incremento de la cobertura de la Ley de Maternidad, impulso del proceso de descentralización
<b>Medio ambiente</b>	9%	Creación y fortalecimiento del Comité de Gestión Ambiental Cantonal, aplicación del programa de educación ambiental, incentivos a las comunidades para la conservación del bosque, mejora del sistema de recuperación de residuos reciclables a través de la recogida selectiva en la fuente, información ambiental SIG, formación de promotores ambientales, fortalecimiento de centros de información ambiental, creación de zoo criaderos para inserción de fauna, propuesta de reforestación
<b>Turismo</b>	6%	Inventario de atractivos turísticos, señalización y marca, clúster turístico, capacitación e información turística
<b>Agropecuario</b>	6%	Fortalecimiento organizativo, techado de huerto hortícola, proyecto de producción de cacao con manejo orgánico, micro-empresa de procesamiento de cacao, aporte a las asociaciones, adecuación de terciena Proyecto de comercialización de comunidades indígenas – bajo Napo erradicación de la fiebre aftosa, adquisición de equipos para la agroindustria, sistema de comercialización asociativa, proyecto piscícola, fortalecimiento de la caja agraria, fortalecimiento de la mesa
<b>Niñez</b>	5%	Conformación del Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia, sistema integrado de protección de la niñez, difusión de los derechos, renovación Convenio PMT, proyecto radio para niños, publicación módulo de derechos, apoyo iniciativa de los gobiernos estudiantiles, coordinación con representantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan con la niñez
<b>Empleo</b>	5%	Fortalecimiento mesas, oficina de empleo, sucursal del SECAP en Francisco de Orellana, capacitación de talento humano, publicidad, materiales
<b>Jóvenes</b>	3%	Fortalecimiento de las organizaciones juveniles, participación juvenil, capacitación, mejora el acceso a una mejor educación de calidad, apoyo a micro proyectos productivos
<b>Mujeres</b>	3%	Fortalecimiento de las organizaciones de mujeres del área rural y urbana, participación laboral y empoderamiento económico, salud y calidad de vida de las mujeres, programa de alfabetización para el sector urbano/rural, formación de escuela de líderes, consolidación de las organizaciones
<b>Tercera Edad</b>	3%	Aula taller con bodega, infraestructura comunitaria, proyecto centro gerontológico
<b>Deportes</b>	3%	Fortalecimiento de la mesa de deporte, apoyo a ligas barriales, implementación deportiva, adecuación de la cancha de fútbol, fortalecimiento organizacional
<b>Derechos Humanos</b>	2%	Reuniones mensuales, capacitación a los miembros del comité, celebración del día internacional, Participación a evento de Derechos Humanos, fortalecimiento a la oficina de Derechos Humanos, fortalecimiento a las mesas de Derechos Humanos
<b>Discapitados</b>	2%	Fortalecimiento organizativo, capacitación, implementación
<b>Artesanos</b>	1%	Capacitación de centros artesanales, facilitación para el gremio de mecánicos, facilitación para el gremio de maestros carpinteros, facilitación para la asociación de construcción civil
<b>Nacionalidades</b>	1%	Capacitación, fortalecimiento de mesas

**Cuadro 25:** Monto y presupuesto por mesas temáticas – promedio entre 2005 y 2007 (en USD)



Dependiendo de las mesas, los proyectos o lo priorizado tienen una lógica diferente. Se pueden discernir cuatro lógicas: 1) **Proyectos temáticos de ámbito cantonal** (p.e. salud: fortalecimiento de las instituciones sanitarias; agropecuarias: eliminación de la fiebre aftosa; ambiente: mejora del sistema de recuperación de residuos sólidos); 2) **Obras de infraestructura de escala local** (p.e. infraestructura educativa); 3) **Inversión para el fortalecimiento a la Mesa o al espacio interinstitucional** (Concejo Cantonal); 4) **Inversión para el fortalecimiento de los actores que conforman la mesa** (p.e. Artesanos: capacitación a artesanos; Jóvenes: capacitación a jóvenes).

En general, el Presupuesto Participativo Temático tiene el objetivo de contrarrestar la lógica de división territorial que tiene el Presupuesto Participativo Territorial (inversión a nivel comunitario, parroquial o por zonas). Es así que debe permitir pensar el territorio en su conjunto y realizar tanto obras como proyectos/ programas a manera de políticas públicas que puedan tener esta escala cantonal de intervención.

En el Cantón Francisco de Orellana, algunas de las mesas tienen la capacidad de formular un proyecto a escala y de impacto cantonal. Varias de las mesas están en una fase de fortalecimiento y en consecuencia, aún cuentan con inversiones para su fortalecimiento. Es así como, en 2007, se evidenció su proceso y existen más propuestas de inversión con visión cantonal.

#### 4.4 Nivel de ejecución

Al final del año presupuestado, la ejecución es de un 30%, aproximadamente. Al cabo de 365 días, el nivel es mayor al 80%, aproximadamente. El año siguiente se logra el 90-95% del mismo presupuesto.

Las razones por las cuales existe un retraso en el año previsto de ejecución son varias: en algunas ocasiones, existe un cambio de obras de parte de la comunidad, lo que atrasa la implementación (se debe esperar la reforma de presupuesto al segundo semestre). Por otro lado, existe un problema de coordinación entre los equipos municipales, lo que implica que algunos procesos se dupliquen.

Además, el número de obras y su dificultad de implementación (comunidades lejanas), ha incrementado drásticamente el trabajo con un mismo equipo municipal. El personal es más eficiente pero aún faltan personas para poder atender a todos estos pedidos.

Los resultados de ejecución de los Presupuestos Participativos desde su inicio son: PP 2004: 99%; PP 2005: 98%; PP 2006: 95%; PP 2007: 86%; PP 2008: 35%. Las cifras de 2007 y 2008 se explican porque están en implementación.

## V. RESULTADOS, DIFICULTADES Y RECOMENDACIONES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

### 1. Resultados del Presupuesto Participativo

#### 1.1 Resultados a nivel de participación

##### Incremento del número de participantes

En las diferentes fases del Presupuesto Participativo del Cantón, en las reuniones informativas parroquiales, barriales, reuniones de priorización, de mesas existe participación de delegados y delegadas o representantes comunitarios y gremiales. El espacio más amplio y abierto de participación es la Fase Decisoria, a través de la realización de la Asamblea Cantonal. Los datos de participación en los diferentes espacios de información, formulación y deliberación no fueron tabulados; pero, a nivel cantonal, el número de participantes en la Asamblea Cantonal fue registrado.

Al analizar este indicador, se puede visualizar la evolución y crecimiento paulatino, en términos cuantitativos, de la participación ciudadana en este espacio. De la primera asamblea, en la cual participaron más de 200 personas, el número de asistentes se multiplicó por cinco en cuatro años, logrando una asistencia de casi 1.000 personas.<sup>28</sup>

La participación se da, tanto por parte de actores de las parroquias, como de los barrios de la ciudad (en promedio, en los cuatro años, 47% de los participantes provenían de la zona urbana).

El promedio de la participación de las mujeres en las Asambleas Cantonales durante los cuatro años es de 39,4%. Aquí se puede notar un crecimiento de la participación tanto numérica como porcentual de las mujeres, de 81 a 445, y del 35,84% en 2007 a 47,88% en 2008.

##### Nueva práctica ciudadana

La participación ciudadana se concreta con la incorporación de nuevas prácticas ciudadanas. Gracias a la relación creada por el Gobierno Municipal de Francisco de Orellana con los pobladores, la ciudadanía ahora concibe al municipio como un espacio abierto. Por otro lado, las y los delegados, presidentes comunitarios o barriales, siguen los trámites y la implementación de obras del Presupuesto Participativo.

Si antes de esta nueva gestión, el edificio era simbólicamente cerrado, "sólo conocidos podían entrar", ahora se caracteriza por ser concurrido por moradores, para conversar con autoridades políticas y funcionarios.

<sup>28</sup> Esta cifra no considera a los funcionarios municipales que participaron en las asambleas. Cabe destacar que no todas las asambleas fueron vinculadas al Presupuesto Participativo.



Existen prácticas informales de seguimiento y control de la gestión municipal, de la implementación de obras, de los contratistas para asegurar la calidad y transparencia de la ejecución.

## 1.2 Resultados a nivel del gobierno municipal

### Mayor comunicación y coordinación en el equipo municipal

La implementación del Presupuesto Participativo ha tenido varios impactos a nivel municipal. Las exigencias ciudadanas y las formas de control han comprometido al municipio con una planificación más exacta respecto de los planes y del cronograma de implementación.

Por otro lado, ha conducido a una mejor comunicación y coordinación a pesar de que, según los funcionarios, éste aún es un punto por fortalecer. Con el objetivo de mejorar el nivel de coordinación e información, se decidió instalar una aplicación dentro del sistema informático municipal (en vía de implementación) que permita ver cómo y en qué estado está el trámite o la ejecución de una obra, para informar a la ciudadanía que ejerce sus derechos de seguimiento y control.

### Mejor conocimiento de la realidad

Existe un mayor conocimiento de la realidad por parte de los funcionarios. Las visitas técnicas al campo para averiguar la factibilidad de las obras ayudan a romper con una tradición de planificación desde el escritorio. Sin creer que esta nueva modalidad de gestión está al gusto de todos y todas, es una ruptura con el trabajo de escritorio. Estas salidas permitieron una familiarización con la realidad territorial y en conocimiento de las necesidades.

### Mayor eficiencia en la implementación de obras

Las obras de Presupuesto Participativo son numerosas y medianas (a diferencia de las obras anteriores, grandes, pocas y concentradas), lo que ha incrementado drásticamente el nivel de trabajo de los departamentos municipales.

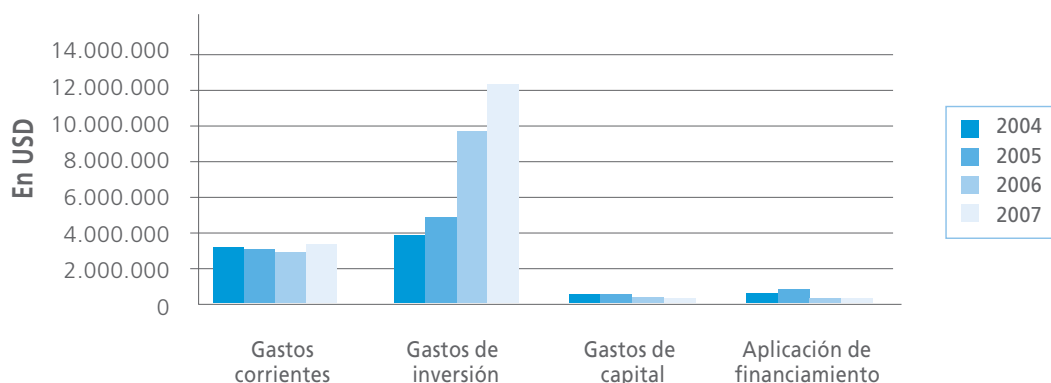
Existe un número mayor de obras que, además, son más dispersas en el territorio (muchas a nivel rural y no concentradas en la cabeza parroquial, sino a nivel comunitario). Éstas se están planificando con el mismo personal municipal, lo que significa un mejoramiento de la eficiencia y un incremento de las horas trabajadas.

El Municipio de Orellana se caracteriza por un equipo que llega a trabajar desde las siete de la mañana hasta las siete de la noche, incluyendo los días sábados.

### Incremento del monto del Presupuesto de Inversión

A nivel financiero, el Municipio -en los tres últimos años- ha podido incrementar el gasto de inversión sin incrementar los gastos corrientes, demostrando una eficiente capacidad de gestión. Por otro lado, ha desarrollado una mejor facultad de presupuestación.

**Cuadro 26:** Distribución de gastos del Gobierno Municipal del Cantón Francisco de Orellana, entre 2005 y 2007 (en USD)



## 1.3 Resultados a nivel de implementación

### Cambios en la ciudad de El Coca

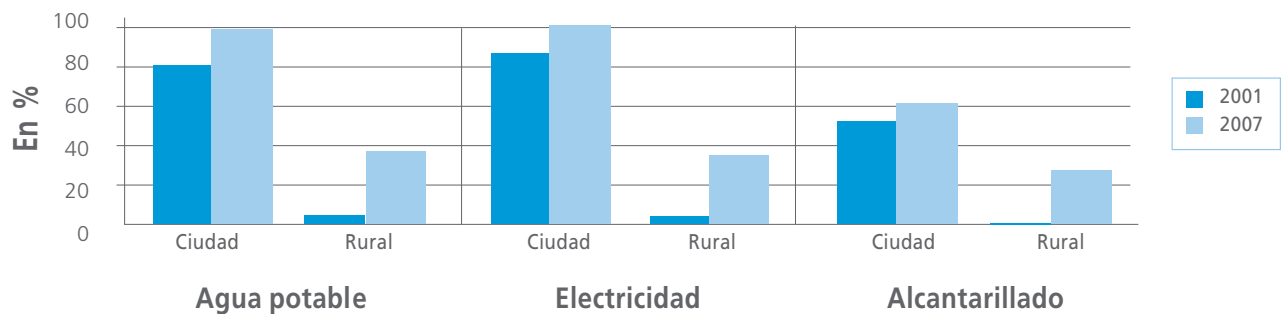
La ciudad de El Coca se ha transformado durante estos dos períodos de gestión municipal. Es una constatación de todos los moradores de la ciudad. Estos cambios no se deben solamente al Presupuesto Participativo (responde al 61,6% de la inversión urbana), este mecanismo de inversión en las áreas urbanas ha ayudado al mejoramiento de calles, adoquinado, acceso a saneamiento y agua, creación de infraestructura en varios barrios de la zona urbana.

### Obras en zonas rurales

La inversión a nivel rural se ha incrementado drásticamente, llevando obras de infraestructura a todas las parroquias y a casi la totalidad de las comunidades. El Presupuesto Participativo ha permitido incrementar y mejorar la infraestructura educativa del Cantón, el acceso al agua y la vialidad.

En los gráficos siguientes, se visualiza el incremento en el porcentaje de cobertura de estos servicios. No se puede deducir que este incremento sea el resultado del Presupuesto Participativo solamente, porque la inversión extra Presupuesto Participativo representa más del 40%, además de inversión extra municipal (provincia, fundaciones, etc.), pero es importante valorar cómo la inversión del Presupuesto Participativo también coadyuvó a la provisión de estos servicios.

**Cuadro 27:** Cobertura de servicios de agua potable, electricidad, alcantarillado, en la ciudad y en las zonas rurales, entre 2001 y 2007



## 2. Dificultades del Presupuesto Participativo

### A nivel municipal

Los niveles de compromiso y adhesión de parte del equipo municipal al Presupuesto Participativo varían y, por consiguiente, a veces existen resistencias internas en algunos departamentos. El escepticismo sobre el Presupuesto Participativo deriva de la percepción de que se trata de un proceso que no permite el uso óptimo de recursos, o la inversión acorde a una planificación.

Por otro lado, el nivel de coordinación en la implementación no ha sido óptimo, pues en ocasiones ha provocado la duplicación del trabajo. Por las circunstancias descritas, se está implementando un sistema informático que se prevé permitirá dar seguimiento, ver el grado de responsabilidad y etapas del proceso de planificación, ejecución o fiscalización.

### A nivel de planificación

A través de las mesas temáticas de los Presupuestos Participativos, se financian generalmente proyectos o políticas a escala cantonal. En el caso de algunas mesas cantonales de El Coca, la inversión no se basa en un accionar cantonal sino en el fortalecimiento de la mesa o de sus actores (plan de capacitación).

Por otro lado, las mesas financian a través del Presupuesto Participativo la ejecución de proyectos que en general corresponden más a obras de infraestructura (p.e. en educación) que a proyectos o políticas de ámbito cantonal. Esta dificultad de las mesas para tener una visión y planificación temática sobre el territorio cantonal, genera el riesgo de perder la dimensión territorial cantonal y estratégica de la inversión del presupuesto. Algunas de las mesas siguen una lógica gremial, sin tener la visión estratégica temática para el Cantón.

A nivel del Presupuesto Participativo Territorial, si bien la planificación responde a temas estratégicos del Plan (el uso de matrices propicia la selección de temas vinculados a: educación, agua, saneamiento y vialidad, cf. III. 2.2 Fase III), no se establece la prioridad a partir de los proyectos del Plan. Casi la totalidad de las inversiones aún responde a obras de infraestructura y no se ha logrado invertir en proyectos estratégicos para el desarrollo económico y humano del Cantón (productivos, calidad de educación).

### **A nivel de los espacios de participación ciudadana**

Existe una diferencia entre las funciones previstas de los espacios de participación ciudadana y su funcionamiento real. El diseño de las instancias de participación ciudadana, dentro de la ordenanza y reglamentos, entrega poder de proposición, decisión y control a varias de estas instancias. En el funcionamiento real, algunas de éstas están -en el presente año- con un funcionamiento mínimo, los integrantes apenas se reúnen (Comité de Gestión Cantonal), no tienen presente su rol y no tienen el conocimiento técnico de varios aspectos (funcionamiento del presupuesto municipal) para poder ejercer las funciones en forma óptima.

A nivel de las mesas, parece que el alto número (quince) causa primeramente una dificultad de funcionamiento y, en segundo lugar, una falta de integración temática en proyectos más amplios y más estratégicos (de desarrollo humano).

## **3. Recomendaciones**

### **Inversión más estratégica**

La metodología de priorización para el Presupuesto Participativo, tanto a nivel parroquial como urbano, se realiza a nivel comunitario y barrial, organizados por los presidentes comunitarios. Esta escala de priorización, micro-local, sin la presencia de técnicos o funcionarios municipales que puedan hacer de este espacio un lugar de capacitación y de socialización del Plan, explica por qué en los tres años, los proyectos priorizados son obras de infraestructura básica: aula/comedor escolar, casas comunales, arreglo de vías, mejoramiento del agua, canchas comunales.

En otras experiencias de Presupuesto Participativo, la priorización se ejecuta a nivel parroquial, con una amplia presencia de moradores de la parroquia. Este espacio es utilizado también para explicar el presupuesto, reafianzar el plan de desarrollo, deliberar sobre la importancia de proyectos de desarrollo estratégico.

La inversión, hasta ahora, ha podido paliar las carencias en infraestructura, pero existe la necesidad de dar un salto cualitativo en la inversión del Presupuesto Participativo en el Cantón Francisco de Orellana.

## Capacidades y proceso de aprendizaje

Uno de los principios importantes del Presupuesto Participativo es su dimensión pedagógica. El Presupuesto Participativo puede ser concebido como un espacio de aprendizaje de la ciudadanía, deliberación, ejercicio de la democracia participativa, comprensión de problemáticas de desarrollo, aspectos técnicos de la gestión municipal, etc. Por esto, los espacios tienen que ser facilitados, para así asegurar la voz y participación de los sectores tradicionalmente excluidos.

En el Cantón Francisco de Orellana, sería interesante tratar de reforzar esta dimensión para fortalecer el accionar ciudadano y el funcionamiento de los espacios de participación ciudadana, que han caminado de forma desigual a lo largo de estos cuatro años.

## Alfabetización y transparencia del presupuesto municipal

Muchos de los entrevistados de los espacios de participación no conocían el monto del presupuesto municipal, ni la forma de distribución del Presupuesto Participativo. Una de las dimensiones claves del Presupuesto Participativo es la alfabetización presupuestaria, es decir, crear capacidades de comprensión del Presupuesto Municipal, de los ingresos y egresos, y dar acceso a información presupuestaria clara. Es un elemento primordial para la ejecución del control social.

En el Municipio de El Coca, si bien los primeros folletos contenían información global sobre el Presupuesto Participativo, a partir del año 2007, no se publicaron más las cifras globales del presupuesto.

Otra herramienta que podría ser utilizada por los Municipios para facilitar el acceso y la transparencia de su presupuesto a la ciudadanía es a través de la página Web que permite dar accesibilidad a esta información. Esto reforzaría el accionar ciudadano y el control tanto para esta la administración actual como para las futuras.

## Funcionamiento de los comités de vigilancia

Los comités de vigilancia no se encuentran en funcionamiento este año; sin embargo, tienen una tarea clave para el seguimiento y control del Presupuesto Participativo. Es necesario su nuevo impulso y la capacitación de sus actores en temas técnicos.

## Rendición de cuentas y el Presupuesto Participativo

La Alcaldesa realizó un proceso de rendición de cuentas a nivel barrial y parroquial, en asambleas con la participación de los moradores. Ésta fue rigurosa por el número de asambleas, la metodología basada en su presencia y el diálogo directo con los participantes, su capacidad de mediación y de gestión.

Es indispensable articular el proceso y la dinámica de Presupuesto Participativo con la rendición de cuentas a través de estos espacios, para aprovechar el tiempo y articular las sinergias.

### **El Presupuesto Participativo Municipal con el Provincial**

Debido a problemas políticos, la intención de conjugar el Presupuesto Participativo Municipal con el Presupuesto Participativo Provincial no se transformó en una realidad.

Actualmente, los moradores de las parroquias viven dos procesos paralelos (Asamblea de Priorización de Presupuesto Participativo cantonal y Presupuesto Participativo provincial), sin que haya un nivel de coordinación tanto logístico como de planificación. Es estratégico articular estos dos procesos.

### **Creación de indicadores**

La falta de indicadores de gestión y de una línea base, no permite medir el impacto de la gestión municipal como del Presupuesto Participativo. La creación de indicadores sería recomendada para orientar la gestión y decisión de los técnicos municipales

## EXPERIENCIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL CANTÓN COLTA

<b>Cantón</b>	Colta. Cabecera cantonal Cajabamba
<b>Provincia</b>	Chimborazo
<b>Superficie</b>	878 km <sup>2</sup>
<b>Parroquias</b>	Cañi Cajabamba Columbe Juan de Velasco Sicalpa Santiago de Quito
<b>Población</b>	120.000 habitantes (flotantes) 46.701 habitantes fijos (INEC, 2001)
<b>Crecimiento poblacional</b>	- 6%
<b>Etnias / nacionalidades</b>	Mestizo, Kichwa
<b>Población rural/urbana mujer/hombre</b>	Hombres: 21.004 – 47% / Mujeres: 23.697 – 53% Urbana: 5,5% / Rural: 94,5%

## I. CONTEXTO

**H**ace 500 años, el Cantón Colta se sitúa en el prehispánico Liribamba, centro estratégico del señorío étnico Puruhuay y, posteriormente, la Riopamba Incásica, asumiendo las características de un tambo, lugar de intercambio de sociedades costeras, andinas y posiblemente amazónicas (Plan de Vida y Equidad, n/a).

Este pasado histórico se encuentra presente en la identidad cultural de los habitantes del Cantón Colta. En la actualidad, es una zona rural e indígena de la Provincia de Chimborazo, que se caracteriza por un decrecimiento poblacional debido a la migración principalmente al interior del país y una población flotante alta. La economía es principalmente agrícola, el 80,4% de la población es calificada como trabajadores agrícolas (Plan Vida y Equidad).

En el año 2000, fue electo por una gran mayoría el líder indígena, el Dr. Pedro Curichumbi Yupanqui. En su campaña electoral, prometió una gestión democrática de los recursos del Cantón. Al llegar al Gobierno Municipal, el Alcalde recientemente posicionado, se dedicó a implementar un nuevo sistema de administración de recursos “el Presupuesto Participativo a la manera de Colta”.



## II. PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CANTÓN COLTA

**E**l Alcalde después de ser elegido propuso romper con las gestiones verticales, autoritarias y discriminantes que las anteriores autoridades habían practicado. Como anunció en su campaña, planteó realizar una gestión con participación ciudadana, en la definición de la asignación de recursos del Cantón.

Inició su gestión con un proceso amplio de planificación participativa. La formulación participativa del Plan Equidad y Vida tomó varios meses, durante los cuales tuvo el apoyo técnico y financiero de la FUNDAMYF y del Foro para la Igualdad de Género ACDI.

Se realizó un amplio proceso de participación ciudadana, que dio como resultado un Plan con enfoque de desarrollo humano sustentable, compuesto de cuatro dimensiones: 1. Dimensión territorial y ambiental; 2. Dimensión productiva y de economía solidaria; 3. Dimensión de calidad de vida; 4. Dimensión político-institucional. En marzo de 2002, el Plan fue aprobado por el Concejo Municipal, mediante una ordenanza.

A fin de cumplir con la visión, objetivos y proyectos identificados participativamente en el Plan de Vida y Equidad 2001 – 2011, el Alcalde decidió instaurar un nuevo sistema de administración de recursos: “el Presupuesto Participativo a la manera de Colta” que se institucionalizó mediante la aprobación de la ordenanza, en agosto de 2003.

A diferencia de la mayoría de los procesos en el Ecuador, en el Cantón Colta, el Presupuesto Participativo es la principal política municipal de participación ciudadana. No existen mesas, comités de gestión o asamblea cantonal, sino que es a través del Presupuesto Participativo (articulado al Plan Participativo) que la ciudadanía participa, decide y controla los recursos municipales.

El Presupuesto Participativo de Colta, uno de los primeros a nivel nacional, tiene prácticas innovadoras en términos de participación por parte del equipo municipal y de buenas prácticas en términos de participación ciudadana de base, control social y articulación territorial.

### III. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL CANTÓN COLTA

**D**espués de la formulación participativa del Plan Equidad y Vida, en 2002, el Alcalde tenía la firme voluntad de realizar la distribución de los recursos municipales con participación ciudadana. Fue invitado por un asesor de UNICEF a una presentación sobre Presupuesto Participativo (en la cual se expuso la experiencia de Porto Alegre, la metodología y los resultados). Esta reunión fue el detonante para la implementación del Presupuesto Participativo en el Cantón, pero existía la clara voluntad política de adaptar e inventar a nivel local y realizar “el Presupuesto Participativo a la manera de Colta”.

El alcalde cumplió su promesa electoral de democratizar la distribución del presupuesto, respondiendo a un pedido de la ciudadanía de acabar con el “presupuesto politizado” y atender a todas las comunidades rurales, poco consideradas en las precedentes administraciones.

#### 1. Enfoque y objetivos del Presupuesto Participativo en el Cantón Colta

La definición, dentro de la sistematización realizada por el Municipio sobre su proceso (Curichumbi, 2008), es: “El Presupuesto Participativo es un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las necesidades del Cantón permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones prioritarias de las comunidades y de los barrios donde deciden las inversiones de cada año. Se sustenta en la co-gestión, control y la rendición de cuentas de manera solidaria entre la ciudadanía y el gobierno local para aprovechar los beneficios de la globalización y de la localización del mundo”.

Es “la estrategia para fusionar la teoría (Plan de Desarrollo Cantonal) y la práctica (proyectos y obras), es la aplicación del sistema de presupuesto participativo” (Curichumbi, 2008).

## Cuadro 28: Objetivos y ámbitos del Presupuesto Participativo del Cantón Colta

### Objetivos del Presupuesto Participativo del Cantón Colta

- Impulsar la participación ciudadana como mecanismo de profundización democrática.
- Propiciar mecanismos para extender la participación de la ciudadanía, individual o colectivamente considerada, en la confección del presupuesto municipal anualmente.
- Abrir nuevos cauces de participación ciudadana que supongan una profundización en las prácticas de la democracia participativa.
- Distribuir los recursos municipales y mejorar las condiciones de vida de la población, barrios, comunidades y organizaciones.

### Ámbitos del Presupuesto Participativo

- **Ámbito de la democracia:** el Presupuesto Participativo permite palpar la práctica de la ideología política, que es la distribución de la riqueza, espacialmente, el elemento fundamental, el dinero público. Entonces, es la mejor vía para impulsar la democracia participativa en los Estados modernos.
- **Ámbito institucional:** es un puente para unir la distancia existente entre las instituciones del Estado con el pueblo para que fluya la concertación, la solidaridad y el trabajo, bajo una visión de futuro real.
- **Ámbito social-cultural:** es una herramienta que permite unir en la diversidad, es decir, apreciar, respetar y desarrollar los elementos culturales entre las diferentes étnicas que coexisten en un territorio local.
- **Ámbito político:** es una estrategia adecuada para reflexionar sobre los fenómenos del Estado y de la historia de sus organizaciones políticas en el transcurso del tiempo de un país. Es decir, establecer las causas y determinar las conclusiones fundamentales con la reflexión colectiva.
- **Aspecto económico:** es un buen medio para optimizar los ingresos y egresos públicos, considerando que la economía es el arte de administrar y ordenar los ingresos y los gastos de la manera más efectiva.

Fuente: Curichumbi, 2008.

## 2. Metodología del Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo se implementó por primera vez en el año 2002 y es, actualmente, un eje principal de la política municipal de participación ciudadana. El Presupuesto Participativo se enfoca como el mecanismo de implementación del Plan Equidad y Vida.

Al inicio, el Municipio recibió un apoyo técnico puntual por parte de UNICEF; rápidamente y en forma autónoma, se definió una metodología a nivel local. Fue nombrado un coordinador municipal sobre el tema, responsable de formular las guías metodológicas, acompañar el proceso, capacitar a los actores locales y municipales, etc.

La metodología es evolutiva y fue cambiando a lo largo de estos años, fruto de la evaluación anual. Las diferentes fases fueron revisadas cada año a partir de un análisis del proceso.

## 2.1 Un Presupuesto Participativo Territorial

El Presupuesto Participativo del Cantón de Colta es un Presupuesto Participativo Territorial, lo que significa que el presupuesto está distribuido únicamente sobre la base territorial (no existen mesas a las cuales se asigna presupuesto). Está repartido a nivel rural en las 270 comunidades de las cinco parroquias rurales, a nivel urbano en la zona de Cajabamba.

## 2.2 Fases del Presupuesto Participativo

En los primeros años de implementación del Presupuesto Participativo, la primera fase consistía en una capacitación sistemática sobre el Presupuesto Participativo del ente político y técnico de la Municipalidad, así como representantes, delegados y delegadas de las comunidades.

Al momento, esta fase ya no se requiere porque los actores están ya capacitados, es así que las nuevas fases se exponen a continuación:

### FASE I: Organización

En esta fase, se realiza la evaluación de todos los proyectos del año inmediato anterior y se analiza los requisitos de viabilidad de los proyectos, los procedimientos y se define el cronograma de elaboración del Presupuesto Participativo por comunidades.

### FASE II: Talleres de elaboración del Presupuesto Participativo por comunidades

Entre los años 2003 y 2007, se inició la fase de priorización con una primera reunión denominada "Cumbre de los representantes de las comunidades, jóvenes, mujeres y niños", a la cual fueron convocados los representantes de cada comunidad (seis personas): presidente, vicepresidente, secretaria, representante de las mujeres, un/a representante de los jóvenes, un/a representante de la niñez.

En esta reunión, se difundía el Plan de Equidad y Vida, se explicaba el Presupuesto Municipal y el monto disponible para el Presupuesto Participativo por comunidades, así como sus principios y funcionamiento. Además, se exponían las posibilidades de ejecutar obras o proyectos cantonales para el año siguiente.

Después de esta reunión los representantes de las comunidades presentes tenían la responsabilidad y obligación de llamar a reuniones comunitarias para informar a los habitantes del funcionamiento del Presupuesto Participativo, el monto destinado para esa comunidad y realizar consensualmente la priorización. En este espacio, se debía levantar conjuntamente proyectos/programas de posibles obras y su priorización dentro del Presupuesto Participativo de ese año. La reunión se finalizó con un acuerdo formal de la comunidad sobre la obra o el proyecto elegido.

Este acuerdo se lo entregaba a funcionarios municipales responsables del tema, para la elaboración del acta, en la cual constaba el monto exacto destinado a la comunidad y la obra/proyecto priorizado firmada por el presidente de la comunidad y el Alcalde. Se entregaba también el resultado del voto de la comunidad, sobre las obras o proyectos cantonales de mayor importancia.

Desde hace dos años, se cambió la metodología de priorización de Presupuesto Participativo, porque en algunos casos los delegados y delegadas no realizaban un proceso amplio y participativo de consulta con sus bases, lo que resultaba en un proyecto no necesariamente prioritario y decidido por una mayoría (muchas veces los pobladores se acercaban al municipio para cambiar de proyecto). Esta modificación de metodología buscó ampliar la participación de las bases en el proceso. El cambio consistió en realizar reuniones directas a nivel comunitario de información y priorización, con una amplia convocatoria con el fin de permitir una gran participación de los habitantes. Estos espacios se realizan con la presencia, el apoyo técnico y la facilitación de funcionarios municipales.

### **FASE III: Implementación de obras, control ciudadano y rendición de cuentas**

Los funcionarios municipales responsables coordinan la implementación de los proyectos priorizados y, por otro lado, los miembros de la comunidad (puede ser el presidente, la secretaria, u otros miembros) siguen la ejecución de la obra o del proyecto priorizado para el Presupuesto Participativo. Exigen conocer el detalle del presupuesto: el porcentaje del contratista, el fiscalizador, el precio del material, etc. Este seguimiento al proceso permite vigilar los problemas y, si el caso lo requiere, realizar denuncias formales al municipio. Se finaliza con una rendición de cuentas.

## **3. Departamentos municipales y funciones hacia el Presupuesto Participativo**

Al inicio del proceso, existía un coordinador del Presupuesto Participativo y, desde hace dos años, se formalizó con la creación de un departamento denominado "Estrategia, Perspectiva y Relación Internacional" y es el jefe de este departamento quien coordina el proceso. Tiene la responsabilidad de definir la estrategia del Presupuesto Participativo, las nuevas metodologías, elaborar con el departamento financiero el presupuesto (proyección, egresos, proyectos de inversión), realizar el seguimiento de la implementación de los proyectos y la evaluación del proceso.

Este departamento está dentro del orgánico funcional con el rango de Asesoría al Alcalde, una posición que permite coordinador con los otros departamentos.

Los departamentos involucrados activamente son:

- **Departamento Financiero:** proyección, asignación de partidas, seguimiento de implementación
- **Departamento de Obras Públicas:** estudios, realización de obras de contratación directa
- **Departamento de Comunicación:** información del proceso, información del presupuesto, capacitación sobre el tema, cobertura del proceso (radio, etc.)

Desde hace dos años, el Municipio de Colta ha encontrado una forma para involucrar a todos los funcionarios municipales en el proceso. El día de las reuniones de priorización a nivel comunitario, el Municipio cierra y todos los funcionarios participan, ya sea como facilitadores u orientadores técnicos en estas reuniones. Esta participación colectiva de los funcionarios del Municipio ha permitido una mejor comprensión de las realidades y necesidades de las comunidades y ha generado entusiasmo hacia el proceso.

## IV. DISTRIBUCIÓN Y ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Casi la totalidad del presupuesto de inversión se destina al Presupuesto Participativo en el Cantón Colta. En este capítulo, se presentan brevemente los montos destinados al Presupuesto Participativo a lo largo de los cinco años de implementación, los criterios y formas de distribución a nivel territorial y también una retrospectiva de los proyectos priorizados.

### 1. Monto de Presupuesto Participativo y Presupuesto Municipal

En el siguiente cuadro, se expone la evolución del Presupuesto Municipal, el de Inversión y el Participativo, del año 2004 al 2008.

**Cuadro 29:** Presupuesto de inversión y Presupuesto Participativo del Gobierno Municipal de Colta, montos y porcentaje, entre 2004 y 2008 (en USD)

	2004	2005	2006	2007	2008
Presupuesto de Inversión - previsto	\$ 2.287.500	\$ 2.404.000	\$ 2.502.500	\$ 2.605.000	\$ 2.858.700
Presupuesto Participativo parroquial - previsto	\$ 2.187.500	\$ 2.304.000	\$ 2.402.500	\$ 2.455.000	\$ 2.658.700
Relación PP parroquial previsto/Presupuesto de Inversión previsto	95,6%	95,8%	96%	94,2%	93%
Relación PP parroquial total/Presupuesto de Inversión total	100%	100%	100%	100%	100%
Presupuesto Participativo -obras de interés cantonal (consultado en PP)	\$ 100.000	\$ 100.000	\$ 100.000	\$ 150.000	\$ 200.000

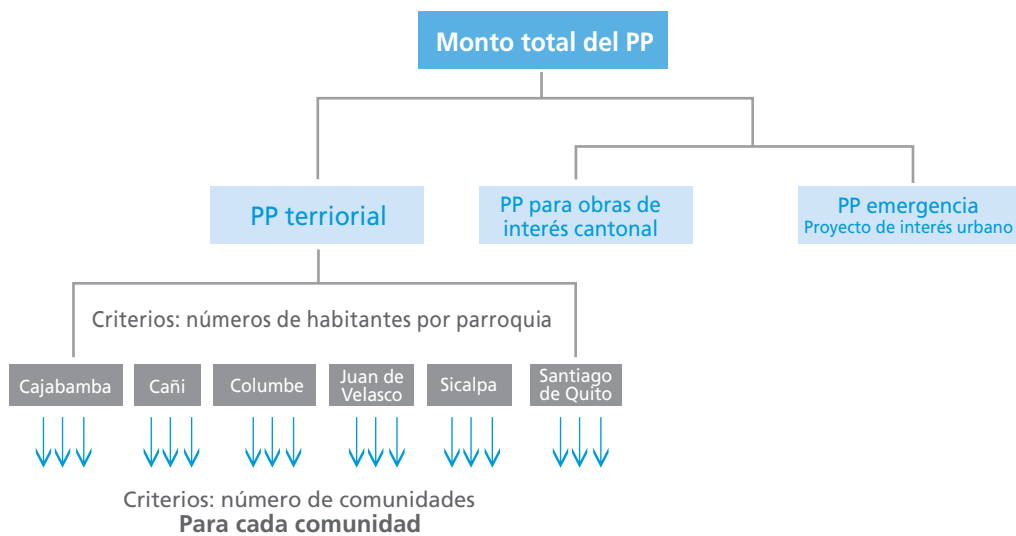
### 2. Formas de distribución territorial

Casi la totalidad del Presupuesto de Inversión se destina al Presupuesto Participativo. La mayoría de este monto va al Presupuesto Participativo Territorial, es decir, es una decisión a nivel parroquial y comunitario. No existe un porcentaje fijado en la metodología.

Otra parte del monto global del Presupuesto Participativo se destina a obras de interés cantonal. Esta obra es decidida por el gobierno municipal (en general, priorizada en el plan Equidad y Vida) e informada, consensuada, consultada y aceptada en las reuniones comunitarias.

Además, en el presupuesto municipal existe un rubro llamado “Proyecto de Interés Urbano”, que no necesariamente sirve para proyectos de este nombre sino que se trata de un fondo de emergencia, para casos de obras emergentes (riesgo) o para prever una obra mal presupuestada del Presupuesto Participativo.

**Cuadro 30:** Esquema de distribución del monto del Presupuesto Participativo territorial



### 3. Criterios de distribución territorial

Los criterios de distribución del Presupuesto Participativos son igualitarios. Se divide en proporción al número de habitantes.

La fórmula de distribución entre parroquias y comunidades es la siguiente:

- Se divide el monto total de Presupuesto Participativo Territorial disponible por el número de habitantes. Se obtiene el Presupuesto Participativo por habitante.
- Con el propósito de obtener el monto por parroquia, se multiplica este monto por el número de habitantes en la parroquia.
- Para obtener el monto por comunidades, se divide este monto por el el número de comunidades en la parroquia.



**Cuadro 31:** Fórmula de distribución del Presupuesto Participativo por comunidad

$$\text{MONTO DE PP POR COMUNIDAD} = \frac{\left[ \frac{\text{Monto PP}}{\text{Número del hab}} \right] * \text{Número de hab. por parroquias}}{\text{Número de comunidades}}$$

Por ejemplo, las 270 comunidades de las seis parroquias recibieron un presupuesto y cada una priorizó un proyecto en el Presupuesto Participativo. Para el año 2008, el monto por comunidades varió de USD 9.000 para las parroquias menos pobladas a USD 12.000 para las parroquias más pobladas. Para el sector urbano, un barrio recibió USD 22.000.

## 4. Proyectos y obras priorizadas en el Presupuesto Participativo de Colta

### 4.1 Detalle de la inversión del Presupuesto Participativo en el año 2008

La inversión es mayoritariamente rural y anualmente todas las comunidades reciben un monto. Esta forma de distribución hace que los montos recibidos por cada comunidad no sean muy altos, pero gracias a la participación voluntaria (a través de mingas) se logró bajar los costos y así, con el presupuesto adjudicado, fue posible realizar más obras y cumplir con los proyectos.

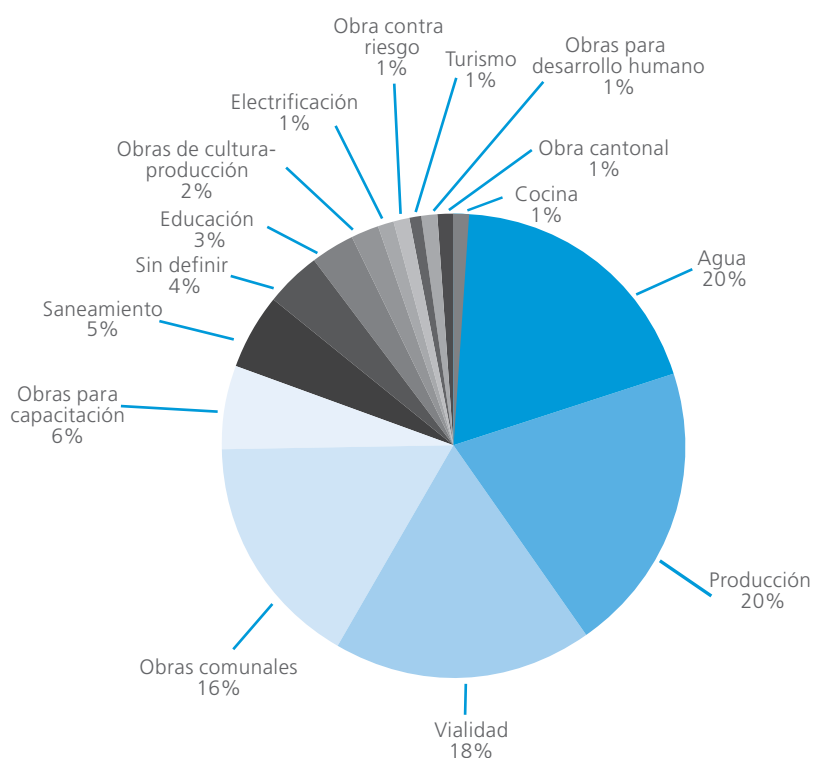
La priorización ciudadana por temas en 2008 se repartió de la siguiente forma: el 20,22% son proyectos de agua; los productivos representan el 20,1% y los proyectos viales, el 17,54% (ver Cuadro 32).

Lo que es destacable, y casi único en términos de tendencias de inversión a nivel de los Presupuestos Participativos en Ecuador, es el porcentaje de proyectos productivos priorizados: en el año 2008 los proyectos sumaron 44, en el Cuadro 38, se detalla uno de los proyectos productivos.

**Cuadro 32:** Temas priorizados en la zona rural en el Presupuesto Participativo, porcentaje y monto invertido en el Cantón Colta

Tema	%	Tipos de proyectos
Agua	20%	Sistema de agua potable; potabilización de agua; sistema de riego
Producción	20%	Compra de bovinos, ovinos; mejoramiento de pasto equipamiento tecnológico; equipamiento de quesería; equipamiento textil; equipamiento de panadería; adquisición de trilladora; adquisición de molino de granos
Vialidad	18%	Lastrado y apertura de vía; construcción de puente; adoquinado vehicular
Obras comunales	16%	Cancha de uso múltiple; construcción de piscina; construcción de casa comunal; construcción de bóvedas
Obras para capacitación	6%	Terminación de centro de administración y desarrollo comunitario; terminación de centro de capacitación; centro de cómputo, de guardería
Saneamiento	5%	Alcantarillado; batería sanitaria
Educación	3%	Terminación de las aulas del colegio; construcción de cocina y comedor escolar
Obras de cultura - producción	2%	Terminación de la casa artesanal; terminación de centro de arte y cultura; adacentamiento de las ruinas históricas
Electrificación	1%	Alumbrado público de vías; iluminación de calle
Obras contra riesgo	1%	Construcción de muro de contención; embaucamiento de la quebrada
Turismo	1%	Turismo comunitario; reconstrucción de centro turístico comunitario
Obras para desarrollo humano	1%	Terminación de sala de velaciones; cerramiento del cementerio
Obra cantonal	1%	Malecón escénico
Cocina	1%	Cocina comedor, construcción de comedor comunitario

**Cuadro 33:** Temas priorizados en la zona rural en el Presupuesto Participativo, en 2008



**Cuadro 34:** Ejemplo de proyecto productivo: compra de bovinos con el Presupuesto Participativo

En la comunidad de Miraflores se formó una asociación de ganaderos compuesta de 60 familias. Con el monto del Presupuesto Participativo de USD 8.000, se compró 30 cabezas de ganado. Los socios los crían, engordan y venden la carne de estos animales. Esta asociación estableció un banco de la comunidad, lo que permite a cada socio en tiempos de crisis realizar préstamos. El Banco tiene ahora un capital de USD 4.000.

Del fondo del Presupuesto Participativo, se desarrolló un proyecto productivo local que permitió crear un banco de ahorro.

Fuente: elaboración propia.

Todavía la mayor parte de la inversión de los Presupuestos Participativos en el Ecuador, se caracteriza por una inversión en obras físicas y obras clásicas (casas comunales, cancha de uso múltiple, etc.). En el Cantón Colta, en el año 2008, el 15% de los proyectos responden a obras comunales, pero la mayoría de los proyectos son estratégicos y responden a problemas del cantón (producción, salud, etc.).

La metodología resulta muy interesante: la facilitación adoptada para la priorización explica, en parte, la inversión y los temas elegidos. A estas reuniones acuden la mayoría de los integrantes de la comunidad (desde hace dos años, se privilegió a la participación directa), permitiendo contrarrestar el deseo de los delegados y presidentes la priorización de obras físicas vistosas asociadas con su mandato.

Por otro lado, en las reuniones cada año, se divulga y sensibiliza sobre el Plan Equidad y Vida, y desde hace dos, se muestran los proyectos exitosos tanto de producción, como los que tuvieron impacto en la comunidad y en el desarrollo humano. La asesoría de funcionarios municipales en las reuniones y la orientación técnica permiten priorizar de una manera mejor informada.

El hecho de dar prioridad a los proyectos de agua permitió que en el año 2008, el 97% del agua fuera entubada. La decisión de orientar todo el presupuesto a la educación en 2005, ayudó a mejorar la infraestructura y el equipamiento, teniendo impacto en la calidad de la educación. A través de la implementación de los proyectos productivos, se atacó el problema de vulnerabilidad y pobreza de las familias, por ejemplo, aportando con oportunidades de ahorro y crédito.

## V. RESULTADOS Y DIFICULTADES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

**E**n este punto, se mencionan los principales resultados en términos de participación e inversión, así como los impactos en los gobiernos locales; se destacan las principales dificultades y algunas recomendaciones para fortalecer el proceso.

### 1. Resultados del Presupuesto Participativo

#### 1.1 A nivel de participación

##### Cambio de visión ciudadana

Antes del Presupuesto Participativo y de esta gestión municipal, los moradores solicitaban obras al municipio como pedir “favores”. Ahora, existe una conciencia y empoderamiento desde los participantes y habitantes de las comunidades de que el presupuesto responde a un fondo público y que, a través de estos pedidos, exigen el cumplimiento de sus derechos.

##### Contraparte de la comunidad en mingas

Las comunidades indígenas rurales de la provincia de Chimborazo tienen una larga tradición de trabajo colectivo voluntario, “las mingas”. No existen datos e indicadores sobre el aporte de las comunidades. De acuerdo a estimaciones de varios entrevistados, este aporte voluntario en términos de ahorro por costo de mano de obra duplica el monto del presupuesto.

##### Prácticas de control social

En las reuniones de información-priorización se realiza una sensibilización, y capacitación sobre el presupuesto municipal. Se transparenta: los ingresos y los egresos, se explica la forma y los criterios de distribución del Presupuesto Participativo entre las parroquias y las comunidades. Esto permitió que los moradores se sensibilizaran y se apoderaran del monto del Presupuesto Participativo que les fue destinado. Por consiguiente, existe un control social realizado por los comuneros y comuneras hacia la realización del proyecto y su costo real. Los moradores piden a los contratistas los recibos o comprobantes de las compras y de la mano de obra, con el propósito de examinar y controlar el buen uso del dinero. Han existido casos en los cuales la obra costó menos que el monto destinado en el Presupuesto Participativo; la diferencia o el sobrante fue usado para compras menores, tales como medicamentos.

## Participación de la niñez

Desde el inicio del proceso, los niños y las niñas participan en el Presupuesto Participativo. En sus primeros años, cuando la priorización se realizaba entre los delegados y delegadas, entre los representantes habían un niño y una niña. En la metodología actual, en la cual existe una mayor participación desde las bases, están presentes varios niños y niñas de los gobiernos estudiantiles.

Respondiendo a los pedidos de la niñez del Cantón, se declaró el año 2005, “Año de la Educación”, esto permitió orientar la totalidad del Presupuesto Participativo a la educación, infraestructura, equipamiento, material y capacitación.

## Una alta participación

Entre los años 2001 y 2006, se estima que un promedio de 1.200 personas participaron en las reuniones del Presupuesto Participativo. El cambio de metodología (cf. III. 2.2 Fase II) ha permitido incrementar la participación, con la apertura de las reuniones comunitarias al público; es así que, en el año 2007, participaron 7.310 personas.

## El fortalecimiento del liderazgo de las mujeres

En la actualidad, se puede notar un cambio en el protagonismo femenino en la esfera pública en la última década, como resultado de los incentivos y la capacitación dentro de los espacios ciudadanos. Según testimonios, este protagonismo ha tenido impacto en el ámbito privado.

## 1.2 A nivel de gobierno local

### Mayor eficiencia por parte del Municipio

Durante el año 2008, se implementaron 270 proyectos en las 270 comunidades de las cinco parroquias del Cantón Colta. El número de proyectos se ha incrementado drásticamente en comparación con un presupuesto tradicional. El Municipio tuvo que adaptarse a esta exigencia de gestión e implementación y, en la actualidad, responde de una manera más eficiente a las demandas.

### Una gestión más transparente

En las reuniones sobre Presupuesto Participativo, se transparenta el presupuesto municipal total; así mismo, se realiza una rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestaria. Con la alta demanda de obras, fue llamado a concurso el Colegio de Ingenieros, para que sus miembros participaran con iguales condiciones en su ejecución, rompiendo así con los clásicos favoritismos e implementando un proceso de selección transparente.

### **Una gestión municipal más cercana y más correspondiente a la ciudadanía colteña**

En las nuevas reglas del Presupuesto Participativo, cada funcionario municipal participa del proceso, tanto en la facilitación de la reunión de priorización como en el seguimiento. Esto ha permitido que los funcionarios tengan mayor compromiso y entusiasmo hacia el proceso, mejores conocimientos de la realidad rural y de su problemática.

Por otro lado, durante esta gestión municipal se creó un mecanismo de evaluación del desempeño de los funcionarios (en plenaria y, después, mediante un cuestionario). Los funcionarios mal evaluados pueden tener desde advertencias hasta el despido. Esta evaluación ha obligado a los funcionarios a ser más eficientes ante los pedidos de la ciudadanía.

## **1.3 A nivel de la inversión**

### **Una inversión en todo el territorio, atendiendo a cada comunidad**

A través del Presupuesto Participativo se han implementado proyectos en las 270 comunidades de las cinco parroquias del Cantón Colta. Con este proceso, se ha logrado distribuir equitativamente en todo el territorio, rompiendo con las anteriores lógicas de invertir según la carta electoral en los centros poblados.

### **Inversión estratégica**

La inversión realizada a través del Presupuesto Participativo es estratégica, se direcciona a temas priorizados en el Plan tales como: agua, educación y producción. En 2008, el 97% del agua era entubada, por un lado; y, por otro, la calidad e infraestructura en educación mejoró por la inversión realizada en 2005, elegido como "Año de la Educación". Los proyectos productivos en curso tienen resultados en términos de ahorro y acceso a crédito familiar.

## **2. Dificultades del Presupuesto Participativo**

### **Retraso en la ejecución**

Hasta el año 2007, hubo un retraso en la implementación de las obras de Presupuesto Participativo. Existieron algunas dificultades en el Municipio por el número de proyectos que debían realizarse. Por otro lado, debido a que los representantes priorizaban a veces sin una reunión amplia y consensuada con sus bases, a menudo en el transcurso del año varios delegados comunitarios venían al Municipio a pedir cambios. Esto provocó un retraso en la realización de las obras que debían esperar la reforma presupuestaria durante el segundo semestre.

El promedio de ejecución de obras en los años 2006-2007 fue del 70%, (los proyectos pendientes eran pospuestos para el siguiente año). Para la ejecución del Presupuesto Participativo del 2008, se realizaron varios cambios: por un lado, la presentación de los anteproyectos por parte de los ingenieros, con la finalidad de liberar en este aspecto al personal municipal; por otro lado, se realizó el cambio de metodología en una sesión facilitada y apoyada a nivel técnico por los funcionarios municipales, para lograr que en las reuniones de priorización se garantice la presencia de la mayoría de los habitantes de la comunidad.

Estos dos cambios permitieron que, en el año 2008, se lograra un 80% de ejecución de las obras priorizadas.

### **Dificultad de conformación de la asociación para Presupuesto Participativo**

Con el propósito de recibir fondos para proyectos productivos, las familias tienen que asociarse, para lo cual es necesario presentar una serie de papeles y requisitos, lo que ocasiona lentitud y otras complicaciones en la implementación del proyecto.

### **Falta de participación de los migrantes**

El Cantón Colta tiene un alto nivel de migración. El número de habitantes inmersos en el Presupuesto Participativo no está actualizado, no contempla este cambio a nivel de deserción por parte de algunas comunidades. Por otro lado, no existe un mecanismo de participación de los migrantes dentro del Presupuesto Participativo.

## **3. Recomendaciones**

### **Articular con el proceso provincial**

Existe un Presupuesto Participativo a nivel provincial pero, aparentemente debido a diferencias políticas, no se ha logrado articular los dos procesos hasta la actualidad. Existe el desafío de encontrar una eficiente articulación a nivel de la planificación y la metodología, que permita una inversión más estratégica y prevenga el desgaste de la participación.

### **Sistematizar los resultados e impactos**

La experiencia de Colta presenta innovaciones a nivel metodológico. Sería interesante sistematizar sus resultados e impactos, con indicadores de monitoreo y metodología cualitativa, para medir la participación y el empoderamiento, así como el desarrollo local y productivo en el territorio. Su difusión podría coadyuvar al aprendizaje nacional sobre el tema.



### **Planificación a mayor escala**

Actualmente, se planifica a escala comunitaria y se implementan 270 proyectos anuales. Hubo intentos de planificar a mayor escala, a través del incentivo a la creación de circunscripciones territoriales, pero no funcionaron. Sería importante seguir innovando a nivel metodológico para ver cómo se puede lograr planificar a mayor escala, en conjunto con las comunidades, sin perder la calidad actual de participación.

### **Sostenibilidad de las capacidades municipales**

Hoy por hoy, el Presupuesto Participativo es coordinado por un funcionario asesor del Alcalde. Aun cuando participa el equipo municipal en su integridad, las competencias técnicas están concentradas en funcionarios del departamento asesor, cuyos cargos son políticos, es decir, de libre remoción.

La sistematización, la capacitación de funcionarios de planta, el empoderamiento y el conocimiento técnico de representantes ciudadanos permitirán asegurar que, en caso de cambios políticos, se pueda garantizar la continuidad y la sostenibilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

Abascal, G. 2004. **El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?** Universidad de Alicante. Alicante.

[www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1132-fichero/El\\_presupuesto\\_participativo\\_democracia\\_directa\\_versus\\_democracia\\_representativa.pdf](http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1132-fichero/El_presupuesto_participativo_democracia_directa_versus_democracia_representativa.pdf)

Allegretti, G. y Herzberg C. 2004. **“El retorno de las carabelas”: los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo.**

[www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC\\_O&DATA=doc\\_o4](http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC_O&DATA=doc_o4)

Arroyo, J. e Irigoyen, M. 2005. **Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización - Una lectura a partir de doce experiencias.** CARE Perú, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, DFID. Lima.

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME. 2007. **Proceso de Planificación Local Participativa, PLP, Planes de Desarrollo Estratégico Cantonal, PDEC.** Guía conceptual y operativa, Módulo 1, Filosofía y Marco Conceptual. Quito.

[www.ame.gov.ec/frontEnd/images/objetos/ProcesoPLP.pdf](http://www.ame.gov.ec/frontEnd/images/objetos/ProcesoPLP.pdf)

Avritzer, L. 2002. **Democracy and the Public Space in Latin America.** Princeton: Princeton University Press.

Cabannes, Y. 2004. **Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento conceptual.** PGU-ALC de UN-HABITAT. Cuaderno de Trabajo N°139. Quito.

Cabannes, Y. 2004. **Presupuestos Participativos y Finanzas Locales.** Documento Base de la Red N° 9, URB-AL. PGU-ALC de UN-HABITAT. Alcaldía de Porto Alegre.

Cabannes, Y. 2004. **¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 Respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales.** Campaña Mundial sobre Gobernanza Urbana. UN-HABITAT, Quito.

Cabannes, Y. 2007. **Instrumentos de Articulación entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial. Una síntesis basada en las experiencias de Ariccia (Italia); Belo Horizonte y Guarulhos (Brasil); Bella Vista (Argentina) y Córdoba (España).** URB-AL Red N° 9 Presupuesto Participativo y Finanzas Municipales.

Campuzano, A. 2002. **Gestión participativa en los gobiernos locales del Ecuador: gobernabilidad democrática y esferas públicas**. Centro de Investigaciones CIUDAD. Primer Encuentro de Ecuatorianistas.  
[www.yachana.org/ecuatorianistas/encuentro/ponencias/campuzano.pdf](http://www.yachana.org/ecuatorianistas/encuentro/ponencias/campuzano.pdf)

CARE Perú. 2007. **Experiencias de gestión local y Presupuesto Participativo. Aportes a la participación, la gobernabilidad y la gestión pública**. USAID; CARE Perú. Lima.  
[www.care.org.pe/pdfs/cinfo/libro/PresupuestoParticipativo.pdf](http://www.care.org.pe/pdfs/cinfo/libro/PresupuestoParticipativo.pdf)

Carrión, M. F. y Villaronga, B. (comp) 2008. **Descentralizar: un derrotero a seguir**. FLACSO-InWent-SENPLADES.

Castillo, J.; Cid, M. A.; Martínez, L.; Auradou, A. y Kohnen, F. 2004. **El Presupuesto Municipal Participativo Guía Metodológica. La experiencia de Villa González**. Fundación Solidaridad. CIIR/CID-UE. Santo Domingo.  
[www.democracialocal.org/old/docs/guiapmp/completa.pdf](http://www.democracialocal.org/old/docs/guiapmp/completa.pdf)

Chávez, D. 2004. **Democratizar la Democracia: hacia una propuesta de presupuesto participativo nacional**. Transnational Institute. Amsterdam.  
[www.tni.org/archives/chavez/uruguaydraft.pdf](http://www.tni.org/archives/chavez/uruguaydraft.pdf)

Colectivo Institucional de Presupuesto Participativo. 2006. **Experiencias Exitosas de Presupuesto Participativo en el Perú**. Lima.  
[www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen\\_00843.zip](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_00843.zip)

Consejo Nacional de Descentralización CDN y PRODES. 2004. **Guía de Rendición de Cuentas. Presupuesto Participativo**. Lima.  
[www.bvcooperacion.pe:8080/biblioteca/bitstream/123456789/1931/1/BVCI0001587.pdf](http://www.bvcooperacion.pe:8080/biblioteca/bitstream/123456789/1931/1/BVCI0001587.pdf)

Cunill Grau, N. 2005. **La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?** Revista Chilena de Administración Pública, Nº. 8, 2006, pp. 22-44.  
[www.inap.uchile.cl/gobierno/pdfrevista/8/la%20transparencia.pdf](http://www.inap.uchile.cl/gobierno/pdfrevista/8/la%20transparencia.pdf)

Curichumbi, P. 2008. **Sistematización experiencia de Presupuesto Participativo de Colta**. Documento municipal – Gobierno Municipal – Alcalde Dr. Pedro Yupanqui - Colta 2000-2009.

Dagnino, E. 2005. **Meanings of Citizenship in Latin America**. IDS Working Paper 258. Inglaterra.  
[www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp258.pdf](http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp258.pdf)

DFID. 2004. **Gender and Participatory Budgeting**. CIPFA. DFID.  
[www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/pfma/pfma-gbpb.pdf](http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/pfma/pfma-gbpb.pdf)

Fedozzi, L. 2001. **Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Observatório de Políticas Urbanas e

Gestão Municipal. 3a. Edição. Tomo Editorial e FASE- Porto Alegre.  
Font, J. (coord.) 2001. **Ciudadanos y decisiones públicas**. Ed. Ariel, Barcelona.

Font, J.; Blanco, I.; Goma, R. y Jarque, M. 2000. **Mecanismo de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica**. CLAD. Caracas.  
[www.votoelectronico.es/Archivos/Articulos/trabajo\\_caracas.pdf](http://www.votoelectronico.es/Archivos/Articulos/trabajo_caracas.pdf)

Forero Lozano, J. A. 2006. **Sistematización de la iniciativa demostrativa de Cayambe: "Mingas como expresión de voluntariado y Presupuesto Participativo"**. URB-AL y Municipio de Cayambe, Ecuador.  
[www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC\\_E&DATA=doc\\_e4](http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC_E&DATA=doc_e4)

Fung, A. y Wright, E. O. 2001. **Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance**. Politics and Society, Vol. 29 No. 1, March 2001 pp.5-41.  
[www.archonfung.net/papers/FungDeepDemocPS.pdf](http://www.archonfung.net/papers/FungDeepDemocPS.pdf)

Gaventa, J. 2005. **Reflections on the Uses of the 'Power Cube' Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement**. MBN.  
[www.partos.nl/uploaded\\_files/13-CSP-Gaventa-paper.pdf](http://www.partos.nl/uploaded_files/13-CSP-Gaventa-paper.pdf)

Gaventa, J. 2006. **Hacia un gobierno local participativo: evaluación de las posibilidades de transformación**. Temas Sociales 58. Universidad de Sussex, IDS. Inglaterra.  
[www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Towards%20Participatory%20Governance-TemasSocialesSp.pdf](http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Towards%20Participatory%20Governance-TemasSocialesSp.pdf)

Gaventa, J. 2006. **Hacia una Gestión Participativa de los Asuntos Públicos Locales: Seis Propuestas para la Discusión**. IDS. Inglaterra.  
[www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Six\\_Propositions\\_Spanish\\_Transl.pdf](http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Six_Propositions_Spanish_Transl.pdf)

Genro, T. y Souza, U. de. 2001. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. Fundação Perseu Abramo. São Paulo.

Gobierno Municipal de Orellana. 2002. **Plan de Desarrollo Estratégico 2002 – 2012**.

Goldfrank, B. 2006. **Los procesos de "Presupuesto Participativo" en América Latina: Éxito, fracaso y cambio**. Universidad de Nuevo México, Estados Unidos. Revista de Ciencia Política. Vol. 26. Nº2. pp. 3-28.  
[www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_arttext)

Goldfrank, B. 2006. **Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting**. University of New Mexico. Article presented at the Latin American Studies Association Meeting. San Juan, Puerto Rico.  
[www.internationalbudget.org/themes/PB/LatinAmerica.pdf](http://www.internationalbudget.org/themes/PB/LatinAmerica.pdf)

Grupo Faro. 2006. **Lupa Fiscal Cantonal - ¿Cómo va la inversión social en Morona?** Grupo Faro, UNIFEM, UNICEF. Ecuador.

Grupo Faro. 2008. **Lupa Fiscal Cantonal - Acción ciudadana y transparencia en Cayambe**. Grupo Faro, Banco Interamericano de Desarrollo. Ecuador.

Hidalgo, M. y otros. 1999. **Ciudadanías emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local**. GDDL, RIAD, Abya-Yala, Comunidec, Terranueva, IEE, APN. Quito.

Isunza Vera, E. y Olvera, A. 2006. **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social**. CIESAS-UV-Miguel Ángel Porrúa, México.

Landa Vásquez, L. 2004. **Nos llaman y entramos. Los modos de participación en el espacio rural: Cuzco y Apurímac**. Instituto de Estudios Peruanos. IEP Ediciones. Lima.

Larrea, C. 2006. **En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales**. IEE, CLACSO. Quito.

Larrea Maldonado, A. M. 2005. **“Los desafíos del proceso de democratización en Cotopaxi”** En: Unda, F. 2005. **Experiencias en gestión y desarrollo local**. CIUDAD, EED, Universidad Simón Bolívar, Ecuador. pp. 121-159.

Lister, R. 1997. **Citizenship: Feminist Perspectives**. New York: New York University Press.

Martínez, A. n/a. **La Presupuestación Participativa de Francisco de Orellana**. Documento municipal.

Matías, D. 2004. **Presupuesto Participativo y Democratización**. PARME, Unión Europea. Santo Domingo.  
[www.parme.org.do/pdf/presupuesto\\_participativo.pdf](http://www.parme.org.do/pdf/presupuesto_participativo.pdf)

Mcgee, R. y otros. 2003. **Marcos legales para la participación ciudadana**. Síntesis. Serie Informes de Investigación. Logo Link.

Ministerio de Economía y Finanzas. 2007. **Presupuesto Participativo en Perú**. Dirección Nacional de Presupuesto Público, Presupuesto Participativo. Perú.

Miranda, L. 2003. **Presupuesto Participativo y Agenda 21, Construyendo Ciudades para la Vida**. PGU-ALC de UN-HABITAT. Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Muñoz, J. P. 2005. **“Desarrollo y Democracia Local: Contexto, Tendencias y Desafíos”** En: Égüez, E. 2005. **Buscando caminos para el Desarrollo Local**. Terranueva, Ecociencia, Maíz corporación.

Ortiz, S. 2004. **Cotacachi: una apuesta por la Democracia Participativa**.

FLACSO – Sede Ecuador.

Ortiz Crespo, S. 2008. **Gobiernos Locales Indígenas en Ecuador**. FOCAL. Canadá.  
[www.focal.ca/pdf/OrtizCrespo\\_abril2008.pdf](http://www.focal.ca/pdf/OrtizCrespo_abril2008.pdf)

Ortiz, S.; Zarzosa, P. y Bolaños, V. 2008. **La Participación en la Nueva Constitución Ecuatoriana**. Cuadernos para el diálogo N°5. Ecuador Dialoga. Quito.

PNUD. 2004. **La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos** - 2a ed. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.  
<http://democracia.undp.org/>

Ramírez, F. y Campuzano, A. 2001. **Gobernabilidad democrática, esferas públicas y culturas políticas: las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa**. Fondo de Sistematización de Experiencias de Desarrollo Local. ALOP – CLAEH, CIUDAD. Montevideo.

Ramón Valarezo, G. y Torres Dávila, V. H. 2004. **El Desarrollo Local en el Ecuador, historia, actores y métodos**. Abya-Yala, COMUNIDEC. Quito.

Rast, L. y Camacho, G. 2008. **Buenas prácticas en participación - Experiencias de participación y control social de la sociedad civil en procesos de desarrollo en Ecuador**. DED, CEPLAES. Quito.  
<http://ecuador.ded.de>

Ríos, N. 2004. **Para participar y vigilar nuestro Presupuesto Participativo**. Asociación Servicios educativos rurales. Lima.  
[www.ser.org.pe/components/com\\_remository/docs/CAT\\_LIB\\_Manua\\_359.pdf](http://www.ser.org.pe/components/com_remository/docs/CAT_LIB_Manua_359.pdf)

Ruiz, L. 2007. **Presupuesto participativo en el Ecuador: avances y límites**. Centro de Investigación CIUDAD. Artículo e intervención CONGRESO FLACSO, 50 años.

Ruiz, L. 2007. **Los presupuestos participativos en Ecuador-Balance Crítico. Los casos de Píllaro, Nabón y Montúfar**. Centro de Investigación CIUDAD, PDDL, COSUDE, EED EZE.  
[www.ciudad.org.ec/index.php?sel=58&inicio=3](http://www.ciudad.org.ec/index.php?sel=58&inicio=3)

Ruiz, L. 2007. **Marco conceptual sobre presupuesto participativo**. Centro de Investigación CIUDAD, PDDL, COSUDE, EED EZE.  
[www.ciudad.org.ec/index.php?sel=58&inicio=6#](http://www.ciudad.org.ec/index.php?sel=58&inicio=6#)

Ruiz, L. 2007. **Presupuesto Participativo - Guía Metodológica**. Centro de Investigación CIUDAD, PDDL, COSUDE, EED EZE.  
[www.ciudad.org.ec/index.php?sel=58&inicio=6#](http://www.ciudad.org.ec/index.php?sel=58&inicio=6#)

Sánchez, F. 2002. **Orçamento Participativo. Teoria e prática**. Cortez

Editora, San Paolo.

Santandreu, A. y Betancourt, A. C. 2004. **La Revolución silenciosa. Procesos de información y comunicación en los presupuestos participativos**. PC-CS, SNV Servicio Holandés de cooperación y desarrollo, Servicio Alemán de cooperación Social-Técnica.

[www.cigu.org/images/biblio/C/Revolucionsilenciosa.pdf](http://www.cigu.org/images/biblio/C/Revolucionsilenciosa.pdf)

Santillán, F. 2005. **“Modelo de gestión y gerencia para gobiernos locales alternativos (Caso Guamote)”** En: Unda, F. 2005. **Experiencias en gestión y desarrollo local**. CIUDAD, EED, Universidad Simón Bolívar, Ecuador. pp. 199-232.

Santillán, F. y Muñoz, J.P. 2005. **El control social en el Ecuador aproximaciones conceptuales y metodológicas**. CARE Ecuador y Terranueva, Gestión social. Quito.

Saulière, S. 2005. **¿Cómo hacer un Presupuesto Participativo?** CARE, CODENPE, FORMIA.

[www.care.org.ec/documentosp/Guiapp.pdf](http://www.care.org.ec/documentosp/Guiapp.pdf)

Shah, A. (eds). 2007. **Participatory Budgeting**. Public Sector Governance and Accountability Series. The World Bank. Washington, D.C.

<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>

Social Development Papers. 2007. **Civil Society's Role in the Governance Agenda in Ecuador: Assessing Opportunities and Constraints**. Participation & Civic Engagement Paper No. 105.

<http://siteresources.worldbank.org/EXTBNPP/Resources/TF053665.pdf>

Sousa de Santos, B. 2002. **Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa**. Col. Reinventar a Emancipação Social, vol.1. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.

Sousa de Santos, B. 2004. **Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo**. ILDIS-FES, Abya Yala, Quito.

Ugarte, M. 2007. **Guía de orientación para presupuestar en los Gobiernos locales**. PRODES, Ministerio de Economía y Finanzas, USAID. Lima-Perú.

Unda, M. y otros. 2005. **Experiencias en gestión y desarrollo local**. Centro de investigaciones CIUDAD - Universidad andina Simón Bolívar - Servicio de las iglesias evangélicas en Alemania para el desarrollo. CEED. Quito.

Unda, P. R. 2006. **El Proyecto Nabón: De lo sectorial agropecuario al desarrollo local**, Ecuador 2005. COSUDE. Quito-Ecuador.

[www.cosude.org.ec/ressources/resource\\_es\\_91196.pdf](http://www.cosude.org.ec/ressources/resource_es_91196.pdf)

Unda, P. R. y Jácome, M. R. 2006. **El clientelismo político a la participación ciudadana, Experiencia del presupuesto participativo en el Cantón Nabón**. COSUDE, Municipio de Nabón, Gobierno Local

Proyecto Nabón. Cuenca.

UN-HABITAT. 2008. **Encuentro de Planificación Territorial: Sistematización y conclusiones.** Quito.

UNIFEM Región Andina. 2007. **Construcción de Presupuestos Participativos Sensibles al Género en el Municipio de Cuenca (Ecuador).** Cuadernos de Trabajo n.5. Quito.  
[www.presupuestoygenero.net/libreria/media/cuaderno5\\_cuenca\\_ecuador](http://www.presupuestoygenero.net/libreria/media/cuaderno5_cuenca_ecuador)

UNIFEM Región Andina. 2007. **Presupuestos Participativos Sensibles al Género en el Municipio de Esmeraldas).** Cuadernos de Trabajo n.4. Quito.  
[www.presupuestoygenero.net/libreria/media/cuaderno4\\_esmeraldas\\_ecuador](http://www.presupuestoygenero.net/libreria/media/cuaderno4_esmeraldas_ecuador)

URB-AL. 2007. **Presupuesto Participativo y Voluntariado, Ciudades más democráticas y solidarias.** Unión Europea – Oficina de Cooperación.

Vásconez, J. y Rice, M. 2006. **Participatory Budgeting and Health Promotion in Latin American Cities.** Quito.

Wampler, B. 2007. **Participatory Budgeting in Brasil: Contestation, Cooperation, and Accountability.** Pennsylvania State University Press.

Wampler, B. 2008. **A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?** Opinião Pública, Vol. 14, N1. Universidade Estadual de Campinas São Paulo. Brasil. pp. 65-95.

World Bank. 2008. **Brazil Toward a more inclusive and effective Participatory Budget in Porto Alegre.** Volume I: Main Report. The World Bank, IBRD.

Zárate Ardela, P. (ed). 2005. **Participación Ciudadana y Democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales.** Instituto de Estudios Peruanos. IEP Ediciones. Lima.



## Anexo 1: Páginas web recursos sobre Presupuesto Participativo

---

### **Portal del Presupuesto Participativo - Ministerio de Economía y Finanzas de Perú**

[http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal\\_pp/html/index.php](http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php)

El presente portal Web constituye un esfuerzo del Ministerio de Economía y Finanzas por poner a disposición de todo el público un conjunto de instrumentos e información en línea sobre el Presupuesto Participativo. Se reúne amplia información sobre el proceso del Presupuesto Participativo en el Perú y experiencias a nivel mundial. Está disponible la normatividad vigente, documentos de consulta, documentos de investigación y materiales de promoción, difusión y capacitación sobre el presupuesto participativo. El Portal contiene también un módulo de capacitación en línea (e-learning) a través del cual obtener un conocimiento básico del tema y recibir acreditación por ello.

### **Municipios españoles para la democracia participativa**

[www.presupuestosparticipativos.com](http://www.presupuestosparticipativos.com)

Esta página destinada a municipios españoles interesados en la democracia participativa, tiene un centro de documentación amplio sobre los presupuestos participativos.

### **Participatorybudgeting.org - A resource and forum on participatory budgeting and other forms of participatory democracy**

[www.participatorybudgeting.org](http://www.participatorybudgeting.org)

Una página web recursos sobre Presupuesto Participativo en Inglés que tiene recursos, documentos y novedades sobre el tema, la mayoría en inglés.

### **International Budget Partnership**

[www.internationalbudget.org/](http://www.internationalbudget.org/)

The International Budget Partnership (IBP) apoya a las organizaciones de la sociedad civil en países en desarrollo a analizar, seguir, influenciar los procesos presupuestarios. Tiene documentos de interés sobre el tema.

### **Rede Brasileira de Orçamento Participativo**

[www.pbh.gov.br/redebrasileiraop](http://www.pbh.gov.br/redebrasileiraop)

Creada en octubre 2007, la Red Brasileña de Presupuesto Participativo congrega a ciudades de todo el país que se interesan por la participación popular en la gestión de los recursos públicos. La red tiene como objetivo principal el intercambio de conocimiento, la superación de desafíos y el mapa de experiencias brasileñas de Presupuesto Participativo.

### **Centro Internacional de Gestión Urbana**

[www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=bib\\_main&data=bib\\_main](http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=bib_main&data=bib_main)

El Centro Internacional de Gestión Urbana (CIGU) desarrolla proyectos de investigación y estudio para la generación y consolidación del conocimiento sobre los temas urbanos; provee asistencia técnica. En su página web existe una biblioteca virtual sobre Presupuesto Participativo.

## Anexo 2: Sistematización de experiencia de Presupuesto Participativo en el Ecuador

Cantón	Provincia	Sistematización
Cayambe	Pichincha	Forero Lozano, J. A. 2006. <b>Sistematización de la iniciativa demostrativa de Cayambe: "Mingas como expresión de voluntariado y Presupuesto Participativo"</b> . URB-AL y Municipio de Cayambe, Ecuador <a href="http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC_E&amp;DATA=doc_e4">www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC_E&amp;DATA=doc_e4</a>
Colta	Chimborazo	- Presente estudio de caso - Curichumbi, P. 2008. <b>Sistematización experiencia de Presupuesto Participativo</b> . Documento municipal – Gobierno Municipal – Alcalde Dr. Pedro Yupanqui - Colta. 2000-2009
Cotacachi	Imbabura	- Ortiz, S. 2004. <b>Cotacachi: una apuesta por la Democracia Participativa</b> . FLACSO – Sede Ecuador
Cuenca	Azuay	- Página web del Municipio de Cuenca que contiene información sobre: ¿Qué son los Presupuestos Participativos?; Área de cobertura; Asignaciones; Herramientas metodológicas y Políticas Municipales; Procesos de participación; Participación de la Mujer y Presupuesto Participativo; Marco legal
Francisco de Orellana	Orellana	- Presente estudio de caso - Martínez, A. (n/a) La Presupuestación Participativa de Francisco de Orellana. Documento Municipal
Ibarra	Imbabura	Sistematización de la experiencia de Presupuesto Participativo. Sistematizadora: Flor María Vaca (2008)
Montúfar	Carchi	Ruiz, L. 2007. <b>Los presupuestos participativos en Ecuador. Balance Crítico. Los casos de Pillaro, Nabón y Montúfar</b> . Centro de Investigación CIUDAD, PDDL, COSUDE, EED EZE <a href="http://www.ciudad.org.ec/index.php?sel=58&amp;inicio=3">www.ciudad.org.ec/index.php?sel=58&amp;inicio=3</a>
Morona	Morona Santiago	Sistematización de la experiencia de Presupuesto Participativo de Morona por parte de UNICEF (en curso)
Nabón	Azuay	- Ruiz, L. 2007. <b>Los presupuestos participativos en Ecuador. Balance Crítico. Los casos de Pillaro, Nabón y Montúfar</b> . Centro de Investigación CIUDAD, PDDL, COSUDE, EED EZE <a href="http://www.ciudad.org.ec/index.php?sel=58&amp;inicio=3">www.ciudad.org.ec/index.php?sel=58&amp;inicio=3</a> - Unda, P. R. 2006. <b>El Proyecto Nabón: De lo sectorial agropecuario al desarrollo local, Ecuador 2005</b> . COSUDE. Quito-Ecuador <a href="http://www.cosude.org.ec/ressources/resource_es_91196.pdf">www.cosude.org.ec/ressources/resource_es_91196.pdf</a>
Píllaro	Tungurahua	Ruiz, L. 2007. <b>Los presupuestos participativos en Ecuador. Balance Crítico. Los casos de Pillaro, Nabón y Montúfar</b> . Centro de Investigación CIUDAD, PDDL, COSUDE, EED EZE <a href="http://www.ciudad.org.ec/index.php?sel=58&amp;inicio=3">www.ciudad.org.ec/index.php?sel=58&amp;inicio=3</a>
PP Provincial	Chimborazo	Presentación en evento de la experiencia del Presupuesto Participativo Provincial de Chimborazo <a href="http://www.cigu.org/images/doc/Planificacion%20y%20PP%20pluri-cultural%20en%20Chimborazo.pdf">www.cigu.org/images/doc/Planificacion%20y%20PP%20pluri-cultural%20en%20Chimborazo.pdf</a>
Sigchos	Cotopaxi	Experiencia de gestión municipal con participación ciudadana y Presupuesto Participativo <a href="http://municipiodesigchos.com/documents/presupuestoparticipativo.pdf">http://municipiodesigchos.com/documents/presupuestoparticipativo.pdf</a>

La participación de los ciudadanos y ciudadanas en la elaboración, definición y control del presupuesto municipal, práctica conocida como “Presupuesto Participativo”, se ha convertido en estos últimos años en uno de los mecanismos más novedosos para lograr la democracia local.

Desde el primer Presupuesto Participativo, en 1989, en Porto Alegre (Brasil), hasta el día de hoy, más de 2 500 municipios en el mundo -la gran mayoría en América Latina- adoptaron el Presupuesto Participativo como mecanismo de participación, planificación, gestión y definición de la inversión municipal.

En el Ecuador, en el año 2008, más de 25 municipios implementaron el Presupuesto Participativo, como parte de un proceso de participación ciudadana en la gestión local, especialmente en gobiernos alternativos de la Sierra y la Amazonía.

La nueva Constitución, aprobada ampliamente por referéndum en septiembre de 2008, instauró la Participación Ciudadana y el Control Social como Quinto Poder del Estado. La participación ciudadana, en todos los niveles, escalas territoriales y ámbitos, se ha visto fortalecida y nuevos mecanismos de democracia participativa, tanto a nivel nacional como local, complementan formas y prácticas de democracia representativa. El Presupuesto Participativo, en la nueva Constitución es específicamente mencionado como la modalidad para la planificación y la adjudicación presupuestaria a nivel de las parroquias rurales.

En este contexto político de transición constitucional, de redefinición del marco legal y de obligatoriedad de implementación de la presupuestación participativa en la más pequeña de las escalas territoriales (la parroquia), es clave una reflexión sobre los Presupuestos Participativos que se han experimentado, implementado y desarrollado en el Ecuador, analizando sus diferentes formas, metodologías y enfoques, así como sus resultados y dificultades, para identificar los desafíos futuros.

A partir de una contextualización nacional y regional del surgimiento de prácticas de gestión local participativa, participación ciudadana y democracia participativa (de las cuales los Presupuestos Participativos son parte), se realizará un análisis de las diferencias, tanto metodológicas como presupuestarias, de participación y territoriales de los Presupuestos Participativos nacionales. Se compila resultados y dificultades encontradas, con el fin de identificar las preguntas para un debate dentro del nuevo marco constitucional.

Los estudios de caso, del Cantón Francisco de Orellana (Orellana) y del Cantón Colta (Chimborazo), son detallados y dan a conocer el funcionamiento de estas dos experiencias exitosas a nivel nacional.

