

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS

***“MODELO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS PARA
LA INCLUSIÓN CIUDADANA EN PROYECTOS DE GOBIERNOS
LOCALES SEGÚN LO PRESCRITO POR EL ARTÍCULO
100 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR”***

DIVA ALEJANDRA DURÁN VIVANCO

DIRECTOR: DR. MIGUEL ÁNGEL BOSSANO

QUITO, 2011

RESUMEN

La participación de la ciudadanía para la búsqueda de consensos en la determinación del manejo del presupuesto, considerando los proyectos prioritarios en cada territorio, implica un amplio y constante esfuerzo que puede ser posible mediante la creación de sociedades comprometidas con el desarrollo de sus pueblos.

Por ello, la presente disertación se enfoca en determinar la importancia de contar con mecanismos que instruyan a los ciudadanos para que puedan comprender el funcionamiento y la forma de distribución del presupuesto municipal. Esto se logrará mediante la implementación de legislación especial que se encargue de establecer los parámetros para el funcionamiento del modelo denominado “presupuesto participativo”.

El problema planteado durante este trabajo radica en la existencia de escasos instrumentos - tales como ordenanzas, reglamentos, etc. - que enfocan una posible práctica conjunta entre la administración y los ciudadanos para la presupuestación participativa en el Ecuador. Generalmente, estos instrumentos carecen de la información y metodología necesaria para esclarecer diversos aspectos trascendentales durante este procedimiento de participación social.

De esta manera, la solución que planteo en el desarrollo de esta disertación es la creación de una Ley de Presupuestos Participativos que permita mantener criterios uniformes, a nivel nacional, durante el inicio, desarrollo y culminación de un proceso de presupuesto participativo.

La metodología empleada en este trabajo tiene su punto de partida en el análisis realizado sobre diversas experiencias nacionales e internacionales que implementaron el presupuesto participativo en sus territorios. Este estudio pormenorizado intenta establecer la base legal utilizada durante esta práctica para encontrar los principios, criterios, organismos y demás componentes de este proceso. Posteriormente, se elaboró una síntesis de los aspectos primordiales con los que se deben contar durante la implementación del presupuesto participativo, por ello elaboré el proyecto de Ley del Presupuesto Participativo

como recomendación final del presente trabajo.

Finalmente, considero que este proyecto constituye un aporte novedoso a la ciencia jurídica ya que se plantea la incorporación de una ley que permitirá condensar criterios, conceptos, características para determinar la forma de aplicación del presupuesto participativo en el territorio ecuatoriano, por ser una facultad constitucional de los gobiernos autónomos descentralizados.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por llenar mi vida de bendiciones y por ser la luz de mi camino.

*Agradezco a mis padres por darme la vida y por ser los mejores guías que he podido tener.
Por ser el pilar fundamental de mi vida y mi apoyo diario para seguir adelante.*

Agradezco a mis hermanos por ser la alegría de mi vida.

Finalmente, agradezco al Dr. Miguel Ángel Bossano, mi director de disertación, por su constante preocupación y respaldo en el presente trabajo.

Diva Durán Vivanco

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. <i>Presupuestos Participativos Para La Inclusión Ciudadana</i>	3
1.1 Orígenes de Presupuestos Participativos	3
1.2 Definiciones de Presupuestos Participativos	8
1.3 Principios de los Presupuestos Participativos	13
1.4 Características de los Presupuestos Participativos	17
CAPÍTULO II. <i>Aplicación nacional e internacional de Presupuestos Participativos</i> ...	22
2.1 Caso Cotacachi – Ecuador	22
2.2 Caso Porto Alegre – Brasil	32
2.3 Caso Villa El Salvador – Perú	44
2.3.1 Legislación	55
2.4. Legislación comparada	70
CAPÍTULO III. <i>Desarrollo de los Presupuestos Participativos</i>	73
3.1 Análisis de la aplicación de Presupuestos Participativos en el Ecuador	73
3.1.1 Análisis de la Ordenanza que norma la participación ciudadana y congestión de los presupuestos participativos con las parroquias rurales del cantón Cuenca	73
3.1.2 Análisis de la Ordenanza Municipal que regula presupuestos participativos en el cantón P i n d a l	81
3.1.3 Análisis del Plan de desarrollo cantonal de Cayambe	85
3.1.4 Análisis de la Ordenanza del Presupuesto Participativo del Municipio de Ibarra..	89
3.1.5 Análisis de la Ordenanza que legaliza y reglamenta la implementación del proceso de presupuestación participativa en el Gobierno municipal de Archidona.....	93
3.1.6 Análisis de Presupuestos Participativos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD	98
3.2 Análisis de la aplicación de Presupuestos Participativos en ciertos países	99
3.2.1 Análisis del Autorreglamento de Presupuestos Participativos 2010- 2012 de Sevilla – España	100
3.2.2 Análisis del Reglamento del Presupuesto Participativo de la Comuna de Rancagua – Chile	108
3.2.3 Análisis de la Ordenanza Municipal 35/2006 de San Miguel – Argentina ...	116
3.2.4. Análisis de la Ordenanza que instituye el proceso de Presupuesto Participativo para la Municipalidad de Córdoba – Argentina	119
3.2.5. Análisis de la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios de República Dominicana	122
CAPÍTULO IV	128

4.1 Conclusiones	128
4.2 Recomendaciones para la creación de una Ley de Presupuestos Participativos ...	130
Bibliografía	137

INTRODUCCIÓN

“La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”¹.

La tradicional democracia representativa ha mostrado diferentes falencias en la historia de los pueblos, generando altos índices de corrupción, pobreza y exclusión social. Por ello, ha sido necesaria la implementación de una democracia participativa con la cual han ido surgiendo diferentes mecanismos que han involucrado paulatinamente a los ciudadanos en la toma de decisiones favorables para el desarrollo de la sociedad.

Con este antecedente, la participación ciudadana ha constituido el pilar fundamental para la creación de gobiernos democráticos. Es por ello, que se ha implementado un mecanismo denominado “presupuesto participativo”, el cual intenta determinar la necesidad de contar con los lineamientos para ejercer una verdadera participación social que permita inmiscuir, de manera directa, a los ciudadanos con la toma de decisiones sobre el presupuesto en cada nivel de gobierno.

A partir del año 2008, la Constitución de la República del Ecuador determina, en su artículo 100, una obligación de elaborar presupuestos participativos en cada nivel de gobierno. Sin embargo, no existe una ley que permita regular, de forma directa y pormenorizada, la forma para llevar a cabo este proceso democrático. Por ello, el presente trabajo permite establecer los parámetros específicos para la creación de una ley que regule la aplicación del presupuesto participativo a nivel nacional.

Sin embargo, la implementación del presupuesto participativo en el Ecuador se origina, antes de la promulgación de la Constitución del 2008, en varios cantones siendo el pionero el cantón Cotacachi, en Imbabura. Esta no ha sido la única experiencia desarrollada en el Ecuador por lo que es importante realizar un análisis de la forma en que se ha llevado a cabo esta experiencia en cada territorio.

¹ Carta Democrática Interamericana. Artículo 2.

Cabe mencionar que la presente disertación desarrolla los orígenes sobre la creación de los presupuestos participativos, sus diversas definiciones, los principios y características que rigen este mecanismo, y finalmente realiza un análisis pormenorizado de la aplicación de los presupuestos participativos en diversas experiencias en el ámbito nacional e internacional.

Desde mi punto de vista, esta práctica participativa constituye un instrumento novedoso para incentivar una concientización ciudadana que permita fomentar la organización social en cada comunidad. Del mismo modo, permite definir claramente las obras y proyectos necesarios en cada zona, tomando como referencia criterios prioritarios.

CAPÍTULO I

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

1.1 Orígenes de Presupuestos Participativos

A través de los tiempos ha existido una tendencia relacionada con la ausencia de gobiernos democráticos que hagan respetar los derechos de los ciudadanos. A esto se suma la existencia de gobiernos militares, en la mayoría de países, que impidieron ejercer libremente el derecho a la asociación, la participación ciudadana y la construcción de canales de diálogo entre el Estado y la población. Es evidente que se mantuvo un amplio hermetismo en relación al manejo del Estado en este tipo de gobiernos autoritarios pues fue imposible opinar sobre las decisiones tomadas por sus representantes debido a las constantes manifestaciones encaminadas a coartar la expresión de sus ciudadanos.

Posteriormente, cuando arribaron los regímenes democráticos se hizo indiscutible la agudización de esta crisis. El modelo tradicional de democracia representativa se fue caracterizando por la falta de compromiso de los representantes con los habitantes. Se incrementaron los índices de pobreza y cada vez más se hacía innegable la falta de apoyo estatal para promover la participación de sus administrados en la vida política.

De esta manera, aparecieron ciudadanos con criterios completamente opuestos al régimen establecido por lo que se fueron conformando organizaciones que promovieron la creación de gobiernos democráticos y participativos. Este nuevo tipo de democracia no solo contemplaba la participación de los tres poderes del Estado para tomar decisiones sino se justificó la creación de un cuarto poder que mantenía una constante intervención de la comunidad en todos aspectos. Por ello, «a partir de los años setenta emergieron en Brasil y en otros países de América Latina una serie de movimientos sociales que ganaron visibilidad en la lucha contra las dictaduras militares, en demanda del reconocimiento de los derechos humanos y en la lucha por la garantía y ampliación de los derechos sociales y políticos, constituyéndose en un movimiento de construcción de lo que entonces fue llamado “derecho a tener derechos”. De aquellas movilizaciones populares, debatidas y

desarrolladas a lo largo de casi tres décadas, surgieron propuestas como los presupuestos participativos.²». De lo mencionado se evidencia que los países latinoamericanos han sido muy similares en el manejo de sus sistemas políticos, es decir, no ha existido una amplia apertura por parte de los gobernantes hacia sus administrados. Entonces, es innegable que ha existido un largo camino a través de una constante lucha, por parte la población y de sus organizaciones, para promover la participación ciudadana y para que sus peticiones sean escuchadas y posteriormente viabilizadas por parte del gobierno.

Con este antecedente, poco a poco se ha comprobado que la autoridad seccional debe ser más cercana a la comunidad ya que los ciudadanos han sido quienes han designado a sus líderes para ejercer, cabalmente, sus facultades a nivel local. Por ello, ha existido una obligación de que el Cabildo se aproxime a los ciudadanos para determinar las necesidades de los mismos.

Cabe entonces determinar que el surgimiento del presupuesto participativo se origina por la necesidad que existe en la población de incorporar un sistema de participación social que involucre a los ciudadanos directamente con el Estado. Es decir, la población requiere una mayor atención de sus carencias y necesidades por parte de la autoridad municipal, lo cual se logra a través de la inclusión social de sus ciudadanos para priorizar sus requerimientos. Para esto, ha sido necesario que se implemente esta herramienta que inmiscuye a los pobladores para definir la forma en la que se debe utilizar el presupuesto municipal. Esto no implica que su aplicación será indiscriminada e irresponsable, sino por el contrario estas decisiones deben ser el resultado de un profundo análisis de varias consideraciones para su ejecución. Así, esta metodología se ha venido implementando en diversas ciudades y en la mayoría de casos ha mantenido un gran éxito y satisfacción entre sus beneficiarios.

Para Camilo Mirosevic, el origen del presupuesto participativo surge como un efecto de la descentralización, es decir, debido a la transferencia de funciones del Estado hacia los niveles regionales o locales. Así, se fue creando una modalidad de participación que finalmente se la ha catalogado por la doctrina como “participación de carácter decisoria”, donde se ha intentado establecer una innovación de la democracia debido a su

² Ana Claudia Chaves y Maria Do Carmo Albuquerque. Presupuestos Participativos: Proyectos políticos, cogestión del poder y alcance democrático. En: Evelina Dagnino, coor. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006. Pág. 195.

nula influencia en los ciudadanos³. Considero pertinente mencionar que evidentemente el proceso de descentralización es un sistema que impulsó la creación de los presupuestos participativos ya que, de esta forma, a partir de su implementación muchas atribuciones que pertenecían a la administración central se trasladaron a la administración seccional. Esta transferencia de funciones surgió para fortalecer a los gobiernos municipales y para generar una obligación de vincularse directamente con el bienestar de quienes habitan en su territorio. Así, su objetivo fue promover acciones directas que demuestren una mayor preocupación para satisfacer necesidades y mejorar los servicios públicos. Sin embargo, este proceso ha tenido muchos obstáculos como: la ausencia de interés de los gobernantes en mejorar el desarrollo de la ciudad, la crisis financiera estatal que ha impedido una correcta asignación presupuestaria a nivel local y la falta de iniciativa de las autoridades seccionales para generar recursos de forma autónoma.

La primera ciudad en incorporar los presupuestos participativos fue la ciudad de Porto Alegre en Brasil. No se podría mencionar que este proceso fue exitoso desde su implementación ya que los pobladores sufrieron un arduo proceso de adaptación al mismo. Según la doctrina, este fue un “(...) proceso de descentralización que, sin alterar el formato ni la envergadura de la maquinaria estatal de la ciudad reformuló sin embargo casi por completo la estructura de decisiones relativa a la más central de las tareas públicas en un municipio, como es el montaje (y la implementación) de su presupuesto⁴”.

Específicamente a través de este proceso se intentó que las municipalidades eliminen poco a poco el concepto de exclusión social, es decir, “(...)la imposibilidad existente de participar plenamente en la sociedad y que se visibiliza en la denegación de algunos derechos sociales y culturales, es decir, claros procesos de desventaja en términos de salud, educación, formación de empleo, vivienda, recursos financieros, beneficios del progreso científico, etc., elementos que sí tendrían una repercusión significativa en la manifestación del bienestar⁵”. Con este antecedente, varias ciudades fueron incorporando la necesidad de elaborar presupuestos participativos, sin importar su escasa capacidad

³ Mirosevic Verdugo, Camilo. El presupuesto participativo y las posibilidades de su instauración en Chile. Internet: <http://www.freewebs.com/chansenpai/FINAL%20El%20presupuesto%20participativo%20y%20su%20instauracion%20en%20chile.pdf>. Acceso: 16 de septiembre de 2010.

⁴ Zander Navarro. Democracia y control social de fondos públicos. El caso del “presupuesto participativo” de Porto Alegre (Brasil). En: Luis Carlos Bresser, ed. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires, Editorial Piados SAICF, 1998. Pág. 293

⁵ Jorge Granda. Desafíos estratégicos para la política e inclusión social. En: *Política social: desafíos actuales para la inclusión social*. Quito, Editorial Delta, 2007. Pág. 18

económica, tal es el caso del surgimiento de presupuestos participativos en Villa El Salvador, Perú.

Villa El Salvador es un distrito que ha sido considerado como uno de los más pobres de la capital peruana ya que fue conformado como una consecuencia del desplazamiento de 7000 familias, durante el gobierno de Juan Velasco, en 1973. Sin embargo, en 1983, estos ciudadanos tuvieron la iniciativa de conformar organizaciones sociales para trabajar conjuntamente con la administración municipal y así fueron vinculándose directamente con los proyectos municipales prioritarios según sus necesidades⁶.

En el Ecuador, la crisis que ha existido en los últimos años debido a la falta de compromiso de los gobiernos, el resquebrajamiento del concepto de democracia, así como la inestabilidad de los líderes para mantenerse en el poder y la falta de transparencia en la administración estatal han impedido crear un programa que inmiscuya directamente a los ciudadanos con temas trascendentales como la decisión de emplear la asignación del presupuesto del Estado, hacia la administración seccional, en situaciones prioritarias para la sociedad. Según un informe presentado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, existen “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 (...)
- 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 (...), 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

⁶ Gina Chambi y José Ventura. «Ley comunal, ley municipal» *El presupuesto participativo en Villa El Salvador, Perú*. Tomado de: Ernesto Ganuza Fernández y Carlos Álvarez de Sotomayor, coords. *Democracia y Presupuestos Participativos*. España, Icaria editorial, 2003. Págs. 93-94.

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”⁷.

En este aspecto, cabe recalcar que el artículo 100, numeral 3, de la Constitución del Ecuador contempla la posibilidad de ejercer la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno para elaborar presupuestos participativos. Por ello, se estaría desvirtuando el argumento mencionado en el apartado anterior que establece la obligación de implementar este proceso democrático únicamente en las parroquias. Esto se encuentra establecido, en concordancia, con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁸, el cual determina en su artículo 8 lo siguiente:

“Cada **nivel de gobierno** definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, de conformidad con la Ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.” **(el subrayado me corresponde)**

El problema de la implementación de presupuestos participativos en el Ecuador, es la falta de legislación que permita regular a nivel nacional la forma de aplicación de este proyecto, de ello nos ocuparemos más adelante.

Finalmente, no puedo descartar que una de las mayores manifestaciones de la necesidad mundial de incorporar en cada ciudad un modelo de presupuestos participativos fuera establecida en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul, Turquía, del 3 al 14 de junio de 1996. De allí surge la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, en cuyo apartado 12 se establece la importancia que tienen los principios de solidaridad y participación ciudadana. Se reconoce el papel trascendental de las autoridades locales en el proyecto para el mejoramiento de cada ciudad y para impulsar el concepto de descentralización. A su vez se recalca la importancia de que los gobiernos locales sean democráticos y cuenten con posibilidades para mejorar su capacidad económica e institucional. Del mismo modo,

⁷ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Presupuestos Participativos en el Ecuador: análisis del camino recorrido para definir pasos futuros. Quito, 2009. Pág. 28

⁸ Publicado en el Registro Oficial N° 306, segundo suplemento, del 22 de octubre de 2010.

se menciona la necesidad de designar autoridades locales que sean guiadas por la transparencia y responsabilidad para cumplir la mayor parte de las necesidades de los ciudadanos. Finalmente, se menciona la importancia de incorporar programas locales que prevean beneficios a grupos desfavorecidos y vulnerables.⁹

De esta manera, se puede concluir que debido a la exigencia de cada ciudad ha ido existiendo la imperiosa necesidad de vincular a los pobladores en la toma de decisiones estatales, y más aún en aquellas de carácter local. Los cambios que han existido, de acuerdo a la evolución de cada sociedad, permiten escuchar el pronunciamiento de aquellos que recibirán del gobierno la ayuda necesaria en la implementación de obras y servicios para lo cual es trascendental que exista una participación ciudadana responsable.

1.2 Definiciones del Presupuesto Participativo

Antes de proceder con las definiciones de presupuesto participativo, considero trascendental empezar por definir algunos términos fundamentales para la existencia de este proceso de concertación. De esta manera, procederé a definir los términos presupuesto público y participación.

El presupuesto público se define como “la expresión contable de los programas de gastos e ingresos públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración. El presupuesto se divide en dos rubros básicos: ingreso y gasto. En el de ingreso figura la recaudación prevista por los distintos impuestos, tarifas, operaciones patrimoniales y endeudamiento; mientras que los gastos se subdividen según los diferentes rubros.”¹⁰

Cabe mencionar que existen dos concepciones del presupuesto público: el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas. El presupuesto tradicional es aquel que ha sido utilizado como un instrumento administrativo y contable que, basado en la estimación de ingresos y egresos para cada período, define la distribución de recursos por dependencias administrativas y por objeto del gasto. Mientras que el presupuesto por programas, o actividades, es un sistema integrado de formulación, ejecución, control y

⁹ Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. Internet: http://www.un.org/spanish/ag/habitat/declaration_s.htm. Acceso: 11 de agosto de 2010.

¹⁰ José Ayala Espino. Economía del sector público mexicano. Grupo Editorial Esfinge. México, 2001. Pág. 162.

evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, con objetivos y metas claras para clasificar los gastos conforme a programas¹¹. En definitiva, el presupuesto tradicional no mantiene una planificación en la distribución del presupuesto, mientras que el presupuesto programático permite una verdadera asignación de los recursos públicos conforme a programas que mejorarán el manejo del presupuesto. Así, dentro del presupuesto por programas, se enmarcaría la metodología del presupuesto participativo.

Tampoco podemos obviar la definición de participación, según Enrique Pérez Olivares, «la noción de participación surge como clave de bóveda en la construcción de una sociedad verdaderamente democrática, es decir, en la creación de un sistema en el cual el hombre encuentre “la expansión de sí mismo en la relación con los demás”. Ello comporta la creación de la comunidad, y desde esta perspectiva, la democracia participativa es necesariamente democracia comunitaria: “porque es un camino a la búsqueda del otro, de todos los otros de los cuales somos una parte” (...).»¹²

El apartado anterior establece que la participación es un elemento que debe estar presente en las manifestaciones de la sociedad y cuya prioridad es defender la democracia y la voluntad de la comunidad. A su vez, es importante considerar que se menciona el término democracia participativa, la cual no es más que un “sistema democrático de gobierno que para resolver los problemas de la vida social, en cada uno de sus niveles, es capaz de integrar de manera efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible”¹³. Es decir, que la democracia participativa supone conformar un Estado en el cual sus ciudadanos se involucren constantemente y de forma eficaz con sus representantes, y que estos ciudadanos se interesen por dar a conocer sus requerimientos prioritarios, lo cual ha dado origen al proceso de empoderamiento ciudadano.

Cabe recalcar que para la doctrina, la existencia de la participación ciudadana conlleva consecuencias positivas tales como “la mejor identificación de los problemas, por

¹¹ Sergio Francisco de la Garza. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. México, 2002. Págs. 100 y 101.

¹² Enrique Pérez Olivares. La Democracia Representativa. Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales. Quito, 1989. Pág. 14

¹³ Ernesto Ganuza Fernández y Carlos Álvarez de Sotomayor. Ciudadanía y Democracia: Los presupuestos participativos. Tomado de: *Democracia y Presupuestos Participativos*. España, Icaria editorial, 2003. Pág. 18

tomar en cuenta a quienes va dirigida la acción pública; la generación de una responsabilidad de la sociedad, por inducir al análisis y a la actuación responsable; y la despolarización de la vida política, al crear conciencia de que en la sociedad existen metas comunes, y no particulares de ciertos grupos o intereses (...)»¹⁴. Este apartado nos indica claramente que la participación ciudadana genera beneficios comunitarios y beneficios personales a los pobladores ya que se crea una concientización sobre la existencia de problemas sociales los cuales permiten que la comunidad se acerque a los gobernantes para encontrar soluciones conjuntas.

Es importante recalcar que la participación es concebida como un derecho trascendental establecido a nivel internacional y nacional. Tal es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual expone en su artículo 21, numeral 1, lo siguiente: *“toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”*.

Así mismo, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos determina en su numeral 1, que *“todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”*. En el ámbito nacional, el artículo 95 de la Constitución del Ecuador, dispone que *“las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad (...)”*. De esta manera, se puede establecer la importancia de la existencia de la participación social, inclusive como un deber el cual debe impulsar un mejor desarrollo en las decisiones que deben ser tomadas por los gobernantes.

A partir de ello, ha surgido una herramienta que permite mantener una constante participación ciudadana y un excelente involucramiento de los pobladores con la distribución de la riqueza por parte de las autoridades. Por ello, para algunos autores el presupuesto participativo es “un proceso para adoptar decisiones que se basa en reglas

¹⁴ Juan Carlos Benalcazar Guerrón. Los actos administrativos consensuales: una técnica para el ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones de la administración pública. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006. Pág.5

generales y criterios de justicia distributiva, discutidos y aprobados por órganos de participación regulares e institucionales, en los cuales las clases populares tienen una representación mayoritaria”.¹⁵ La elaboración de presupuestos participativos, designada como una obligación de todos los niveles de gobierno según lo establecido en el artículo 100 de la Constitución del Ecuador, debe ser el resultado de un incuestionable consenso de la población quienes han deliberado de forma continua y pacífica sobre la planificación de proyectos necesarios para cada ciudad de acuerdo con el presupuesto que cuenta cada una de estas.

Según Ana Claudia Chaves y Maria Do Carmo Albuquerque, el presupuesto participativo es considerado como “un instrumento para cambiar e invertir las prioridades presupuestarias, o sea, un instrumento que hace que los recursos públicos lleguen a dónde más se necesita y adonde nunca llegan, constituyéndose en una fuerza capaz de provocar la redistribución de la riqueza del municipio”.¹⁶ En este caso debemos considerar que muchas ciudades no han contado con el apoyo económico suficiente por parte del gobierno central para iniciar la planificación de obras y servicios prioritarios. Sin embargo, los ciudadanos conjuntamente con el alcalde o representante de su ciudad han sabido aprovechar las facultades que tiene cada municipio para obtener recursos a través de la implementación de proyectos que generen un ingreso significativo al Municipio, tal es el caso de la creación de impuestos razonables en cada ciudad.

Para Néstor Ríos, el presupuesto participativo significa la participación de la población en la toma de decisiones sobre el gasto público municipal. Es una relación de ingresos y egresos, y comienza con una asignación económica que propone la municipalidad para que los gastos de la inversión se decidan – en obras de inversión y/o proyectos – por los propios vecinos organizados.¹⁷ Es muy importante considerar que es trascendental que exista una correcta organización de los pobladores. Estas organizaciones deben ser autónomas y sustancialmente conformadas por particulares que no tengan otro

¹⁵ Boaventura de Sousa Santos. Dos democracias, dos legalidades: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. Tomado de: Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez Garavito (eds.). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita.* México, Anthropos Editorial, 2007. Pág. 289

¹⁶ Ana Claudia Chaves y Maria Do Carmo Albuquerque, *op. cit.*, pág. 233

¹⁷ Néstor Ríos Morales. Plan Integral de Desarrollo, Presupuesto Participativo y Propuesta de Marco Normativo: La experiencia de Villa El Salvador. Tomado de: Liliana Miranda Sara (comp.). *Presupuesto Participativo y Agenda 21: construyendo ciudades para la vida.* Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2003. Págs. 182-183.

objetivo sino el de comprometerse constantemente en las decisiones relacionadas con proyectos prioritarios que busquen el bien de la comunidad.

Para el autor Rast y Camacho, “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.¹⁸” Esto implica que la implementación de un proyecto como el presupuesto participativo, que tiene como base la consideración de una constante opinión ciudadana, requiere de una mayor inversión municipal y por ende podría tener un alto precio que debe ser considerado durante su implementación. Entonces, como se menciona, la asignación de recursos por territorio se debe realizar con hechos que promuevan la intención de participar en este modelo para poder considerarse como sujetos activos del cambio.

Según Tarso Genro, ex alcalde de Porto Alegre, el Presupuesto Participativo es «una experimentación altamente positiva para el “poder local” y también apunta hacia una *forma universal de dirigir el Estado y de crear un nuevo tipo de Estado*. Un Estado que *combine la representación política tradicional* (o sea, elecciones periódicas y previsibles) con la *participación directa y voluntaria de los ciudadanos (...)*, para que los representantes electos por el sufragio universal y los participantes de la democracia directa y voluntaria generen decisiones cada vez más afinadas con los intereses de la mayoría.»¹⁹ En definitiva, este es un proceso que promueve que los ciudadanos tengan el poder de transformar el Estado de una forma distinta ya que no serán considerados nunca más como simples sujetos a los que habrá que administrar sino que se realizará un verdadero proceso democrático donde elijan a representantes que promuevan su intervención en las decisiones que tome el Estado. Es innegable que todo Estado necesita de líderes políticos pero en este

¹⁸ Rast y Camacho. Buenas prácticas en participación – Experiencias de participación y control social de la sociedad civil en procesos de desarrollo en Ecuador. Tomado de: *Presupuestos Participativos en el Ecuador: análisis del camino recorrido para definir pasos futuros*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Quito, 2009. Pág.34

¹⁹ Tarso Genro. El presupuesto participativo y el Estado. Tomado de: Bernardo Kliksberg (compilador). *La agenda ética pendiente de América Latina*. Argentina, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2005. Pág. 287

caso estos líderes tienen la obligación de considerar la opinión de los ciudadanos para tomar cualquier decisión que los vincule o afecte de forma directa.

De esta manera, los presupuestos participativos constituyen un instrumento que permite afianzar las relaciones existentes entre los gobernantes y sus ciudadanos para realizar en conjunto una correcta administración seccional. Es decir, es un mecanismo que apunta a involucrar a la población en la toma de decisiones sobre la distribución equitativa del presupuesto municipal innovando el concepto de democracia y eliminando toda posibilidad de exclusión social. Todo esto es posible siempre y cuando se instruya correctamente a los ciudadanos para proceder con la conformación de organizaciones sociales en las cuales se distribuirán las funciones que les corresponderán en lo relativo a planificación y ejecución de obras. Además, los ciudadanos deberán contribuir en la implementación de acciones que permitirán ampliar el presupuesto que el gobierno asigna a los cabildos con el fin de obtener mayores recursos económicos.

1.3 Principios de los Presupuestos Participativos

Para la instauración de los presupuestos participativos en cada legislación es necesario contar con principios universales que darán paso a una correcta administración de esta herramienta para promover la inclusión social y una adecuada distribución de los recursos. A continuación podré detallar algunos principios universales que deberán considerarse al momento de la elaboración de un modelo de presupuesto participativo:

a) Participación: Como he mencionado constantemente, es esencial que exista un interés por parte de la ciudadanía para involucrarse en este proyecto. Pero esta participación debe ser continua y guiada por un afán de mejorar las condiciones de vida de la población. Considero pertinente mencionar que “en el ámbito del derecho público, participar significa concurrir en el proceso de adopción de decisiones de los poderes públicos por parte de los ciudadanos. Se trata de un concepto que (...) pone en relación la sociedad o el conjunto de los ciudadanos de una comunidad política con los poderes públicos de la misma.²⁰” Entonces, de conformidad con lo establecido, el principio de participación identifica plenamente la gestión que deberá llevarse a cabo con la

²⁰ Joseph Ma. Castellà Andreu. Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública. Barcelona, Cedes Editorial S.L., 2001. Pág. 39

implementación del presupuesto participativo ya que existirá una estrecha vinculación entre el gobierno municipal y la población.

El presupuesto participativo “promueve a que el ciudadano/a deje de ser un simple observador para convertirse en un protagonista de la gestión pública: ciudadana/o activo, crítico y exigente”.²¹ Esto implica que todos los ciudadanos están llamados, sin discriminación alguna, a involucrarse con este proyecto, incluso si ellos no forman parte de una organización social y concurren motivados por hacer respetar sus propios derechos. Lo único importante es que cada ciudadano se encuentre motivado a participar en este proyecto de forma constante para obtener una ayuda mutua con la administración.

“La participación ocurre mediante una combinación entre normas de la democracia directa y de la representativa, y se canaliza a través de instituciones que funcionan regularmente y cuyas normas internas se deciden por los propios participantes.”²² Por ello, la instauración del presupuesto participativo es evidentemente impulsada por la sociedad ya que esta elige a sus representantes. El único requisito es que sus participantes sean conscientes de la importancia de su incorporación.

En definitiva, esta participación tiene que ser activa, es decir supone un esfuerzo para la ejecución de acciones en esta tarea común; debe ser consciente, para que la comunidad se encuentre constantemente informada de los elementos de su participación y así evaluar la información recibida; debe ser libre para poder hacer lo que se debe hacer; y responsable de forma individual y colectiva en relación a la transformación.²³

b) Transparencia: Es indispensable que los pobladores tengan una idea sumamente clara de la forma en la que se está utilizando el presupuesto municipal. De esta manera, los ciudadanos deben ser informados constantemente de los gastos e ingresos que ha recibido el cabildo, así como el cumplimiento o el motivo por el cual existe retraso de obras. Esto se puede lograr a través de charlas informativas dirigidas por el alcalde o sus delegados, o mediante la emisión de reportes que serán enviados a los participantes. Esto va de la mano con el principio de participación ya que los ciudadanos se involucrarán de

²¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. UNICEF. Presupuesto Participativo una forma distinta de vivir la democracia. Internet. <http://www.bibliotecaonu.org.ec/ResultsPreli.aspx?Code=377>. Acceso: 11 de agosto de 2010. Pág. 4

²² Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito. El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica. Tomado de: *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. México, Anthropos Editorial, 2007. Pág. 284

²³ Enrique Pérez Olivares. La Democracia Representativa. Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales. Quito, 1989. Págs.16 -17.

forma activa cuando se hayan enterado oportunamente de resultados eficaces para cumplir con los propósitos que se ha planteado la administración de la ciudad y se descartan las posibilidades de que se haya incurrido en actos de corrupción en el manejo del presupuesto.

Según el autor M. DEBBASCH, el principio de transparencia se refiere a “una nueva posición –activa- del ciudadano ante la Administración que engloba el derecho a saber lo que ocurre en el interior de la misma; el derecho a controlar el uso que hace de sus poderes; y el derecho a ser un actor-usuario en lugar de un espectador-administrado de las decisiones administrativas (...)”²⁴. Por ello, en el ámbito de los presupuestos participativos, la idea de transparencia permite que los ciudadanos promuevan y sean beneficiarios del cambio sin importar que no pudieron inmiscuirse en el proyecto desde un inicio, pero a través de su desarrollo va surgiendo una necesidad de concientización ciudadana para involucrarse en las decisiones municipales.

c) 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”²⁵. Este principio determina que debe afianzarse la participación democrática de los ciudadanos sin la presencia de interventores políticos que busquen el lucro o la generación de beneficios propios. Este instrumento sirve para escuchar propuestas y debatirlas libremente. Estas propuestas deben ser encaminadas únicamente a cambios positivos en toda la comunidad. Si bien es cierto, especialmente en Latino América, es poco común que existan ciudades con una amplia riqueza para cubrir todos los requerimientos de la sociedad, pero estos debates sirven para ir mejorando las condiciones de la ciudad; en un principio se toman en cuenta proyectos prioritarios pero posteriormente se promueve la obtención de recursos para el cabal cumplimiento de necesidades comunales.

d) Equidad: Las propuestas de los participantes deben ser consideradas de forma equitativa sin tomar en cuenta la condición de cada persona, esto es, su género, raza, cultura, ideología, etc. Tampoco deben existir preferencias de ningún tipo hacia ciertas personas. De esta forma, los grupos vulnerables deben ser considerados constantemente

²⁴ Joseph Ma. Castellà Andreu, *op. cit.*, pág. 258

²⁵ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *op. cit.*, pág. 31.

como partícipes de este procedimiento con el fin de satisfacer sus necesidades al igual que los requerimientos de los demás. Así mismo, la asignación de recursos no se enfoca únicamente a resolver los problemas de un determinado sector de la sociedad sino el trato es equitativo, pero no es igualitario, ya que siempre se debe tomar en cuenta las obras de sectores que requieren de atención urgente.

e) Objetividad: “Los recursos de inversión son distribuidos según un método objetivo que se basa en una combinación de «criterios generales» (...) y de «criterios técnicos»”²⁶. Esto implica que se implementa la existencia de criterios generales que serán considerados de las manifestaciones de los ciudadanos, es decir, de lo que ellos consideren necesario y primordial para su bienestar. A su vez se consideran criterios técnicos que se relacionan con la capacidad económica que tenga la autoridad seccional para ejecutar los proyectos así como la posibilidad de que concurren todos los aspectos técnicos para que sean físicamente posibles. De esta manera, se consolida la confianza de sus participantes en este proceso ya que se demuestra una correcta aplicación del presupuesto.

f) Flexibilidad: Debido a la constante evolución de la sociedad, es necesario que el presupuesto participativo se adecue a la realidad de la comunidad. Por ello, tanto su funcionamiento, como su organización deben irse renovando sin dilataciones. Es importante que se generen nuevas propuestas como el aumento de fuentes de ingreso municipales ya que no se puede pretender que el Municipio desembolse constantemente montos para la asignación de recursos, los cuales se conviertan en irrecuperables y puedan provocar la ausencia de capital para ejecutar obras que sean primordiales en el futuro.

Con la presentación de estos principios se puede asegurar que la implementación del presupuesto participativo lleva consigo la consideración de muchos aspectos que en caso de ser cumplidos a cabalidad darán como resultado un proceso que podrá satisfacer las necesidades de la sociedad. Del mismo modo, se incentivará una mayor participación ciudadana cuando existan cuentas claras y procesos viables que se ejecuten a través de la gestión mancomunada entre el Municipio y sus gobernados.

²⁶ Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito. El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica, *op. cit.*, pág. 284

Por lo general, las comunidades ya tienen definidos a sus líderes y a las personas que se encargan de representarlos continuamente a lo largo del tiempo, pero es indispensable que se involucren a nuevos actores sociales que se guíen sobre la base de los principios mencionados para obtener un beneficio de la sociedad.

1.4. Características de los Presupuestos Participativos

Si bien es cierto, ninguna realidad social es idéntica entre una ciudad y otra, peor aún entre diversos países debido a la existencia de diversos factores. Por ello, tomando como referencia las diferentes experiencias de implementación de presupuestos participativos, existen algunas características comunes que han surgido durante su aplicación en distintos escenarios. A continuación procedo a identificarlas:

I. Características políticas.-

a) Negociación: La implementación del presupuesto participativo permitió un cambio de la cultura política instaurada tradicionalmente en las organizaciones comunitarias ya que se pasó de un tipo de cultura basada en constantes protestas y conflictos, hacia un tipo de cultura que tiene como base la negociación.²⁷

Las organizaciones comunitarias, durante la ejecución de este procedimiento, manifiestan abiertamente sus criterios relacionados con el mejoramiento de sus condiciones. Estas propuestas son debatidas y consideradas por sus interventores, lo cual abre un espacio al diálogo y no hacia la agresión. Tampoco se pueden admitir el establecimiento de ideologías políticas ya que lo que se busca es establecer consensos entre los ciudadanos para determinar sus requerimientos individuales los cuales se irán plasmando hacia un beneficio comunitario.

b) Redistribución: El presupuesto participativo debe basarse en una democracia redistributiva en la cual se encuentre prevista una repartición de la riqueza que contemple únicamente los recursos existentes para invertir las prioridades que tradicionalmente determinaban la forma de distribución del patrimonio por parte del Municipio. Así, a través de este proceso una zona muy pobre de una ciudad, con una población reducida pero todos ellos catalogados como necesitados, tienen el mismo peso en las decisiones que cualquier zona que mantenga mejores condiciones de riqueza, mayor número de habitantes aunque

²⁷ *Ibíd.* Pág. 289

posean un menor número de personas necesitadas.²⁸ De este modo, existe una mejor redistribución de la riqueza, que considere la ejecución de obras en zonas que no han sido tomadas en cuenta por los gobiernos de turno. Adicionalmente, estas obras se ejecutan en un menor tiempo y benefician a un mayor número de pobladores.

c) Autonomía: Se afianza la capacidad que tiene la autoridad seccional de realizar autogestión para obtener recursos de manera autónoma y para implementar políticas públicas de manera seccional. Esto es el resultado de la aplicación de un instrumento muy atractivo para la evolución de la ciudad que permite la creación de instituciones que regulen la aplicación del presupuesto participativo de forma municipal, las cuales serán las encargadas de manejar el destino de los recursos provenientes de ingresos autónomos al municipio. Estos ingresos pueden originarse de donaciones voluntarias realizadas por los ciudadanos, del establecimiento de impuestos, de la administración municipal de ciertos servicios, y con la cooperación de agentes externos que participen en esta tarea. Esto implica que estos ingresos al ser autónomos pueden ser utilizados en lo que en realidad considere pertinente la comunidad.

d) Cogestión: Se realiza una administración del poder compartida entre los ciudadanos y sus gobernantes. El presupuesto participativo se origina como una de las “(...) posibilidades de la sociedad para ejercer el control público sobre el Estado, exigiendo transparencia e interviniendo en las decisiones públicas²⁹”. Para esto, los ciudadanos deben estar constantemente informados de los requerimientos de la comunidad y los cambios que la Municipalidad pretende incorporar en la ciudad, así como la viabilidad de sus propuestas. De esta manera, los proyectos que sean presentados por la sociedad deben basarse en propuestas serias y responsables que mantengan un fundamento coherente y ejecutable. Con ello, las autoridades seccionales demostrarán la preocupación de los ciudadanos por ser agentes trascendentales en el manejo de las políticas.

II. Características sociales

a) Inclusión: Tradicionalmente, la administración seccional no se ha preocupado por considerar a sectores marginales para la implementación de obras y servicios. Por ello, los presupuestos participativos constituyen una alternativa para que los ciudadanos se vean

²⁸ *Ibíd.* Pág. 290

²⁹ Ana Claudia Chaves y Maria Do Carmo Albuquerque, *op. cit.*, pág. 212

involucrados en un proceso donde no se consideran sus condiciones sociales, culturales o económicas para ser tomados en cuenta en las decisiones del gobierno. De este modo, se crean verdaderas escuelas ciudadanas donde los únicos llamados a participar e involucrarse son aquellos que posteriormente serán sus beneficiarios directos. “Al deliberar en asambleas y reuniones, los ciudadanos y ciudadanas aprenden sobre gestión pública y problemas sociales, pero también crean capacidades y destrezas ciudadanas”.³⁰ Posteriormente, se van constituyendo redes sociales en las cuales los ciudadanos dejan su calidad de sujetos pasivos y se organizan para realizar cuestionamientos a sus representantes sobre la forma de administración de la ciudad. Para la doctrina, se constituye “una red ciudadana en la que potencialmente está toda la ciudadanía, en principio, porque toda ella puede participar, y a través de la cual van a tener lugar los mecanismos conducentes a establecer la distribución de la riqueza pública (...) una red por medio de la cual hay que discutir lo que se quiere y lo que es posible hacer (...)”.³¹ Evidentemente, no todos sus requerimientos podrán ser realizables ya que depende de los recursos con los que cuente el gobierno seccional pero, en todo caso, no existe lugar a la exclusión de los ciudadanos y se plantea el surgimiento de ciudadanos que exigen sus derechos, priorizan los proyectos que deben aplicarse en la ciudad, y son críticos de la actuación que tiene la administración.

b) Concertación: Para el autor Romeo Grompone, “la concertación supone la integración de diversos actores en sistemas de negociación y en la conformación de agendas públicas. Circunstancia que requiere que cada uno de los intervinientes se reconozca como participante social y político legítimo. Estas pautas de comportamiento se expresan en garantías mutuas con respecto a los derechos y los intereses considerados como mínimos y vitales por las partes respectivas”.³² Esta concertación requiere que se promueva una verdadera convivencia entre los pobladores quienes son los llamados a establecer objetivos comunes por los que los ciudadanos, conjuntamente con sus administradores, se encuentren guiados. De esta manera, con la incorporación de los presupuestos participativos se determinan claramente las metas a cumplirse, se priorizan obras, se determina los servicios que requiere la población y se irán perfeccionando los mecanismos para la toma de decisiones. Todo esto se puede lograr con el reconocimiento

³⁰ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *op. cit.*, pág. 51

³¹ Ernesto Ganuza Fernández y Carlos Álvarez de Sotomayor, coords. Democracia y Presupuestos Participativos. España, Icaria editorial, 2003. Pág.31

³² Néstor Ríos Morales, *op. cit.*, pág 175.

de un interés por el mejoramiento de las condiciones de la comunidad, sin que medien intereses personales de por medio.

c) Concientización: La implementación de presupuestos participativos permite el surgimiento de una adecuada concientización ciudadana, en la cual “las personas comprenden las funciones del Estado, sus límites, y también pasan a decidir con *efectivo conocimiento de causa*. Se crea, de esta forma, un espacio abierto a través del cual surgen condiciones para la formación de un nuevo tipo de ciudadano: un ciudadano activo, participante, crítico, que se diferencia del ciudadano tradicional, el cual sólo se afirma por medio de demandas aisladas o que ejerce su ciudadanía sólo a través de revueltas aisladas e imponentes”³³. Establecer que los ciudadanos pasan a decidir con “efectivo conocimiento de causa” se basa en que los pobladores se encuentran involucrados en un mecanismo transparente y por medio del cual han sido partícipes de la toma de decisiones conjuntamente con la administración, todo esto en base a su capacidad económica y operativa. A partir de aquello, con la implementación del presupuesto participativo, y específicamente a partir de sus primeros resultados, se crea una preocupación por parte del ciudadano de involucrarse directamente con el Gobierno para mantenerse como participante activo en la administración seccional.

III. Características económicas

a) Recaudación Tributaria: Al existir un mayor interés por parte de la población para conseguir recursos que cubran las obras y servicios necesarios para la comunidad, se fomentan formas para obtener una mayor recaudación tributaria ya sea a través de sus propios ciudadanos o con ayuda de agentes externos. Así mismo, entre la comunidad “se genera confianza por la transparencia y efectividad al gasto público. Incentiva una cultura de pago en la población”.³⁴ Es decir, debido a la confianza que ha surgido por las relaciones sociales, los ciudadanos saben que sus recursos van a ser encaminados al cumplimiento de proyectos que han sido aprobados de forma conjunta entre los actores sociales y los gobernantes. Tampoco existirá malversación de fondos ya que los resultados que se van entregando a la población son positivos, claros y permanentes.

³³ Tarso Genro. *El presupuesto participativo y el Estado*, *op. cit.*, pág.284

³⁴ Democratizando la Democracia. Gestión y Presupuestos Participativos para la Equidad. Internet: <http://www.bibliotecaonu.org.ec/ResultsPreli.aspx?Code=390>. Acceso: 11 de agosto de 2010.

b) Distribución equitativa: Mediante los presupuestos participativos, los recursos municipales son distribuidos de manera justa a cada sector de la población al ser el resultado de toma de decisiones conjuntas entre administrados y administradores. “No se trata de repartir dinero ni de dividir una tarta en porciones, sino de organizar los recursos existentes, siempre limitados, por medio de unos criterios públicos.³⁵”

Considero pertinente mencionar que para permitir una correcta distribución de recursos, debe existir una priorización de obras y servicios. Por ello, de acuerdo con UNICEF, se debe tomar en cuenta algunos criterios para esta priorización. “Las bases para la distribución de los recursos presupuestarios son:

- Base temática: (...) Prioridades temáticas definidas por la ciudadanía, por ejemplo salud, educación y nutrición.
- Base territorial: El presupuesto municipal es asignado a las diferentes parroquias del cantón, según (...) prioridades definidas por la ciudadanía de acuerdo a su realidad; carencia o falta de servicios; población y número de habitantes de cada parroquia del cantón.
- Base institucional: Se trata de los gastos corrientes y proyectos que desea implementar el Municipio, los mismos que deber ser puestos a consideración y aprobados por la ciudadanía para que se ejecute el proyecto.”³⁶

A manera de ejemplo, según el Programa de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos, en nuestro país específicamente en el cantón Colta, ubicado en la provincia de Chimborazo, se ha distribuido el monto del Presupuesto Participativo tomando en cuenta la base territorial ya que este monto ha sido entregado a las comunidades para que ellas definan los proyectos prioritarios. Mientras que en el cantón Francisco de Orellana, el 80% del Presupuesto se distribuye a nivel territorial y el 20% se distribuye a nivel temático.³⁷

³⁵ Ernesto Ganuza Fernández y Carlos Álvarez de Sotomayor, coords. Democracia y Presupuestos Participativos, *op. cit.*, pág.28

³⁶ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. UNICEF. Presupuesto Participativo una forma distinta de vivir la democracia. Internet. <http://www.bibliotecaonu.org.ec/ResultsPreli.aspx?Code=377>. Acceso: 11 de agosto de 2010. Pág. 9.

³⁷ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos , *op. cit.*, pág. 35

CAPITULO II

APLICACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

2.1. Caso Cotacachi – Ecuador

El cantón Cotacachi se encuentra ubicado en la provincia de Imbabura, a unos 150 kilómetros de la ciudad de Quito. Este cantón se encuentra habitado por aproximadamente 40,000 habitantes, de los cuales alrededor del 40% son indígenas³⁸.

Este cantón ha sido el pionero en Ecuador por implementar prácticas tendientes a incorporar el presupuesto participativo en la comunidad. Este esfuerzo conjunto entre la administración municipal y la sociedad civil, ha permitido varios reconocimientos a nivel mundial por la gestión realizada en este territorio: en el año 2000 el Municipio de Dubai, las Naciones Unidas y UN-HABITAT le otorgaron el Premio Internacional DUBAI, a las “Mejores Prácticas”; en el 2002 la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura) le otorgó el “Premio Ciudades por la Paz”; y en el 2006, el Observatorio Internacional de Democracia Participativa le otorgó el premio “Buena Práctica en Participación Ciudadana”³⁹.

Antecedentes

Consuetudinariamente, el cantón Cotacachi se encontró conformado por una población mayoritaria de indígenas. Durante varios años, la comunidad indígena fue excluida en todos los ámbitos, incluso se les privó de varios derechos, entre estos el derecho a la educación. Esta ausencia de conocimientos permitió la existencia de varios abusos por parte de los gobernantes hacia este grupo de la población. Sin embargo, este

³⁸ Pablo Ospina Peralta. Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico: los casos del Gobierno Municipal de Cotacachi y el Gobierno Provincial de Cotopaxi. En: *En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Ecuador, Instituto de Estudios Ecuatorianos, 2006. Pág. 22.

³⁹ Auki Tituaña. La experiencia del Presupuesto Participativo en Cotacachi. Internet: <http://www.cigu.org/images/doc/Experiencia%20de%20PP%20en%20Cotacachi.pdf>. Acceso: 10 de septiembre 2010.

hecho motivó la preparación de ciertos dirigentes que promovieron una participación activa. De esta manera, surgieron movimientos políticos indígenas que incentivaron el desarrollo de las comunidades. Así, existieron ciertos factores que contribuyeron a la promoción y aparición de mecanismos que involucraron a la sociedad indígena en procedimientos democráticos, entre ellos se encuentran: “el declive del poder gamonal⁴⁰, el impacto de la modernización, el desarrollo de la educación, la emergencia de la organización campesina indígena local, la influencia del clasismo⁴¹, la vigencia de los derechos políticos con el retorno constitucional y la presencia del movimiento indígena como actor político en la década del 90.”⁴²

La implementación de la educación en la población indígena constituyó la piedra fundamental para dar a conocer los derechos y obligaciones de la comunidad, y por ende para reconocer las injusticias que los rodeaban. En un principio, la única educación que recibieron los indígenas se originó de la Iglesia Católica, la cual se encargó de mantenerlos en un desconocimiento absoluto de la realidad, pero a través de la implementación de proyectos de alfabetización se lograron inmensos avances.

En 1996, el movimiento indígena encontró una oportunidad para involucrarse directamente con el manejo de la gobernabilidad. De esta manera, se buscó incorporar un candidato que pudiera cumplir con todos los parámetros para ejercer un verdadero liderazgo en la alcaldía del cantón. Por ello, en este año, asumió la administración municipal del cantón Cotacachi el candidato a la Alcaldía Auki Tituaña Males⁴³. Su primer proyecto fue la implementación de un Plan de Desarrollo Cantonal que surgió en un extenso proceso de debates y consultas, donde se fijaron los lineamientos para permitir la intervención del municipio. De esta manera, el 11 de septiembre de 1996, por iniciativa del

⁴⁰El sistema gamonal se mantuvo en la zona de Cotacachi hasta los años 60, en base a relaciones serviles caracterizadas por el manejo del poder de los hacendados. Los terratenientes eran los “titulares de autoridad”, donde la mayor parte de los campesinos dependían de la hacienda bajo relaciones precarias. En: Santiago Ortiz Crespo. Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa. Flacso - Sede Ecuador, 2003. Pág. 54

⁴¹ La corriente clasista se enmarca en una ideología de derechos y busca homogenizar la lucha de los campesinos bajo una orientación igualitaria en torno a demandas económicas y sociales. Esta corriente enfatiza el respeto a la dignidad del trabajador, demandando condiciones de igualdad en la lucha de los campesinos pero no reconoce la diversidad étnica, el peso de la discriminación que afecta a indígenas y la particularidad de sus demandas sobre garantías básicas de la ciudadanía, cultura o educación. *Ibid.*, pág. 62.

⁴² *Ibid.*, pág. 51

⁴³ Auki Tituaña estudió economía en Cuba por lo que nunca antes había participado activamente en organizaciones rurales. Ospina determina que existieron muchos aspectos que contribuyeron a la designación de Tituaña como Alcalde: por ser un indígena urbano, miembro de grupos culturales que reivindicaban sus costumbres, ligado a actividades comerciales, con estudios universitarios en el extranjero y con imagen intelectual. Pablo Ospina Peralta, *op. cit.*, pág. 76.

alcalde, se constituyó la primera Asamblea de Unidad Cantonal (AUC)⁴⁴ donde participaron diversas organizaciones sociales, instituciones públicas, privadas, gremios artesanales, entre otros. Esta Asamblea se realizó para iniciar un proceso de planificación participativa basada en un diagnóstico socioeconómico general y así conocer las demandas de la comunidad e identificar las potencialidades socioorganizativas y asumir compromisos sociales e institucionales⁴⁵. De igual modo, se constituyó la instancia directiva de la AUC, denominado el “Comité de Desarrollo y Gestión (CDG), que se reúne mensualmente y su función es agrupar las principales organizaciones territoriales del municipio, y dar seguimiento a las resoluciones de la Asamblea y al plan. Este Comité se encuentra compuesto por el Presidente, Alcalde, Vicepresidente, vocales, delegados de las mujeres, jóvenes y niños. A la par, se constituyeron Comisiones intersectoriales de: salud, mujer, educación y cultura, turismo, gestión ambiental y manejo de recursos naturales, producción, organización y modernización municipal, encargadas de ejecutar las decisiones de la Asamblea, realizar propuestas, tomar iniciativas y ejecutar ciertos proyectos. De igual modo, se han constituido nuevas organizaciones divididas en tres “zonas” ecológicas y sociales: Intag (zona subtropical de actividades agropecuarias y turísticas, formada por colonos mestizos); Rural andina (zona en su mayoría indígena de los valles interandinos); y Urbana (el centro poblado del municipio y las cabeceras de Quiroga e Imantag, con actividades comerciales del cuero y turísticas)⁴⁶. La función primordial de esta sectorialización fue alcanzar un gran avance para determinar las necesidades por zonas y así permitir una atención de requerimientos de manera territorial, es decir, de una forma más organizada.

Según el autor Santiago Ortiz, luego de este primer período, se obtuvieron algunos resultados satisfactorios para lo ciudad, los cuales procedo a detallar: se realizó una fuerte inversión en los servicios básicos, luz y obras de infraestructura; se canalizó cerca del 40% del presupuesto para obras de interés turístico; se duplicó el presupuesto Municipal por la gestión conjunta del Municipio, de la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de

⁴⁴ La Asamblea Cantonal se convirtió en el máximo organismo de consulta y representación de la sociedad civil de Cotacachi, contando con la participación de más de 200 organizaciones sociales, instituciones, iglesias, grupos de mujeres, juntas parroquiales y fundaciones y más de 600 delegados. *Ibid. pág. 78*

⁴⁵ Auki Tituaña Males. Cotacachi: Ejemplo de democracia participativa y desarrollo local en el Cantón Cotacachi, Imbabura- Ecuador. En: Pueblos indígenas y educación N°. 56. Quito, Abya-Yala, GTZ, 2005. Pág 18.

⁴⁶ Pablo Ospina Peralta, *op. cit.*, pág. 41

Cotacachi (UNOCARC) y el aporte de “Ayuda en Acción” y el “DRI”⁴⁷. Igualmente, alrededor de 16 ONG invirtieron en el ámbito rural. Todo esto promovió la satisfacción de los ciudadanos con la administración seccional, por esto en el año 2000 Auki Tituaña fue reelecto con el 70% de los votos. Durante esta segunda fase, se realizaron importantes aportes para la ciudad. En el año 2001, durante la Quinta Asamblea de Unidad Cantonal, se procedió con la formulación, ejecución y perfeccionamiento del presupuesto participativo; se brindó una especial atención a la organización de los sectores sociales; aumentó la participación de las mujeres y se trataron sus necesidades en un espacio propio; y se creó el Concejo de la Infancia y Adolescencia para incentivar una activa participación de niños y jóvenes⁴⁸.

Indiscutiblemente este proceso tuvo resultados muy positivos durante su implementación pero al mismo tiempo tuvo algunas trabas para su incorporación ya que la población no se encontraba familiarizada con prácticas en las cuales se tomen en cuenta su criterio para las decisiones en la ciudad, y peor aún determinar la forma de asignación del presupuesto municipal.

Para el presupuesto del 2002, el Municipio de Cotacachi contó con una proforma presupuestaria que ascendía a más de dos millones de dólares. El 70.93% del presupuesto se puso a consideración de la comunidad. Se asignó el 23% para obras de interés cantonal, es decir para inversiones en obras y servicios que no son de una zona en particular sino que benefician al conjunto. El 76% restante se dividió en cuatro rubros, para la zona andina, urbana, Intag y recursos para el funcionamiento de la Asamblea⁴⁹.

Posteriormente, se constituyó la Comisión Especial de Presupuesto Participativo (CEPP), conformada por los directores de los departamentos municipales. Su función principal es desarrollar los presupuestos para los proyectos definidos por la comunidad e identificar la viabilidad económica para su ejecución. La comisión tiene dos componentes: el Comité Ejecutivo, que es una instancia política integrada por representantes de las zonas del cantón, el presidente de la AUCC, el presidente de la UNOCARC, el Alcalde, un

⁴⁷ La UNOCARC es una organización de segundo grado, que representa aproximadamente al 40% de la población cantonal. Tiene una larga tradición de autoridad, movilización y experiencia de desarrollo en la zona Andina de Cotacachi, en la gestión de obras y servicios del Estado como en la intermediación de recursos con organizaciones de cooperación y como responsable de la gestión de proyectos. AYUDA EN ACCIÓN es una ONG cuya función es invertir en el sector de infancia, salud e infraestructura. El Proyecto DRI Cotacachi es parte de la cooperación española, y ha mantenido una larga relación con las comunidades del cantón en la construcción de infraestructura, sector productivo y social. Santiago Ortiz, *op. cit.*, págs. 84 y 97.

⁴⁸ *Ibíd.*, págs. 106 y 107.

⁴⁹ *Ibíd.* Págs. 115 y 116

representante del Concejo Municipal⁵⁰ y un representante de ONGs; y el Comité Técnico conformado por los directores de los departamentos del Municipio. La función del Comité Ejecutivo es discutir y analizar el proceso del presupuesto participativo, crear políticas y estrategias para promover la transparencia y promover el control social. La función del Comité Técnico es desarrollar las metodologías e incorporarlas al Plan de Desarrollo Cantonal. De igual forma, se constituyó la Dirección de Desarrollo Social y Ambiental, encargada de la parte operativa, y la Dirección Administrativa y de Desarrollo Económico del Municipio las cuales están encargadas de coordinar actividades y eventos relacionados a la planificación y presupuesto participativo. Estas convocan al equipo técnico, planifican y organizan el proceso participativo⁵¹.

Funcionamiento del presupuesto participativo en Cotacachi:

Se tomaron en cuenta ciertas bases para la elaboración del presupuesto participativo en Cotacachi. En primer lugar, se consideró la base territorial conformada por las zonas Intag, Urbana y Andina, conforme la sectorialización que se estableció anteriormente. En segundo lugar, una base temática que contempla que el Plan de Desarrollo Cantonal, los Planes Parroquiales y Sectoriales definen las prioridades. En tercer lugar, se establece una base social que promueve la inclusión y participación de toda la ciudadanía, sin distinción de edad, género, condición étnica, económica, política o cultural⁵².

Estas bases establecen los criterios utilizados para la distribución del presupuesto municipal. Como lo había manifestado anteriormente, es común que durante las experiencias analizadas en nuestro país se tome en cuenta la base territorial y la base temática para la asignación de recursos. La base territorial establece que el funcionamiento del presupuesto participativo y la división de recursos se realizarán por zonas; mientras que la base temática determina que esta asignación se efectuará mediante la determinación de temas trascendentales definidos en los Planes de Desarrollo. Sin embargo, se implementa novedosamente el criterio de la base social donde se determinará una distribución

⁵⁰ Los artículos 56 y 57 del COOTAD establecen que los gobiernos municipales están a cargo del Concejo Municipal, el cual se encontrará presidido por el alcalde y conformado por concejales o concejalas. Sus funciones serán determinar la normativa municipal, aprobar u observar el presupuesto municipal con una participación ciudadana, entre otras.

⁵¹ Grupo Faro. *Gobierno Local Transparente y Participativo, Cotacachi*. Internet: <http://grupofaro.org/vozsocial/pdf/Caso%20Cotacachi.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2011.

⁵² Auki Tituaña. *La experiencia del Presupuesto Participativo en Cotacachi*. Internet: <http://www.cigu.org/images/doc/Experiencia%20de%20PP%20en%20Cotacachi.pdf>. Acceso: 10 de septiembre 2010.

presupuestaria tendiente a incentivar la participación de la comunidad en los proyectos y obras designadas.

En relación a la metodología utilizada para la designación del presupuesto al proyecto participativo, el 61% se entrega para la incorporación de proyectos a nivel zonal y el 39% para proyectos a nivel cantonal. Para la determinación de proyectos zonales, la Comisión Especial de Presupuesto Participativo está encargada de la organización de talleres de capacitación para fijar esta metodología. Los talleres se realizaron en cada zona con sus líderes comunitarios. La convocatoria a los talleres se realizó mínimo con tres semanas de anticipación para asegurar la participación de los ciudadanos.

Después de la capacitación de los líderes, estos se encargan de reproducir el taller en sus zonas y se realiza un acta de priorización, a nivel comunal, tomando en cuenta ciertos temas como: proyectos y obras, sostenibilidad de proyectos, pertinencia de la obra o proyecto, y destinatarios de la obra o proyecto. Para garantizar que la reunión comunal se realizó, el acta de priorización debe contar con la firma de todos los participantes para ser entregada por los líderes a la CEPP.

Luego, los representantes de las comunidades asisten a talleres zonales y seleccionan cuatro proyectos para ser presentados en la CEPP.

Para la implementación de proyectos a nivel cantonal, la Dirección de Desarrollo Social y Ambiental desarrolla talleres cantonales para recopilar las demandas de los ciudadanos en cinco áreas: educación, salud, saneamiento, desarrollo económico y desarrollo social. Así, los comités intersectoriales presentan los proyectos contenidos en sus planes estratégicos. La CEPP, fundamentándose en los talleres, crea una lista final de proyectos en base a criterios de factibilidad económica, relevancia, demanda insatisfecha en años anteriores, acuerdos con la Municipalidad, participación comunitaria y el impacto y la importancia a nivel cantonal. Los proyectos finales se presentan en tres asambleas zonales con la participación de organizaciones de la AUCC y ciudadanos en general. Los pobladores analizan y aceptan, por consenso, las propuestas. Finalmente, el Consejo Cantonal decide los proyectos a implementarse y las prioridades⁵³.

⁵³ Grupo Faro. Gobierno Local Transparente y Participativo, Cotacachi. Internet: <http://grupofaro.org/vozsocial/pdf/Caso%20Cotacachi.pdf>

Cabe recalcar que en el cantón Cotacachi se ha dado mucho énfasis en la capacitación de los líderes comunitarios para la implementación de este proceso por zonas. Es muy interesante que se capacite sobre este proceso a los líderes, y sean estos los encargados de transmitir sus conocimientos a su comunidad ya que ellos gozan de la confianza de los pobladores. Igualmente, los líderes conocen el funcionamiento de sus zonas y las formas en las que pueden dar a conocer esta metodología para que goce de la aceptación de la comunidad. El respaldo de firmas que debe constar en el Acta de Priorización permite la consolidación de la confianza entre los organismos en el proceso y la seguridad de que los ciudadanos se encuentran conformes con la designación de ciertos proyectos prioritarios.

Igualmente, los proyectos cantonales permiten un desarrollo parejo del cantón en su conjunto y no únicamente por zonas. Esto se realizará en base a talleres temáticos que permitirán una mayor organización para la designación de obras y proyectos que deberán ejecutarse. Todo esto también será posible bajo la consideración de los criterios que permitirán asignar proyectos equitativamente en el cantón.

De igual manera, en la siguiente etapa de este proceso cabe mencionar el funcionamiento de los Comités de Seguimiento los cuales están fundamentalmente encargados de realizar veedurías ciudadanas para monitorear y evaluar la ejecución de proyectos; y apoyar a las bases en la priorización de obras y proyectos conjuntamente con el Comité de Desarrollo y Gestión.⁵⁴

En conclusión, el ciclo del presupuesto participativo en el cantón Cotacachi empieza por una etapa de información y articulación del presupuesto que se destinará para las obras y proyectos necesarios para su implementación ; luego un proceso de identificación de obras y proyectos; la priorización de obras y proyectos, cantonales y zonales, con la participación de todos los ciudadanos, y representantes de las organizaciones de base; atraviesa una etapa de análisis técnico y financiero; procede con la concertación social para definir proyectos; estos proyectos se presentan al Concejo Municipal; luego se ejecutan las obras y proyectos; y finalmente, se concluye con un

⁵⁴ Ibíd

momento de evaluación para informar sobre el cumplimiento o falencias en el cumplimiento de obras⁵⁵.

Según Auki Tituaña, para proceder a elaborar el presupuesto participativo en Cotacachi se tomaron en cuenta aspectos organizativos y técnicos, los cuales detallo a continuación:

- Nivel de participación socioorganizativa, étnica y territorial de los actores.
- Mayor eficiencia y transparencia en la gestión del presupuesto municipal.
- Flexibilidad del presupuesto como herramienta técnica sujeta a reformas.
- Objetividad en la asignación de los recursos y en la priorización de obras y proyectos de desarrollo.
- Enfoque de género y generacional.
- Reciprocidad y autogestión valorando el aporte de la comunidad.
- Solidaridad entre barrios, comunidades, organizaciones, gremios e instancias públicas y privadas, en la definición de obras y/o proyectos⁵⁶.

A continuación me permito elaborar un análisis sobre la importancia de considerar los aspectos mencionados, por el ex alcalde Auki Tituaña, en un proceso para elaborar presupuestos participativos:

- Conocer el nivel de participación socioorganizativa, étnica y territorial de los actores sirve para determinar la cultura participativa que se mantiene en cada territorio, la organización que eventualmente puede existir en cada comunidad, y la cultura existente. Estos parámetros permiten medir la manera en la que la comunidad podrá reaccionar en caso de la implementación de nuevos mecanismos que los involucren activamente con las decisiones tomadas por la administración.
- Igualmente, aspectos como la eficiencia y transparencia en la gestión del presupuesto municipal incentivan la participación de la ciudadanía en un proceso que les asegura la viabilidad de los recursos y la ejecución de recursos propios para ser empleados en este proyecto. Sin embargo, es importante establecer que los

⁵⁵ Auki Tituaña. La experiencia del Presupuesto Participativo en Cotacachi. Internet: <http://www.cigu.org/images/doc/Experiencia%20de%20PP%20en%20Cotacachi.pdf>. Acceso: 10 de septiembre 2010

⁵⁶ Auki Tituaña, *op. cit.*, pág. 22

participantes necesitan ser debidamente capacitados para entender el funcionamiento del presupuesto municipal.

- En relación a la flexibilidad del presupuesto se establece que este mecanismo de participación ciudadana necesita ser fundamentalmente flexible ya que en el proceso de su implementación, surgirán aspectos que necesitarán ser paulatinamente incorporados y tomados en consideración según su evolución.
- En relación a la objetividad en la asignación de los recursos y en la priorización de obras y proyectos de desarrollo, es importante considerar los aspectos determinantes que permitan establecer la posibilidad económica para su ejecución, la posibilidad técnica para su realización y la necesidad de la comunidad por implementarlos.
- Sobre el enfoque de género y generacional, este mecanismo constituye una herramienta de inclusión social que permitirá una participación igualitaria de hombre y mujeres en la toma de decisiones durante este proceso; así como una participación de niños y jóvenes para determinar sus requerimientos prioritarios.
- En relación a la reciprocidad y autogestión valorando el aporte de la comunidad se determina la necesidad por contar con el apoyo que pueda brindar la ciudadanía mediante aportes en efectivo, mano de obra o asesoría en proyectos u obras. Igualmente, es indispensable contar con prácticas que permitan generar recursos propios para la ciudad ya que el Municipio no se puede conformar con el aporte económico que le entrega el gobierno central.
- Sobre la solidaridad que debe existir entre barrios, comunidades, organizaciones, gremios e instancias públicas y privadas - para la definición de obras y/o proyectos- es necesario contar con una participación activa de la sociedad para establecer parámetros que permitan definir las prioridades de cada sector. En este caso, tomando en cuenta ciertos parámetros es necesario que la comunidad debata ampliamente para tomar decisiones concertadas que arriben a acuerdos.

Ventajas en la implementación del presupuesto participativo en Cotacachi

1. Se implementan proyectos que han sido deliberados democráticamente de manera conjunta entre las organizaciones sociales y la administración municipal.

2. Se ha elaborado una correcta distribución del presupuesto favoreciendo a las zonas necesitadas del cantón.
3. Existe un sustancial progreso de la ciudad ya que se instauran proyectos para mejorar diferentes aspectos, en cada zona y cantón, tales como la educación, el turismo y la producción.
4. Se involucran agentes externos, como Organizaciones No Gubernamentales, que se interesan por el proceso y cuyo aporte económico y técnico es trascendental para la ejecución obras y proyectos priorizados.
5. Existe una evidente mejora en servicios en cada comunidad, específicamente en educación y salud.
6. Se mejoran las relaciones entre ciudadanos ya que se instaura una cultura del diálogo, aboliendo la tradicional agresión entre los mismos, por que se encuentran trabajando conjuntamente en un solo objetivo.
7. Los ciudadanos son sujetos activos del cambio y fieles contribuyentes en las decisiones que se deben tomar en la ciudad por lo que han dejado, únicamente, de exigir transformaciones.
8. Se incluyen en la toma de decisiones a grupos tradicionalmente excluidos de la sociedad como mujeres, niños, y personas de la tercera edad.
9. Se consolida la confianza de ciudadanos en la administración municipal ya que se transparentan los procesos.
10. Se instaura una concientización ciudadana por cuidar la ciudad y por elaborar mecanismos que promuevan su desarrollo.
11. Según Auki Tituaña, existe tolerancia, diálogo y comunicación entre los ciudadanos las cuales han sido prácticas permanentes, que han demostrado ser factores decisivos para el desarrollo local, libre de prácticas políticas, improvisación y corrupción⁵⁷.
12. Se constituye una nueva concepción de la administración municipal ya que se visualiza una autoridad ágil, transparente, eficiente y promotora de una gestión participativa.

Desventajas

⁵⁷ Auki Tituaña. Autonomía y poder local: el caso de Cotacachi, Ecuador. En: Fernando García, coord. *Las sociedades interculturales: un desafío para el siglo XXI*. Quito, Flacso, Sede Ecuador, 2000. Pág. 111

1. Existe una falta de mecanismos que permitan la participación directa de individuos ya que únicamente participan organizaciones sociales. De conformidad con una encuesta de opinión realizada en septiembre de 2005 en Cotacachi, se muestra que el 10% de la población había participado personalmente en alguna actividad organizada por las instancias de participación democrática y el 50% del total había oído hablar de la Asamblea de Unidad Cantonal. De ese 50% que “había oído hablar”, 20% pensaba que la Asamblea organizaba las fiestas patronales y un 10% pensaba que organizaba la procesión de Semana Santa⁵⁸.
2. Existe una faltan de métodos que incentiven una amplia participación de los agentes sociales ya que los indígenas al haber sido tradicionalmente excluidos se han mantenido al margen de la toma de decisiones.
3. Ha existido prioridad a proyectos a corto plazo por la multiplicidad de necesidades en el cantón, por lo que ha sido necesario desvirtuar proyectos que brindarán beneficios a largo plazo.

2.2 Caso Porto Alegre – Brasil

La ciudad de Porto Alegre es la capital del Estado de Río Grande do Soul, y su población rodea los 1.500.000 habitantes. El Estado de Rio Grande do Sul se ha caracterizado por mantener una mayor cultura política que otros estados brasileros. Esto se puede atribuir a su ubicación en el extremo sur de Brasil, es decir, en la frontera con Uruguay y Argentina, lo cual ha obligado que este Estado forjase una cultura de resistencia y lucha por mantener su territorio debido a la existencia de conflictos entre españoles y portugueses que mantenían el poder central en Brasil.⁵⁹

Antecedentes:

Durante varios años, Brasil se caracterizó por la existencia de gobiernos autoritarios, los cuales se vieron empañados por el surgimiento de dictaduras militares que impidieron el libre ejercicio de los derechos ciudadanos. “En 1964, un golpe de Estado de

⁵⁸ Pablo Ospina Peralta, *op. cit.*, pág. 44

⁵⁹ Marta Harnecker. *Delegando poder en la gente. El presupuesto participativo en Porto Alegre*. Internet: <http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=BIBLIO&DATA=biblio2>. Acceso: 20 de diciembre de 2010.

los militares contra el Gobierno de izquierdas democráticamente elegido condujo una dictadura militar que duró hasta finales de los años ochenta⁶⁰. Debido a la existencia de este tipo de gobierno, por alrededor de veinte años, surgieron características que coartaron todo tipo de aparición de democracia. De este modo, se hizo evidente una «marginación política y social de las clases populares, o su integración a través del populismo y el clientelismo⁶¹; restricción de la esfera pública y su privatización por las elites patrimonialistas; “artificialidad” del juego democrático y de la ideología liberal, originando una inmensa discrepancia entre el “país legal” y el “país real” (...)»⁶². Este tipo de prácticas fueron comunes durante la administración militar ya que al no existir posibilidades de mantener contento al pueblo con la forma en la que se gobernaba el país, se implementaron hábitos que intentaban opacar las malas acciones gubernamentales. Sin embargo de aquello, se mantuvo una constante exclusión social y una nula participación social en las decisiones del Estado.

Posteriormente, surgió una época de transición en la cual se instauró la democracia, coincidiendo así con la promulgación de la Constitución Brasileña en el año 1988, la cual contenía principios tendientes a promover la intervención de los ciudadanos en la vida política del Estado, así como contemplaba la delegación de varias facultades -que tradicionalmente pertenecían al gobierno central- hacia los municipios. De esta manera, se originó un notorio proceso que impulsaba la descentralización.

En este mismo año (1988), los ciudadanos de Porto Alegre fueron llamados a elegir a sus representantes municipales. Durante esta contienda se comprobó que los pobladores buscaban ser verdaderamente representados por quienes velarían por sus intereses ya que era trascendental la instauración de varios cambios en la vida política brasileña. De esta manera, salió victorioso de esta elección el candidato Olívio Dutra, del “Partido dos Trabalhadores” (cuyas siglas son “PT”). Este hecho se constituyó en la piedra fundamental para el resurgimiento de una vida democrática en Porto Alegre ya que

⁶⁰ Boaventura de Sousa Santos. Dos democracias, dos legalidades: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, *op. cit.*, pág. 281

⁶¹ Es importante mencionar que el clientelismo ha surgido como una práctica implantada en pluralidad de gobiernos a partir de la antigua Roma. Por ello, para Rodrigo Borja, «el clientelismo es un estilo de hacer política que consiste en generar fidelidades y gratitudes en grupos de la población a cambio de favores que les dispensan u ofrecen los políticos. (...) Algunos lo han definido como el “cambio de votos por bienes o servicios”». En: Rodrigo Borja. Enciclopedia de la política. México, Fondo de Cultura Económica, 1997. Pág. 124.

⁶² Boaventura de Sousa Santos. Democracia y Participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre. Quito, Ediciones Abya-Yala, 2004. Pág 17.

ascendieron al poder fuerzas políticas que en anteriores ocasiones no habían tenido la oportunidad de gobernar una ciudad que era considerada emblemática e importante.

Cabe mencionar que el “Partido dos Trabalhadores” fue fundado a comienzos del año 1980, y fue particularmente un gran protagonista en el Estado de Sao Paulo. Este partido tomó como fundamento para su surgimiento las pautas implantadas por el movimiento obrero, el cual fue un movimiento que mantuvo una constante oposición contra los abusos de la dictadura militar⁶³.

Tomando como antecedente el origen del Partido de los Trabajadores, el primer gran eje de esta administración popular estaba representado por el principio de la «participación popular», y el segundo principio era el de la «inversión de prioridades» para que la administración sea la encargada de proveer bienes y servicios hacia los sectores de escasos recursos.⁶⁴

Evidentemente, estos objetivos no fueron fácilmente cumplidos desde sus inicios debido a los múltiples obstáculos con los que se encontró la nueva administración. Todo esto debido a deudas anteriores contraídas por los gobernantes precedentes, la falta de recursos con los que contaba el Municipio, la falta de organización para adquisición de ingresos, y la falta de infraestructura para el funcionamiento de nuevos organismos de participación.

De esta forma, se inició la discusión sobre el manejo del presupuesto por parte del Municipio conjuntamente con sus administrados. Estos debates se realizaron mediante asambleas populares que intentaron clarificar el manejo de la llamada “presupuestación” (en portugués denominado *orçamentaç_*o). Las mencionadas asambleas se llevaron a cabo entre el 14 y 18 de agosto de 1989, durante las cuales se establecieron que era necesario dividir en regiones a la ciudad de Porto Alegre. En un principio, la ciudad fue dividida en cinco grandes regiones y posteriormente esta regionalización pasó quince microrregiones⁶⁵. Naturalmente, este proceso encaminado a decidir el fin del presupuesto seccional trajo consigo dificultades al momento de la organización de estas asambleas ya que debido a la inexperiencia en el manejo de este programa en un inicio existió una escasa participación

⁶³ Boaventura de Sousa Santos. *Democracia y Participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, *op. cit.*, pág. 18

⁶⁴ Marcelo Kunrath Silva y Flávio Sacco dos Anjos. *El presupuesto participativo en Brasil: Un abordaje crítico sobre la experiencia de Porto Alegre, RS.* Tomado de: Ernesto Ganuza Fernández y Carlos Álvarez de Sotomayor, coords. *Democracia y Presupuestos Participativos*, *op. cit.*, pág. 41.

⁶⁵ *Ibíd.* Págs. 42 - 43

ciudadana, al igual que hubo una falta de organización por parte de la administración para llevar a cabo asambleas y una falta de metodología para elaborar un plan estratégico de asignación presupuestaria.

Según Iria Sharon, coordinadora de Relaciones con la Comunidad durante el mandato de Olivio Dutra, y Neonilse Guimarães, Vicepresidenta del Partido de los Trabajadores municipal durante el mismo gobierno, el primer año de implementación del presupuesto participativo fue desastroso ya que no existió una correcta organización en este proceso. Todo esto debido a que se intentó que estos cambios se realicen de forma apresurada. Se preguntó a los pobladores de forma amplia y general lo que deseaban que ejecutara el gobierno seccional sin que muchas personas conozcan el monto de ingresos que podía ser invertido en obras. Por ello, las demandas fueron colosales y enormes⁶⁶.

Posteriormente a inicios de 1990, se estableció la necesidad de incorporar una reforma fiscal que permitiría adquirir mayores recursos al Municipio para invertirlos en obras y servicios en beneficio de la comunidad ya que con la implementación de este proceso, la mayor parte de los ingresos estaban destinados al pago de personal. Por ello, la población consciente de la necesidad de incrementar los ingresos de la administración, coaccionó a la Cámara Municipal, el máximo órgano encargado de ejercer la función legislativa a nivel seccional, para aprobar este incremento de impuestos, que fueron indiscutiblemente direccionados hacia los más ricos. De esta manera, guiados por el principio tributario de progresividad, se implementaron impuestos tales como el Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y territorial y urbana (IPTU), el Impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (ISSQN); así se procedió con la indexación⁶⁷ de algunas tasas de servicios municipales⁶⁸. Ciertamente, la administración municipal no buscó únicamente plagar de impuestos a sus habitantes sino también se estableció una clara organización para recaudación de tributos lo cual evitó las constantes evasiones del pago de impuestos.

De igual modo, a inicios de este mismo año (1990) se demostró la falta de legislación especial en la ciudad para brindar una mayor seguridad y afianzar la participación ciudadana. Así, algunas organizaciones como el “movimiento popular” y

⁶⁶ Marta Harnecker, *op. cit.*, pág. 11.

⁶⁷ La indexación se refiere a la acción de vincular el valor de un capital o de una renta a la evolución de una variable de referencia como por ejemplo producción, precios o productividad. Tomado de: Y. Bernard ~ J.C. Colli. Diccionario Económico y Financiero. Madrid, Asociación para el progreso de la dirección, Tercera Edición, 1981. Pág. 711

⁶⁸ Boaventura de Sousa Santos. Democracia y Participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre. *op. cit.*, pág.68.

organizaciones no gubernamentales fomentaron la inclusión de nuevos artículos en la Ley Orgánica de Porto Alegre, los cuales permitieron consolidar la participación de la comunidad desde la elaboración del plan plurianual de inversiones, el establecimiento de directrices presupuestarias, y el reconocimiento de presupuestos anuales por parte de la comunidad⁶⁹. Por lo mencionado, durante esta etapa el Municipio se encontraba concentrado en adquirir mayores recursos para cumplir con las prioridades de la población pero esto se complicó ya que no se afirmaban cambios en la ciudad, los cuales eran catalogados como urgentes por los ciudadanos, que no fueron realizados con la rapidez que se deseaba desde un principio. Con esto, el descontento sobre este proceso crecía en la ciudadanía ya que no se podía demostrar transformaciones en la implementación de obras y servicios que eran requeridos continuamente. Pese a los cuestionamientos de los administrados sobre la ausencia de resultados, el gobierno seccional continuó con la implementación de este proceso. Por ello, surgieron algunos organismos para dar fuerza a este proceso. Se creó el Gabinete de Planificación (GAPLAN) y la Coordinación de Relaciones Comunitarias (CRC), con el fin de brindar una mayor organización en los procesos participativos, igualmente para -conducir correctos mecanismos de debate entre los involucrados, e impulsar los diversos cambios tributarios en las diez y seis regiones en que se dividió la ciudad⁷⁰. Según Zander Navarro, la CRC es un órgano mediador que vincula las autoridades municipales a los líderes comunitarios y permite el mantenimiento de una estrecha relación con sus asociaciones; mientras que el GAPLAN traduce las demandas de la comunidad en formatos presupuestarios, produce estudios para establecer la viabilidad técnica y económica de obras, es responsable de realizar una propuesta preliminar del presupuesto y del plan de inversiones⁷¹.

Cabe mencionar que en este año, existió una organización sustancialmente superior de este proceso ya que se superaron dificultades estructurales que mostraron el descontento de la ciudadanía. Notoriamente, esta superación se debe a la experiencia que iba adquiriendo la administración en la ejecución del proceso.

En 1991, el tercer año en que se implementó este mecanismo de participación social, el Municipio fue adquiriendo paulatinamente mayores ingresos debido a las reformas tributarias. Un importante hecho de este año, fue la publicación del Plan de

⁶⁹ Marcelo Kunrath Silva y Flávio Sacco dos Anjos, *op. cit*, pág. 44.

⁷⁰ *Ibíd.* Pág. 45

⁷¹ Zander Navarro, *op. cit*, pág. 313

Inversiones, donde se determinó las obras prioritarias, el costo de dichas obras, y los lugares donde se iniciarían estas obras y servicios. De esta manera, la población empezó por fiscalizar el destino de estos ingresos con lo cual la ciudad fue adquiriendo sus necesidades primordiales y, poco a poco, las obras y servicios con carácter prioritario fueron ejecutándose. En este mismo año, se creó el “Foro del presupuesto participativo”, que se encontraba “formado por los representantes de las dieciséis microregiones, votados en asambleas regionales, y que posteriormente se llamaría «Consejo del presupuesto participativo» (COP)”⁷². Este Consejo de representantes ha adquirido una importancia trascendental en la incorporación del presupuesto participativo ya que sus tareas se encaminan a permitir su total funcionamiento. Según Ubiratan de Souza, Director del Gabinete de Planificación desde 1993 en la Alcaldía de Porto Alegre, entre sus principales funciones el COP se encarga de elaborar el presupuesto y el plan de inversiones, así como establecer los servicios de la ciudad tomando en cuenta las propuestas de la administración y las demandas de las diversas regiones⁷³. Es importante recalcar que, según lo establecido anteriormente, la propuesta previa de elaboración de presupuesto y el plan de inversiones es realizada por el GAPLAN, la cual es remitida al COP y este es el encargado de enviarla a la Cámara Municipal.

En el siguiente año, en 1992, la participación ciudadana en este proyecto se incrementó significativamente ya que existía una mayor credibilidad de la administración ante los ciudadanos. No únicamente se establecieron palabras en este año sino se fueron forjando los objetivos de ejecución de propuestas ya que el gobierno municipal contaba con un mayor respaldo económico.

En 1993, ganó las elecciones como alcalde de Porto Alegre, Tarso Genro, del Partido de los Trabajadores. Durante este período, se estableció la necesidad de contar con Coordinadores Regionales del Presupuesto Participativo, quienes serían los intermediarios entre la alcaldía y la comunidad en cada región. Estos funcionarios serían independientes de las secretarías, y tratarían temas referentes al presupuesto. Sus funciones se basaban en ser buenos transmisores de la información, ayudar en la organización del proceso y fundamentalmente ser mediadores de conflictos.⁷⁴

⁷² Marcelo Kunrath Silva y Flávio Sacco dos Anjos, *op. cit.*, pág. 49

⁷³ Marta Harnecker, *op. cit.*, pág.25

⁷⁴ *Ibíd.*, *op. cit.*, págs. 36 y 37.

Durante este año, se realizó el “Primer Congreso de la Ciudad de Porto Alegre” donde se determinó que era necesario ampliar los intereses del presupuesto participativo, así como se analizó la existencia de ciertos sectores que aún no habían sido incluidos totalmente en estos mecanismos de participación ciudadana. Sectores sociales como la clase media y los pequeños empresarios se mantenían distantes y reacios a este proyecto. Por ello, en 1994, se crearon las “plenarias temáticas” donde se seleccionaron cinco temas de vital importancia para el ejercicio de esta herramienta: organización de la ciudad; salud y asistencia social; desarrollo económico y sistema de impuestos; transporte y circulación; educación, cultura y esparcimiento. Estas plenarias se organizaron operativamente de la misma forma que funcionó el presupuesto participativo, permitiendo que cada una de las plenarias tenga derecho a designar consejeros que conformaron el COP. Esta medida tuvo éxito en atraer a nuevos sectores y se incrementó la calidad y complejidad de las orientaciones propuestas en el presupuesto participativo⁷⁵.

Para esta época, los ciudadanos se encontraban totalmente inmiscuidos en el proceso y motivados para ejercer una participación activa. De conformidad con Clayton Rebello, Delegado y Consejero del Presupuesto Participativo, los ciudadanos lograron comprender el presupuesto participativo, porque comenzaron a relacionarlo con el presupuesto familiar. Es decir, comprendieron que la alcaldía tiene una determinada cantidad de dinero de ingresos destinada para gastos, los cuales no alcanza para cubrir de inmediato todas sus necesidades. De esta forma, como no todas las demandas pueden ser resueltas, hay que priorizar ciertas obras⁷⁶. Claramente, este conocimiento de la población fue adquirido por la transparencia y publicidad que manejó en la administración para dar a conocer a sus administrados los procesos que se encontraban ejecutando así como toda la información en torno a su desarrollo.

Posteriormente, en 1996 ganó las elecciones en la ciudad de Porto Alegre, Raúl Pont, perteneciente al Partido de los Trabajadores. Sucediéndole, nuevamente, Tarso Genro en la alcaldía en el año 2000.

Funcionamiento del presupuesto participativo en Porto Alegre

⁷⁵ Zander Navarro, *op. cit.*, pág. 312

⁷⁶ Marta Harnecker, *op. cit.*, pág. 14

Es indispensable conocer la estructura y el funcionamiento para la creación del presupuesto participativo. Por ello, Gerson Almeida, Secretario Técnico de la Alcaldía de Porto Alegre, establece que este proceso está siendo mejorado paulatinamente por ser un proceso estable pero no rígido. Su funcionamiento inicia en una primera reunión, entre los meses de marzo y abril, donde se discute una pauta fija. Primero, se realiza la rendición de cuentas correspondientes al año anterior, para determinar los objetivos que fueron cumplidos y las obras que no fueron realizadas. Así, el gobierno seccional debe realizar una explicación detallada sobre las decisiones que fueron tomadas en relación al presupuesto. Luego, se presenta el plan anual de inversión, el cual había sido decidido y deliberado el año anterior por sus participantes. De esta manera, son los ciudadanos los que deciden si mantiene el método utilizado anteriormente para la ejecución del plan de inversión o si van a realizar cambios en el mismo. Posteriormente, se designan los delegados del presupuesto, donde son elegidos mediante votos individuales de los participantes en la reunión⁷⁷. La designación de los delegados del presupuesto varía de conformidad con los asistentes a la asamblea. Estos delegados conformaban el “Foro de Delegados”.

Durante algunos años, debido al descontento de los pobladores con este proceso, se realizaron algunos mecanismos tendientes a incentivar la participación social en esta toma de decisiones. Por ello, Iria Sharon establece que se fijaron parámetros tales como promover que las comunidades que lograban movilizar más gente podrían elegir mayor cantidad de delegados. Al principio, cuando la asistencia a las reuniones no era masiva, se elegía un delegado por cada cinco asistentes. Luego, cuando aumentó la concurrencia se incrementó esta cifra a diez, para evitar que el Foro de Delegados fuese inoperante por exceso de participantes⁷⁸. En los últimos años, debido a una importante afluencia de participantes, este criterio ha cambiado sustancialmente.

Una vez que se realiza la primera reunión, entre marzo y junio se efectúan reuniones intermedias en las comunidades donde se debaten los temas prioritarios entre vecinos. Finalmente, en estas reuniones autónomas, por elección, se jerarquizan las obras. Posteriormente, entre los meses de junio a julio, se realiza la segunda reunión, mediante asambleas masivas. En esta reunión, el gobierno anuncia el presupuesto anual con el que

⁷⁷ Gerson Almeida. *La experiencia del Presupuesto Participativo en Porto Alegre*. Tomado de: Liliana Miranda Sara (comp.). *Presupuesto Participativo y Agenda 21: construyendo ciudades para la vida*, op. cit., Págs. 293 - 294

⁷⁸ Marta Harnecker, op. cit., pág.15

cuenta así como los gastos que se estiman tener durante el año. A su vez, se presentan las demandas de obras y servicios por parte de las regiones territoriales y temáticas. También se eligen a quienes conformarán el Consejo del Presupuesto Participativo: dos consejeros titulares y dos suplentes por región, es decir, se eligen treinta y dos consejeros titulares en las 16 regiones; y se eligen dos delegados por cada plenaria. Las plenarios se realizan por temas, para quienes no quieran participar por su región pero les atraigan determinados ámbitos, específicamente, siete plenarios temáticas: circulación y transporte; salud y asistencia social; educación, deporte y diversión; cultura; desarrollo económico y tributación; organización de la ciudad; desarrollo urbano y ambiental⁷⁹. Cabe recalcar, que anteriormente únicamente existían cinco plenarios, y esto constituye una posibilidad de involucrar a especialistas en determinados temas para permitir un mejor desenvolvimiento de la participación de los pobladores.

Es importante mencionar que estas reuniones son públicas, y convocadas mediante medios de comunicación masiva para que puedan participar en ellas cualquier ciudadano que desee involucrarse en la gestión municipal. Igualmente, en ellas participan el alcalde, y organismos como el GAPLAN y CRC.

La siguiente fase, una vez que se han realizado las asambleas, es la preparación de la primera matriz presupuestaria, que tal como lo he podido especificar anteriormente, es realizada por el GAPLAN, el cual determinará las obras y servicios necesarias en la ciudad. Esta matriz se examina por parte de la Junta Financiera gubernamental y se envía a los órganos de la municipalidad. Entre julio y agosto, las secretarías y departamentos, se basan en esta matriz para elaborar sus propuestas presupuestarias. Esta propuesta se entrega al Consejo del Presupuesto Participativo y posteriormente se redacta la propuesta presupuestaria en el mes de septiembre. Finalmente, entre octubre y diciembre, se elabora el Plan de Inversiones para el próximo año.⁸⁰

Es claro que este proyecto goza de una gran apertura que permite la inclusión de los pobladores en la elección de procesos fundamentales en la ciudad ya que la administración seccional emplea pluralidad de recursos para escuchar las propuestas y necesidades de los ciudadanos. La participación social, en el presupuesto participativo, es constante por que los administrados son beneficiarios de mecanismos de debate que permiten definir mejor las inversiones que deben efectuarse. Cada propuesta de inversión es profundamente

⁷⁹ Gerson Almeida, *op. cit.*, págs. 294-296

⁸⁰ Marcelo Kunrath Silva y Flávio Sacco dos Anjos, *op. cit.*, pág. 51.

analizada por organismos especializados y constituidos para formar parte de este gran cambio. No existe lugar para decisiones apresuradas e inconscientes ya que todos los aspectos referentes a cada obra son estudiados por el alcalde, sus asesores, y la comunidad. Radicalmente, se evaden prácticas consuetudinarias de corrupción y malversación de fondos públicos por parte del gobierno seccional debido a la aplicación de principios como la transparencia y la publicidad en este proceso. Igualmente, la tarea ciudadana no culmina con la determinación de obras y servicios prioritarios sino continúa hacia la fiscalización de las actividades realizadas por el Municipio.

Ventajas en la implementación del presupuesto participativo en Porto Alegre

1. Se instauró la existencia de una inminente participación activa de los ciudadanos lo cual permite mantener una relación armónica entre la administración y los pobladores, convirtiéndola en una ciudad políticamente activa.
2. Existe una reducción significativa de la corrupción, y mal uso de recursos del Estado, creando una concientización ciudadana.
3. Se reafirma la confianza los ciudadanos en los procesos democráticos locales, brindándoles seguridad jurídica.
4. Permite que amplios sectores de la población, históricamente excluidos, intervengan y participen en la definición de prioridades de acción de la administración municipal, terminando con prácticas clientelares y autoritarias⁸¹.
5. Se crearon mecanismos para incrementar los ingresos municipales, con el consentimiento de los ciudadanos, quienes impulsaron las reformas concernientes al aumento de impuestos.
6. Los ciudadanos son los encargados de fiscalizar la creación de obras y servicios en su territorio y el destino del presupuesto, lo cual impulsa la cooperación social.
7. Se crearon administraciones seccionales comprometidas con la ciudad y, por ende, responsables en su gestión.
8. Existe un consenso en establecer que las acciones del presupuesto participativo produjeron una reducción en el costo de obras públicas ya que no existían pagos “extras” a funcionarios corruptos, para facilitar licencias o aceptar fraudes⁸².

⁸¹ *Ibíd.* Pág. 53

⁸² Zander Navarro, *op. cit.*, pág.320

9. Se fomenta el pago de impuestos de los ciudadanos, quienes son conscientes del beneficio que podrán obtener de dichos pagos. Así, se impiden prácticas tendientes a evadir el pago de tributos.
10. Se atribuye la introducción de criterios transparentes y públicos para procesar las demandas de la comunidad, brindando legitimidad a este proceso, en todas sus fases de implementación⁸³.

Desventajas en la implementación del presupuesto participativo en Porto Alegre

1. En un principio, la falta de organización del Municipio para llevar a cabo este proyecto por la poca experiencia de interacción con los pobladores.
2. Se comprobó el poco conocimiento que tienen los ciudadanos sobre sus derechos, sobre los procedimientos de la ciudad, y para designar obras como prioritarias en sus comunidades.
3. La falta de interés de los ciudadanos por involucrarse en un proceso desconocido. Todo esto se origina de las prácticas demagógicas comunes realizadas únicamente con intereses políticos y no de mejoramiento de las condiciones sociales, lo cual ha disminuido la confianza en los gobiernos de turno.
4. Una vez que existe una participación de los pobladores, el surgimiento de la falta de interés por continuar en el proceso debido a la ínfima agilidad para la realización de obras y servicios.
5. Una de las críticas a esta propuesta se centran en que debido a la regionalización de la ciudad, se imposibilita una discusión de la misma entendida como un todo⁸⁴. Es decir, cada región se enfoca por las necesidades dentro de su territorio y de sus ciudadanos, pero no existe una visualización total de los problemas de la ciudad en relación a otras. Esto si podría dificultar el desarrollo comunal de la ciudad.
6. Las peticiones que realizan los ciudadanos se relacionan con necesidades locales inmediatas, mas no a largo o mediano plazo⁸⁵. Es justificable que las prioridades establecidas por la comunidad sean aquellas consideradas emergentes y no aquellas planificadas para un tiempo prudencial ya que existen constantes requerimientos en cada barrio. Pero, es necesario que una vez que estos sean cumplidos, la ciudadanía

⁸³ Marcelo Kunrath Silva y Flávio Sacco dos Anjos, *op. cit*, pág. 55

⁸⁴ Boaventura de Sousa Santos. Democracia y Participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre. *op. cit*, pág. 73

⁸⁵ *Ibíd*, pág. 136

deba planificar aquellas obras a largo plazo que brindarán un servicio comunitario de calidad.

7. Se criticó el hecho de centrar la atención en las necesidades de las clases populares, pues se desatendían requerimientos importantes para otros sectores sociales como clases medias, empresarios y sindicatos⁸⁶. Esto se puede evitar con la participación de estos sectores quienes serán los encargados de determinar que sus obras son prioritarias de igual forma o de mayor forma que aquellas de las clases populares.

En general, la implementación del presupuesto participativo en Porto Alegre ha traído consigo la satisfacción de sus ciudadanos con este proceso. Evidentemente, no será un proceso perfecto en todo sentido pero tiene aspectos positivos que permiten el establecimiento de principios que han beneficiado a la administración seccional y a sus ciudadanos. Según Neonilse Guimarães, la implementación del presupuesto participativo en Porto Alegre, ha demostrado que en un principio las personas asistían a las reuniones interesadas en adquirir beneficios relacionados con sus condiciones materiales de vida como: cerrar los huecos de su calle y pavimentarla, hacer el saneamiento básico, construir una escuela, asegurar el abastecimiento de agua; pero a medida que los ciudadanos fueron alcanzando estas obras, los habitantes comenzaron a percibir una dimensión social. Esto fue cambiando la relación los pobladores con su barrio y, en general, con la ciudad. Lo que se inició como simples conquistas para mejorar únicamente sus condiciones materiales de vida, fue convirtiéndose en valores de ciudadanía⁸⁷.

En principio, esta no será una tarea fácil para la administración seccional ya que debe existir una coherente promoción de este proyecto, en la cual deben delimitarse los beneficios que acarreará este instrumento al desarrollo de cada barrio. De igual modo, deben establecerse prácticas tendientes a impulsar la participación de la ciudadanía con este proyecto, para lo cual debe existir un profundo estudio del presupuesto con el que contará la administración municipal para llevar a cabo el presupuesto participativo.

Del mismo modo, Tarso Genro establece que esta experiencia surgida en Porto Alegre, no es común ya que no se trató únicamente de “incentivar” la participación de los ciudadanos de forma espontánea para realizar obras o aceptar los mecanismos de democracia formal. En contraposición, se creó un centro de decisiones que, conjuntamente

⁸⁶ *Ibíd*, pág. 73

⁸⁷ Marta Harnecker, *op. cit.*, pág. 30

con el poder ejecutivo y legislativo, democratizó la acción política e involucró a los ciudadanos en un nuevo espacio público cuyo fin fue impulsar el ejercicio de los derechos ciudadanos y promover que los ciudadanos sean exigentes y críticos⁸⁸.

En conclusión, el establecimiento del presupuesto participativo en una ciudad es una labor continua y organizada que debe efectuar el Municipio que se encuentre interesado en llevarla a cabo. Sin embargo, si se cuenta con una predisposición para incentivar la participación ciudadana, puede lograrse fácilmente.

2.3. CASO VILLA EL SALVADOR – PERÚ

El distrito de Villa El Salvador se encuentra ubicado en la periferia sur de Lima, con una población aproximada de 380,000 habitantes. Como se mencionó anteriormente, es el resultado del desplazamiento de 7000 familias en el gobierno militar presidido por Juan Velasco, en 1973. Durante su creación, Villa El Salvador se distribuyó mediante cuadras, prácticamente es “un cuadrado, cada cuadrado tiene 386 familias aproximadamente; cada grupo está dividido en 16 manzanas; cada manzana en 24 familias; y cada lote de terreno tiene 140 m² (...)”⁸⁹. A pesar, de la población reducida con la que cuenta este distrito, se ha demostrado que el empeño por obtener la superación de sus habitantes, ha permitido que estos se organicen con el único fin de buscar el bienestar y desarrollo en su territorio.

Antecedentes

En 1983, se creó oficialmente el distrito de Villa El Salvador, guiado por una lógica que buscaba afianzar las relaciones entre el gobierno seccional y las organizaciones sociales. El lema que se instauró a partir de este hecho fue “ley comunal- ley municipal”. Durante este período, el primer hecho que determinó la cogestión municipal fue establecer la primera inversión que se realizaría en base a la recaudación del impuesto predial de la ciudad. Con ello, se compró el primer camión recolector de basura⁹⁰. A partir de aquello, los ciudadanos pudieron entender que su ayuda económica fue trascendental para la

⁸⁸ Tarso Genro, *op. cit.*, pág. 282

⁸⁹ Martín Pumar. El presupuesto participativo en Villa El Salvador. Tomado de: Liliana Miranda Sara (comp.). *Presupuesto Participativo y Agenda 21: construyendo ciudades para la vida*. Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2003. Pág. 353.

⁹⁰ Gina Chambi Echeagaray y José Ventura Egóavil, *op. cit.*, pág. 93

obtención de un bien que beneficiaba inmensamente a la población y esto podía adquirirse fácilmente con su cooperación y participación.

Posteriormente, previa a la implementación del presupuesto participativo en Villa El Salvador, existieron dos planes de desarrollo, incorporados por el municipio y la población, que intentaron promover el cumplimiento de objetivos en beneficio de la comunidad. Naturalmente, al ser un distrito conformado por personas que fueron desplazadas, compartían un mismo ideal por crear una nueva ciudad que pudiera ser habitable para sus ciudadanos.

De esta manera, se implementó un primer plan de desarrollo relacionado primordialmente por fomentar un desarrollo urbano. Se buscaba determinar la organización y funcionamiento de la ciudad mediante una ordenada ocupación del espacio y del territorio. Existió un lema que acompañó constantemente a este plan de desarrollo, este fue: “porque no tenemos nada lo haremos todo”⁹¹. Estos ciudadanos se encontraban motivados para empezar con la creación de una ciudad que contaría con bienes y servicios necesarios para su sustentación; al mismo tiempo, sabían que era una tarea complicada y llena de obstáculos ya que no contaban con una organización de sus pobladores y existía una larga lista de requerimientos de sus ciudadanos.

Por ello, era necesario empezar a organizar a la ciudad y definir a sus representantes. Con esta necesidad, se crea la Comunidad Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES) que era una organización liderada por dirigentes y líderes sindicalistas los cuales asumieron el encargo que les otorgaba el gobierno para compartir la tarea de gestión del desarrollo de este nuevo distrito⁹². Mediante esta organización, la administración municipal y los pobladores se acercaron para determinar objetivos comunes que debían realizarse rápidamente, conforme iba creciendo la ciudad.

Luego, se estableció la creación del segundo plan de desarrollo, el cual fue elaborado a mediados de la década de los 80. El lema que acompañó este segundo plan fue “antes que casas, fábricas”. Este plan tenía como objetivo transformar la ciudad de Villa El Salvador “de una ciudad dormitorio a una ciudad productiva”. Se permitió la creación del parque industrial, para pequeños y medianos empresarios, constituyéndose en una fuente de empleo permanente tanto en el ámbito productivo o en la comercialización de

⁹¹ Néstor Ríos Morales, *op. cit.*, pág. 176.

⁹² Liliana Marulanda y Gina Chambi Echegaray. Desarrollo local con gestión participativa. El presupuesto participativo en Villa El Salvador, Perú. Tomado de: Liliana Miranda Sara (comp.). *Presupuesto Participativo y Agenda 21: construyendo ciudades para la vida.* Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2003. Pág.362 .

productos⁹³. Con esta creación, se afianza el lema promulgado a inicios del primer plan, donde los ciudadanos de Villa El Salvador, estaban conscientes de la necesidad de incorporar fuentes para la obtención de ingresos a la ciudad. Consideraban como trascendental contar con un parque industrial que originaría ingresos para la ciudad pues esta no contaba con el presupuesto para satisfacer las necesidades de los pobladores, incluso esta necesidad para obtener beneficios era considerada más importante que la creación de sus viviendas. Esto nos demuestra, la visión tan diferente que mantenían estos pobladores, los cuales conocían que la base para el desarrollo de su ciudad se enmarcaba en la búsqueda por aumentar sustancialmente su producción.

En 1999, durante el gobierno de Alberto Fujimori, el Perú atravesó por una época caracterizada por una administración corrupta, autoritaria, y centralista. La falta de atención de la administración central, a los problemas de las ciudades, agudizaba constantemente una grave crisis a nivel nacional. Surgieron mayores conflictos cuando “las municipalidades sufrieron una recentralización de algunas competencias (52 normas entre decretos legislativos, supremos y leyes que recortaron competencias a las municipalidades en el período de 1990-2000), que les estrechó la potestad tributaria y les recortó recursos económicos”⁹⁴. Esta acción, que aminoró los ingresos a los municipios, impidió la realización de proyectos indispensables en cada ciudad, causando una gran inconformidad de los ciudadanos. Por ello, algunas ciudades, como Villa El Salvador, buscaron establecer proyectos para obtener recursos por medio del apoyo de Organizaciones no gubernamentales (ONG) y de sus mismos pobladores.

En este mismo año, asumió la alcaldía de Villa El Salvador, Martín Pumar quien consideró necesario iniciar un proceso de democratización para lo cual la población y la municipalidad debían ser las encargadas de elaborar el tercer plan de desarrollo, sin importar que su proceso de creación demoraría aproximadamente un año. En febrero de este mismo año, se convocó a toda la ciudadanía, sin excepción, para informarles sobre una construcción mancomunada de la ciudad. Así, se crearon cinco agencias municipales, se dividió al distrito y los ciudadanos comenzaron a discutir este proyecto con funcionarios, regidores o concejales. A su vez, se convocó a algunas ONG que mantenían proyectos en la ciudad para promover la creación de una comisión técnica que serviría como

⁹³ Néstor Ríos Morales, *op. cit.*, pág. 176 – 177.

⁹⁴ Gina Chambi Echeagaray y José Ventura, *op. cit.*, pág. 95

instrumento de discusión de importantes temas de la ciudad con los habitantes⁹⁵. Es evidente, que esta administración buscó desde un principio involucrar a los ciudadanos con este proyecto sin importar que esto tomaría más tiempo para la incorporación de este modelo. Del mismo modo, a partir de esta primera convocatoria, que tuvo gran afluencia de la población, se impulsó la inclusión social permitiendo una participación permanente de todos sus participantes.

El proceso continuó con la programación de talleres temáticos y territoriales. Los talleres territoriales permitieron dividir el distrito en diez sectores tomando como base la zonificación urbana y la consolidación de cada sector; mientras que los talleres temáticos se programaron con temas específicos como educación, ciudad saludable, pequeña industria, jóvenes, seguridad ciudadana, desarrollo agropecuario y género⁹⁶.

Tal como se anotó en el proceso de presupuesto participativo en Porto Alegre, es importante realizar una sectorización de la ciudad para poder coordinar correctamente la organización de este proceso. Evidentemente, esta sectorización beneficia a este modelo ya que no se puede pretender manejar la ciudad en su conjunto por la extensión y el tiempo que tomaría al municipio para implementar proyectos generales. De igual manera, se menciona la existe de una segunda opción de participación en la cual las personas que poseen conocimientos en materias específicas, prefieren participar brindando apoyo a ciertos temas de su interés.

Sin embargo, considero que debido a la falta de experiencia del gobierno seccional para la implementación de estos procesos mancomunados con los ciudadanos, también existieron errores, específicamente en el período entre 1990 a 1992. En un principio, el manejo del presupuesto se basaba en una transferencia de todos los tributos municipales a la CUAVES. Esta transferencia no contaba con un plan determinado para su distribución, por lo que se realizaba en partes iguales a los grupos residenciales. Con ello, la cantidad de recursos con la que contaba cada grupo era mínima lo que imposibilitó efectuar obras significativas para el distrito⁹⁷. Se demuestra que esta falta de conocimientos para conformar una adecuada forma de distribución de la riqueza, obedecía a la ausencia de planificación de los organismos para poner en práctica este proyecto. Es imposible permitir una distribución igualitaria del presupuesto municipal ya que esta debe efectuarse de forma equitativa en la comunidad, tomando en cuenta determinados parámetros para su

⁹⁵ Martín Pumar, *op. cit.*, pág. 354

⁹⁶ Néstor Ríos Morales, *op. cit.*, pág. 178.

⁹⁷ Liliana Marulanda y Gina Chambi Echegaray, *op. cit.*, pág. 364

repartición. No todos los grupos residenciales tienen las mismas necesidades, por lo tanto deben considerarse sus características para delimitar el monto que será asignado. Lo importante es que estas falencias fueron detectadas desde un principio y se intentaron mejorar sus límites para su incorporación.

Con estas experiencias, luego de la implementación de los talleres territoriales y ejes temáticos, se intentó llevar a cabo una gran asamblea en la ciudad para crear objetivos en conjunto y permitir una mayor asociación de sus participantes. Por ello, tal como lo menciona el alcalde Martín Pumar, se tomó como base que el pueblo de Villa El Salvador se caracterizaba por ser eminentemente católico, así bajo esta premisa, se consideró que en la religión católica para elegir al máximo patriarca de la Iglesia era pertinente que se lleve a cabo un “cónclave” conformado por los grandes líderes. En este caso, se intentó realizar algo similar y se reunió a los representantes de los ejes temáticos y de los talleres territoriales, los cuales fueron elegidos democráticamente, y se llevó a cabo el “Primer Cónclave de Villa El Salvador”. Esta convocatoria fue realizada en septiembre de 1999, la cual contó con una masiva concurrencia de 300 participantes los cuales expusieron sus conclusiones y las denominadas “visiones de futuro”, que no eran más que sus requerimientos. El problema radicó en que existieron más de 30 visiones de futuro, las cuales fueron sometidas a un proceso de concertación para encontrar propuestas que coincidían entre sí. Con ello, se redactó un borrador del documento denominado: *Propuesta del plan de desarrollo de la ciudad*.⁹⁸ Cabe mencionar que esta convocatoria sirvió para inmiscuir directamente a los ciudadanos en este proyecto. Durante el mismo, se demostró que los requerimientos de los pobladores eran múltiples pero igualmente debían existir parámetros para definir aquellos proyectos más importantes para el distrito.

Con este antecedente, el 14 de noviembre de 1999, se efectuó la primera consulta ciudadana cuyo objetivo no era la elección de gobernantes, sino la aprobación de la propuesta del Plan de Desarrollo. En este proceso, participaron aproximadamente cincuenta mil personas, mayores de 16 años de edad, quienes fueron oportunamente informadas, casa por casa, sobre el contenido del Plan. La Comisión encargada de la Redacción del Plan, la cual fue conformada en el “Primer Cónclave” por dirigentes locales, constituyó el Comité Electoral; y la Asociación Civil de Transparencia, organismo conformado durante el régimen de Fujimori para garantizar la transparencia electoral y gubernamental, se encargó de supervisar la limpieza del acto electoral. Una vez concluido

⁹⁸ Martín Pumar, *op. cit.*, pág. 21

este proceso, la visión de futuro fue exitosamente aprobada por el 83.7% de los votantes. Los cinco objetivos estratégicos del plan que fueron aprobados, de forma prioritaria, fueron los siguientes:

- En primer lugar, una ciudad saludable, limpia y verde. Aprobado con el 63.10 %
- Segundo, una comunidad educativa. Aprobado con el 40.65%
- Tercero, un distrito de productores y generador de riqueza. Aprobado con el 34.60%
- Cuarto, una comunidad líder y solidaria. Aprobado con el 24.63%
- Quinto, una comunidad democrática. Aprobado con el 20.72%⁹⁹

Los resultados de esta consulta, sirvieron para que el Municipio considere que el Plan de Desarrollo, que debía ser implementado en la ciudad, debía basarse primordialmente en mejorar los servicios de la misma. El primer objetivo establecía la importancia por fomentar proyectos de saneamiento en la ciudad, el correcto manejo de la basura y desechos, así como considerar la creación de áreas verdes que incentiven el cuidado del medio ambiente. Luego, el segundo objetivo era trascendental ya que una ciudad sin educación no progresa, y no fomenta la formación de profesionales para mejorar las condiciones económicas de sus ciudadanos. El tercer objetivo, se encuentra ligado con los primeros objetivos durante la creación de Villa El Salvador, es decir, incentivar el surgimiento de industrias para mantener altos niveles de producción en la ciudad y así generar grandes ingresos. El cuarto objetivo, se centraba en mantener la capacidad de autogestión de sus ciudadanos, quienes han demostrado ser capaces de llevar a cabo procesos importantes que han permitido el crecimiento del distrito y su posicionamiento como una ciudad ejemplar. El quinto y último objetivo, determinaban la importancia de la continua participación de sus habitantes durante el cogobierno con la municipalidad para designar los requerimientos de la comunidad, lo cual se ha logrado por medio de una concientización social.

Este resultado positivo surgido a través de la consulta, demostró la voluntad de los ciudadanos por mantenerse activamente como participantes del Tercer Plan de Desarrollo que se pretendía efectuar en el distrito. Este fue un proceso meramente social, que contó con la designación de aspectos importantes que debía tomar en cuenta la municipalidad. Claramente, este proceso fue impulsado por la administración seccional pero los resultados

⁹⁹ Nestor Ríos Morales, *op. cit.*, págs. 179 y 180

fueron obtenidos solamente de la voluntad de la comunidad quienes buscaban el cumplimiento efectivo de estos objetivos.

En diciembre de 1999, se realizó el “Segundo Cónclave”, donde se estableció la necesidad de contar con la utilización del presupuesto como una herramienta para dinamizar y promover la incorporación del Plan de Desarrollo¹⁰⁰. Durante este período, se dio inicio a la implementación del presupuesto participativo.

El 04 de junio de 2001, se creó la Ordenanza Municipal N° 030-2001-MVES, la cual institucionalizó el presupuesto participativo como instrumento de gestión. Esta ordenanza estableció, entre sus aspectos primordiales: que las fases del presupuesto participativo eran la asignación presupuestal, convocatoria, concertación, temática territorial, definición de prioridades y decisión, elaboración de proyectos y ejecución, y rendición de cuentas; consagró los objetivos estratégicos establecidos en la consulta popular de 1999; delimitó que el monto destinado anualmente a gastos de inversión del presupuesto participativo debía ser el 35% del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)¹⁰¹; y que la comunidad debe aportar en el proceso con el 20% de la obra o proyecto aprobado. Esta aportación de la comunidad puede realizarse con materiales para las obras o en mano de obra.

Funcionamiento del presupuesto participativo

Este proceso inicia con la identificación de unidades territoriales. Se procedió con la sectorialización del distrito en ocho unidades territoriales de Villa El Salvador, más la zona agropecuaria, la zona de playas y los nuevos asentamientos humanos¹⁰². Tal como mencioné anteriormente, la sectorialización constituye un gran avance en la implementación del presupuesto participativo. Las experiencias municipales demuestran que cada división del distrito o ciudad conllevará una mejor asignación presupuestaria, y una forma adecuada de encaminar las propuestas y necesidades de los ciudadanos hacia las autoridades de la administración seccional.

¹⁰⁰ Lilitana Marulanda y Gina Chambi Echegaray, *op. cit.*, pág. 364

¹⁰¹ Un órgano del gobierno central que maneja la distribución de los ingresos provenientes de los impuestos para repartirlos entre los municipios del Perú. Tomado de: Lilitana Marulanda y Gina Chambi Echegaray, *op. cit.*, pág. 365

¹⁰² Gina Chambi Echegaray y José Ventura, *op. cit.*, pág. 99

Es importante recalcar que para proceder con el funcionamiento de este proceso, es necesario establecer el monto de la asignación del presupuesto que se realiza por medio del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Con esta información, el presupuesto asignado a Villa El Salvador, es sometido a la decisión de sus participantes para su distribución.

Cabe mencionar que en VES se han establecido tres criterios para asignar recursos a los territorios:

a) Necesidades básicas insatisfechas: Se consideran las unidades territoriales que no poseen servicios básicos conforme la información adquirida por el municipio.

b) Número de habitantes y predios: Responde a un criterio demográfico. La unidad territorial que posea más habitantes podrá adquirir una mayor asignación presupuestaria.

c) Responsabilidad y cultura tributaria: Se considera que las unidades territoriales que cuenten con contribuyentes que mantengan un aporte tributario responsable, es decir quienes paguen al día sus tributos municipales, recibirán mayor presupuesto. Este criterio pretende desincentivar la evasión tributaria.¹⁰³

Desde mi punto de vista, es coherente considerar como el criterio más importante a las necesidades básicas insatisfechas ya que si consideramos más importante el número de habitantes, pueden existir sectores con gran número de habitantes pero sin mayores requerimientos para satisfacer servicios básicos. En lugar de ello, pueden existir unidades territoriales con escaso número de habitantes pero con abundantes falencias en servicios básicos¹⁰⁴. Igualmente, considero importante incentivar el pago de impuestos de los ciudadanos ya que de esta forma cada unidad territorial puede fiscalizar el pago de los mismos y promover acciones contra los evasores del pago de impuestos.

Posteriormente, una vez que se conoce el monto asignado por el gobierno central al municipio, se realiza un lanzamiento público - por medio de la ejecución de una asamblea pública- de los objetivos, la metodología y los alcances que tendrá el presupuesto participativo. En esta asamblea participan líderes locales, autoridades y representantes de

¹⁰³ Gina Chambi Echegaray y José Ventura, *op. cit.*, pág. 100

¹⁰⁴ Considero trascendental mencionar que el artículo 66, numeral 2, de la Constitución del Ecuador consagra como un derecho de las personas contar con una vida digna que, en definitiva, asegure la provisión de servicios básicos necesarios, por ello la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas deben ser prioritarias.

instituciones. El lanzamiento público se lo realiza a través de medios de comunicación masiva para contar con todos los participantes de este proyecto.

Luego, se promueve la creación de comités de gestión en los grupos residenciales. La distribución de Villa El Salvador en manzanas, grupos residenciales y sectores, permite la existencia de un dirigente vecinal por manzana. De esta forma, se conforma la junta directiva a nivel de grupo residencial donde participan los dirigentes vecinales y representantes de organizaciones temáticas. Las decisiones se toman en asambleas por manzana; sus propuestas y proyectos, que se llevan por los delegados o la junta directiva de la manzana, son presentadas a la asamblea de grupo residencial. En esta etapa de grupo residencial, se ejerce una fiscalización de los ciudadanos en la ejecución de proyectos, custodiando los materiales de obras y aportando mano de obra.

Después, se promueve la instauración de los comités de gestión a nivel de sectores¹⁰⁵, con asambleas sectoriales en cada uno de ellos, y donde participan delegados conjuntamente con representantes acreditados de las asambleas de los grupos residenciales.

En esta instancia, los comités de gestión reciben información del municipio sobre el costo y estándares para cada obra; y se realiza la priorización de los proyectos. Las ONG brindan asesoría en el aspecto técnico para la elaboración de perfiles de proyectos. Luego de las deliberaciones, la Dirección de Desarrollo Urbano apoya elaborando expedientes técnicos y revisa los aspectos técnicos de proyectos priorizados. También, en estas asambleas sectoriales, participan delegados de las mesas temáticas de concertación. Las mesas temáticas de concertación son de carácter distrital y están conformadas por representantes de instituciones sociales, gubernamentales y no gubernamentales; se encargan de definir lineamientos de la política por ejes temáticos para incorporarse en las asambleas sectoriales.

Luego, se elige a los delegados que serán los encargados de llevar las propuestas a las asambleas distritales o Cónclave. En esta asamblea se aprueba el presupuesto, las prioridades los proyectos y el presupuesto anual. Se conforma por representantes de las unidades territoriales y las autoridades locales.

¹⁰⁵ Los comités de gestión a nivel de sectores son los representantes de un espacio social organizado. De esta manera, cuando los comités conocen el monto del presupuesto que le será asignado al territorio, convocan a asambleas de vecinos para decidir las obras que serán ejecutadas siempre tomando en cuenta los objetivos estratégicos del plan de desarrollo. *Tomado de: Néstor Ríos Morales, op. cit., pág.183.*

Posteriormente, y de forma eventual, se han realizado asambleas de evaluación donde el alcalde informa y rinde cuentas de la ejecución del proceso. Igualmente, los representantes de las unidades territoriales han informado sobre el cumplimiento de compromisos y la fiscalización de obras.

Anualmente, se elabora un balance con el Comité distrital de elaboración del presupuesto participativo para evaluar logros, dificultades y cumplimiento de objetivos y metas. Finalmente, el Consejo Municipal recepta las propuestas que se han aprobado en el Cónclave y las ratifica en una sesión pública para ejecutar el presupuesto municipal¹⁰⁶.

Cabe mencionar, que al momento de ejecutar las obras muchas de estas se realizan por administración directa, es decir, no se cuenta con la participación de empresas privadas. La municipalidad se encarga de realizar obras contando con la participación de organizaciones sociales.

Ventajas en la implementación del presupuesto participativo en VES

1. Debido a la existencia de un gobierno central caracterizado por el autoritarismo, mediante este proceso surgió una evidente práctica de participación de la ciudadanía quienes promovieron la formación de organizaciones sociales para intervenir en las decisiones municipales.
2. Se estrecharon relaciones entre los gobernantes seccionales y sus pobladores quienes manejaron la distribución del presupuesto de forma conjunta y luego de arduas deliberaciones sobre las obras y servicios prioritarios para la ciudad.
3. Se afianzó la confianza de los ciudadanos en la administración seccional ya que el Municipio se caracterizó por escuchar las propuestas y necesidades de sus ciudadanos e incentivar mecanismos democráticos para la toma de decisiones. Estas decisiones fueron encaminadas de forma rápida a diferencia de las propuestas que pueden presentarse ante el gobierno central, el cual es considerado por una frecuente lentitud y ausencia de iniciativas para dar viabilidad a obras prioritarias en cada ciudad.
4. Los funcionarios municipales recibieron capacitación para manejar este mecanismo de participación social y adquirieron mayores conocimientos sobre el manejo mancomunado del presupuesto municipal.

¹⁰⁶ Gina Chambi Echegaray y José Ventura, *op. cit.*, págs. 98, 101 - 103

5. Existe una vinculación directa de la ciudadanía desde el proceso de designación presupuestaria para obras hasta su fiscalización. De esta manera, incluso el aporte del 20% de la obra, que debe ser realizado por la población, convierte a sus participantes en sujetos activos de este modelo, lo cual imposibilita por completo que los ciudadanos soliciten únicamente el cumplimiento de sus obras sino serán los encargados de su ejecución directa.
6. La administración directa de las obras trae consigo la disminución de costos, se puede contar con profesionales debidamente capacitados que conforman las organizaciones sociales, y se aumentan fuentes de trabajo.
7. La intervención de Organizaciones No Gubernamentales es importante ya que se puede contar con conocimientos técnicos especializados que pueden contribuir con el desarrollo del plan.
8. La implementación de criterios para asignación de recursos a cada territorio, como aquel que incentiva la cultura tributaria, trae consigo beneficios mutuos por los mayores ingresos que percibirá el Municipio y, a los ciudadanos, por la mayor cantidad de recursos que se asignará por sector.
9. Se transparenta la gestión municipal al existir procesos de rendición de cuentas sobre el manejo del presupuesto, lo cual propicia mayor intervención de los ciudadanos para involucrarse en este plan.
10. Se ha mejorado la calidad de vida de los ciudadanos ya que cuentan con servicios básicos y obras prioritarias en su territorio.
11. Se incrementa el número de ciudadanos responsables y conscientes del constante sacrificio que se necesita para la creación de obras. Por ello, los ciudadanos cuidan a su ciudad y a las obras que se realizan en ella.

Desventajas en la implementación del presupuesto participativo en VES

1. Durante la incorporación de este proceso, han existido críticas tendientes a establecer que durante el presupuesto participativo únicamente se cumplen objetivos a corto plazo, pero no se realiza un plan para la construcción de proyectos a largo plazo. Este hecho puede ser subsanado con el establecimiento de proyectos a futuro, lo cual depende únicamente de la ciudadanía quienes son los llamados a promover este tipo de planes.

2. A pesar del incremento de participación ciudadana, existen todavía grupos de la población quienes son reacios a estos nuevos mecanismos democráticos que involucran la decisión de la población. Todo esto puede deberse a la falta de confianza en los gobernantes y en prácticas populistas que se han implementado en los gobiernos de turno.
3. El espíritu del presupuesto participativo es promover la concertación social. Sin embargo, han existido algunos grupos o dirigentes políticos que han intentado manejar a la población para obtener beneficios propios en esta práctica de inclusión social.
4. Considero que no ha existido la creación de muchas fuentes de ingreso por parte del Municipio, ya que la ciudad gira en torno a la asignación presupuestaria realizada por FONCOMUN y el aporte del 20% de la comunidad. Sin embargo, es necesario que existan reformas tributarias que promuevan mayores beneficios económicos a los proyectos de la ciudad.
5. Según los dirigentes y participantes en este proceso, se determinó una debilidad política en su difusión a través de medios de comunicación. De esta manera, faltaron mecanismos para llegar al resto de la población¹⁰⁷.
6. Ha existido confusión en las atribuciones del comité de gestión de grupo residencial y el comité de gestión sectorial. Se establece que son procesos diferentes, paralelos y contradictorios¹⁰⁸.

A pesar de las desventajas que han existido en este proceso, por lo general esta herramienta ha sido evidentemente favorable para la ciudad ya que ha permitido su surgimiento en medio de condiciones adversas en las que se creó este distrito. Además, sus participantes lo consideran como un proceso exitoso que permitió que Villa El Salvador sea considerada a nivel internacional como modelo para la implementación del presupuesto participativo.

2.3.1. LEGISLACIÓN

¹⁰⁷ Liliana Marulanda y Gina Chambi Echegaray, *op. cit.*, pág. 374

¹⁰⁸ Gina Chambi Echegaray y José Ventura, *op. cit.*, pág. 105

Existe amplia legislación peruana que regula el presupuesto participativo, tanto a nivel nacional, como a nivel seccional en el distrito de Villa El Salvador, la cual procedo a detallar a continuación:

- *Constitución Política del Perú*

La Constitución Política del Perú, al ser norma suprema, establece claros principios tendientes a involucrar a los ciudadanos con procesos, democráticos y participativos, que permitirán la vinculación de los ciudadanos para la toma de decisiones a nivel seccional.

El artículo 32, inciso segundo de la Constitución del Perú establece lo siguiente: *“Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación”*.

Bajo este apartado, es importante considerar que se establece que la participación ciudadana es un derecho que ha adquirido la sociedad, pero al mismo tiempo es un deber que necesita ser cumplido por la comunidad a nivel municipal. Creo importante recalcar, en este sentido, la doble dimensión que se le atribuye al principio de participación.

De igual manera, el artículo 195 de la Constitución asigna las competencias pertenecientes a los gobiernos locales. Considero que los numerales 1 y 2, de este artículo, se alinean con la concepción del presupuesto participativo. Estos numerales determinan que los gobiernos locales son competentes para:

- 1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.*
- 2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.”*

Luego, el artículo 197, establece claramente la función de los municipios para promover un desarrollo de la ciudad:

“Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local.”

De esta manera, la Carta Magna reconoce como una función de los municipios el ser partícipes del cogobierno con los ciudadanos. Evidentemente, no se regulan los parámetros de este proceso pero se encarga la existencia de una obligación municipal por promover la participación de los vecinos.

- *Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades.*

Esta Ley fue aprobada el 27 de mayo de 2003. Su función principal fue regular y organizar la administración municipal; crear organismos encargados del funcionamiento del presupuesto participativo.

Así, el artículo 3 de esta Ley clasificó a las municipalidades según dos criterios, en función de su jurisdicción y según regímenes especiales. Creo pertinente, en relación al tema que nos concierne, considerar únicamente la clasificación en función de la jurisdicción:

- “1. La municipalidad provincial, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado.*
- 2. La municipalidad distrital, sobre el territorio del distrito.*
- 3. La municipalidad de centro poblado, cuya jurisdicción la determina el respectivo concejo provincial, a propuesta del concejo distrital.”*

El artículo 5 de la Ley, crea al Concejo Municipal como un organismo, a nivel provincial y distrital, *“conformado por el alcalde y el número de regidores¹⁰⁹ que establezca el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales”*.

El Concejo Municipal tiene ciertas atribuciones que le ha otorgado la presente ley. Por ello, el artículo 9, numeral 1, considera lo siguiente:

“Artículo 9º.- Corresponde al concejo municipal:

- 1. Aprobar los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y el Presupuesto Participativo.”*

En este artículo se evidencia la gran influencia adquirida de la Constitución Política del Perú, para crear este tipo de organismos que serán los encargados de aprobar estos proyectos de participación vecinal los cuales deberán ser eminentemente concertados.

El artículo 53, considera oficialmente el concepto de presupuesto participativo así como la necesidad de su existencia en cada municipalidad (tanto provincial como distrital) para lo cual es necesario contar con parámetros que determinen una participación conjunta de la administración y los ciudadanos. Este artículo contempla lo siguiente:

¹⁰⁹ Cabe recalcar que los regidores son los equivalentes a concejales en nuestra legislación.

“Las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. El presupuesto participativo forma parte del sistema de planificación.

Las municipalidades, conforme a las atribuciones que les confiere el artículo 197° de la Constitución, regulan la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos.

El presupuesto municipal debe sustentarse en el equilibrio real de sus ingresos y egresos y estar aprobado por el concejo municipal dentro del plazo que establece la normatividad sobre la materia.

Para efectos de su administración presupuestaria y financiera, las municipalidades provinciales y distritales constituyen pliegos presupuestarios cuyo titular es el alcalde respectivo.”

A su vez, se crean dos organismos importantes como: el Consejo de Coordinación Local Provincial y el Consejo de Coordinación Local Distrital. El Consejo de Coordinación Local Provincial es un órgano de coordinación y concertación de las Municipalidades Provinciales. Está integrado por el Alcalde Provincial que lo preside, quien puede delegar esta función al Teniente Alcalde, y los regidores provinciales; por los Alcaldes Distritales de la respectiva jurisdicción provincial y por los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel provincial¹¹⁰. Por otro lado, el Consejo de Coordinación Local Distrital es un órgano de coordinación y concertación de las Municipalidades Distritales. Está integrado por el Alcalde Distrital que lo preside, quien también puede delegar esta función al Teniente Alcalde, y los regidores distritales; por los Alcaldes de Centros Poblados de la respectiva jurisdicción distrital y por los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel distrital¹¹¹.

¹¹⁰ Ley Orgánica de Municipalidades del Perú. Artículo 98.

¹¹¹ *Ibid.* Artículo 102.

Estos órganos son trascendentales para la implementación del presupuesto participativo. El Consejo de de Coordinación Local Distrital está encargado de coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital¹¹². Después, tomando como base estos planes distritales, el Consejo de Coordinación Local Provincial se encarga de coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y su Presupuesto Participativo. Luego, este proyecto es aprobado y elevado al Consejo de Coordinación Regional para integrarlo a todos los planes de desarrollo municipal provincial concertados de la región y la formulación del Plan de Desarrollo Regional Concertado¹¹³.

Con el fin de esclarecer este apartado, considero pertinente mencionar que el Consejo de Coordinación Regional, según el artículo 11 de la Ley N°. 27902, “*es un órgano consultivo y de coordinación del Gobierno Regional con las municipalidades. Está integrado por los Alcaldes Provinciales y por los representantes de la sociedad civil (...)*”¹¹⁴. De esta manera, creo importante el hecho de realizar un plan municipal a nivel distrital que servirá de base para elaborar un plan municipal provincial ya que las necesidades prioritarias en el distrito tienen que considerarse al momento de realizar un plan de mayores dimensiones en la jurisdicción provincial. Igualmente, es importante que todos los planes provinciales sean concertados de forma regional ya que se promueve la creación de objetivos a largo plazo para la región, con lo que se estaría superando una de las dificultades del presupuesto participativo.

- *LEY 28056. LEY MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO*

El 15 de julio de 2003, se creó la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N° 28056) con el fin de regular este instrumento de concertación social a nivel nacional.

La parte preliminar de esta ley, nombra los principios rectores del presupuesto participativo. Entre ellos se encuentran el principio de participación, el principio de transparencia, la igualdad, tolerancia, eficacia y eficiencia, equidad, competitividad y respeto a los acuerdos. En este punto, considero pertinente mencionar que es importante observar en una ley que regule este proceso considerando los principios en los basará el

¹¹² Ibid. Artículo 104.

¹¹³ Ibid. Artículo 97.

¹¹⁴ El artículo 11-B de la Ley N°. 27902, que modifica la Ley Orgánica de Gobierno Regionales del Perú (Ley N° 27867), determina que el Consejo de Coordinación Regional está encargado de emitir opinión consultiva concertada sobre el Plan Anual y Presupuesto Participativo Anual; el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC); y determinar una visión general y estrategias de los programas del PDRC.

proyecto ya que deben ser de conocimiento público estos preceptos para mantener una misma visión entre el gobierno y los ciudadanos. Sin embargo, creo que debería incluirse el principio de flexibilidad en el cual se determine que este proceso garantiza el reconocimiento del desarrollo de la sociedad, por lo que el presupuesto participativo deberá irse adecuando a los cambios surgidos durante esta evolución.

El artículo 1, de la ley, define al presupuesto participativo como *“un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil. Para ello los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos”*. En este concepto se encuentran establecidos importantes aspectos tales como los principios de este mecanismo, y las obligaciones de los gobiernos regionales y locales por incentivar la intervención de los ciudadanos en este proceso desde su iniciación hasta su fiscalización durante su ejecución.

A su vez, el artículo 2 de esta ley menciona como objeto primordial, en este mecanismo, la participación social. Luego, su artículo 3 determina que la finalidad de este proyecto es recoger los requerimientos de la sociedad para *“considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios (...)”*. Es importante recalcar que este mismo artículo considera como una importante finalidad *“optimizar el uso de recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas”*. Es decir, que este proyecto promueve una constante supervisión de la comunidad en relación al empleo de recursos públicos para ejecutar las necesidades de la sociedad.

El artículo 4 de la presente ley, reformado por la ley 29298¹¹⁵, determina como instancias del presupuesto participativo el Consejo de Coordinación Regional, el Consejo de Coordinación Local Provincial y el Consejo de Coordinación Local Distrital. Estos consejos deben constituirse, conformar su directiva, así como elaborar y aprobar sus estatutos y planes de trabajo. Cada instancia elabora su presupuesto participativo, de acuerdo a sus competencias, considerando criterios de alcance, cobertura de población y montos de ejecución o envergadura. En el caso de los presupuestos participativos locales

¹¹⁵ La ley 29298, creada el 26 de noviembre de 2008, modificó los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Ley Marco del Presupuesto Participativo.

distritales se incluyen programas y proyectos de impacto local; los presupuestos participativos locales provinciales son multidistritales o de impacto provincial; y los presupuestos participativos regionales son multiprovinciales o de impacto regional.

Estas instancias del presupuesto participativo son constituidas, conforme se determinó anteriormente, según lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley N°27902. De esta manera, estos consejos son conformados por representantes que han sido elegidos democráticamente por los ciudadanos y directamente por representantes de las organizaciones sociales, lo que afianza la transparencia del proceso para la viabilidad de proyectos prioritarios en cada territorio.

El artículo 5 de esta ley contempla que la sociedad constituye una parte activa en el proceso de programación participativa de los presupuestos regionales y locales, así como gastos de inversión, conforme lo establecido por la Dirección Nacional del Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Es importante mencionar que estos lineamientos no pueden restringir la participación de la sociedad para priorizar y programar el gasto del presupuesto participativo.

Los presupuestos se basan según lo establecido en los planes de desarrollo concertados regionales, provinciales y distritales según los requerimientos de los sectores sociales y productivos.

Este mismo artículo establece que el Presidente del Consejo de Coordinación Local Distrital debe informar sobre los acuerdos y propuestas de su instancia al Consejo de Coordinación Local Provincial, y su Presidente informa al Consejo de Coordinación Regional. El Presidente del Consejo de Coordinación Regional debe informar y promover la articulación y promoción de los presupuestos participativos formulados por los Consejos de Coordinación Local y Regional de su ámbito.

Las fases del proceso participativo se encuentran determinadas en el artículo 6 de la presente ley. La primera fase es la preparación, la cual comprende las acciones de comunicación, sensibilización, convocatoria, identificación y capacitación de los participantes. La segunda fase es la concertación a través de actos de identificación y evaluación técnica de los proyectos, así como la priorización y formulación de acuerdos y compromisos entre participantes; estos resultados deben establecerse en actas y ser

concordantes con la validación del Plan de Desarrollo Concertado. La tercera fase constituye la coordinación entre niveles de gobierno que implica acciones de articulación y consistencia de proyectos. La cuarta fase es la formalización con actividades para la inclusión de prioridades concertadas en el presupuesto institucional y la rendición de cuentas de la ejecución. Finalmente, se destaca en este artículo que la adecuación de fases y actividades para el mejor cumplimiento del proceso, según el territorio, serán reguladas por ordenanza.

Según el artículo 9, se detallan los siguientes mecanismos de vigilancia del presupuesto participativo: el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades. El acceso a la información pública se basa en la obligación que les otorga el artículo 10 a los gobiernos regionales y gobiernos locales, sobre la utilización de medios que se encuentren a su alcance para lograr una adecuada y oportuna información a los ciudadanos del proceso de programación participativa del presupuesto y ejecución del gasto público; esto va de la mano con el principio de transparencia de la información. La rendición de cuentas establece la obligación de los gobiernos regionales y gobiernos locales de rendir cuenta periódicamente, ante las instancias del presupuesto participativo, sobre los avances de los acuerdos logrados, así como del presupuesto total de la entidad. El fortalecimiento de capacidades atribuye al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, la programación e implementación de acciones de capacitación para los participantes del presupuesto participativo¹¹⁶.

Considero que el fortalecimiento de capacidades es muy importante para este proceso ya que es necesario instruir a la población, la cual evidentemente carece de conocimientos absolutos sobre el presupuesto municipal y su funcionamiento, para poder tomar decisiones adecuadas y fundamentadas en este tema. Instruir a la población es una herramienta que tomará cierto tiempo en su implementación, pero acarreará un beneficio absoluto en los proyectos que se implementarán en la ciudad.

Por lo general, considero que esta ley es muy completa y es necesaria para implementar un solo modelo que permita regir a nivel nacional el presupuesto participativo. Naturalmente, esta ley no constituye una camisa de fuerza para la

¹¹⁶ Ley Marco del Presupuesto Participativo del Perú. Artículo 12.

instauración de esta programación en las ciudades pero es una clara guía que permite definir principios, organismos, y mecanismos indispensables para el óptimo desarrollo del cogobierno.

- *DECRETO SUPREMO 142-2009: REGLAMENTO LEY N° 28056*

Este reglamento fue emitido el 23 de junio de 2009 y su propósito fue regular el proceso del presupuesto participativo mediante un complemento a ley.

El artículo 2 literal a, implementa el concepto de presupuesto participativo como un *“proceso que fortalece las relaciones Estado-Sociedad, mediante el cual se definen las prioridades sobre las acciones o proyectos de inversión a implementar en el nivel de Gobierno Regional o Gobierno Local, con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de todos los agentes participantes para la consecución de los objetivos estratégicos”*. En este punto, se considera nuevamente la importancia de afianzar la relación existente entre la comunidad y el gobierno. Igualmente se incorporan nuevos conceptos, faltantes en la ley del presupuesto participativo, como la necesidad de establecer las obras prioritarias en el territorio y la obligación de intervención de la sociedad, debidamente organizada, para involucrarse directamente en este proceso. En definitiva, deben existir organizaciones que representen la voluntad de la comunidad, pero estas deben haber elegido a sus representantes de forma democrática.

Considero importante mencionar que en este mismo artículo, el literal f, manifiesta la existencia del equipo técnico. Este grupo debe conducir el proceso del Presupuesto Participativo, brindando soporte técnico durante el desarrollo del mismo, y realizando evaluaciones técnicas. Se encuentra integrado por profesionales y técnicos de la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional; los funcionarios de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de los Gobiernos Locales; de la Oficina de Programación e Inversión en el Gobierno Regional y Gobierno Local, o quienes hagan sus veces. Igualmente este equipo puede integrarse por profesionales con experiencia en temas de planeamiento y presupuesto provenientes de la Sociedad; es presidido por el jefe del área de Planeamiento y Presupuesto, o quien haga sus veces, en el Gobierno Regional o Gobierno Local.

Recalco que la participación del equipo técnico es indispensable para direccionar correctamente este proyecto debido a que la planificación de los procesos en aspectos técnicos debe determinar la viabilidad de obras y servicios para la comunidad.

El artículo 4 de este reglamento, amplía los objetivos del presupuesto participativo. Entre ellos se encuentran mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos, de acuerdo a las prioridades consideradas en los Objetivos de los Planes de Desarrollo Concertado y en los Programas Estratégicos del Presupuesto por Resultados; reforzar la relación entre el Estado y la Sociedad, introduciendo en la gestión pública, mecanismos para mejorar la focalización de la inversión pública hacia grupos con carencias en servicios básicos; comprometer a la Sociedad en acciones para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado, creando conciencia respecto de los derechos y obligaciones que los ciudadanos tienen como contribuyentes y como actores en la implementación de las acciones del Estado y la sociedad en su conjunto; y reforzar el seguimiento, control, vigilancia y rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto.

Los objetivos establecidos en este reglamento determinan claramente los pasos a implementarse en este proceso. Por ello, se menciona que la asignación de recursos se realizará conforme a los parámetros establecidos en los proyectos prioritarios; y se pone énfasis en determinar que los ciudadanos son actores de este proceso y son llamados a contribuir en los proyectos para la ciudad.

En relación al financiamiento del presupuesto participativo, se ha determinado que los gastos derivados de este proceso serán sustentados por compromisos o aportes, del Gobierno Regional y Local conjuntamente con la sociedad. El monto del presupuesto asignado para el presupuesto participativo será informado públicamente y la sociedad podrá intervenir en el cofinanciamiento de los proyectos a través de aportes financieros, materiales, mano de obra u otros¹¹⁷. El aporte realizado por la comunidad es muy importante para llevar a cabo los proyectos en el territorio ya que aquello confirma la calidad de contribuyentes de los ciudadanos.

Sobre las fases del presupuesto participativo, el artículo 8 profundiza la segunda fase, denominada como “fase de concertación”, debido a la conformación de talleres de trabajo coordinados por el equipo técnico. El primero es el taller de identificación y priorización de problemas donde los participantes identifican y priorizan los principales problemas que afectan a la población, según el Plan de Desarrollo Concertado y del

¹¹⁷ Reglamento a la Ley Marco del Presupuesto Participativo del Perú. Artículo 6

Presupuesto por Resultados; el segundo es la evaluación técnica de proyectos donde el Equipo Técnico selecciona los proyectos viables que se vinculen con los problemas priorizados, tomando en cuenta los criterios de alcance, cobertura y montos de inversión que definen los Proyectos de Impacto Regional, de Impacto Provincial y de Impacto Distrital, - también se consideran los recursos asignados al proceso participativo- y estos resultados evaluativos son presentados por el Presidente Regional o Alcalde quien propone a los participantes los Proyectos de Inversión correspondientes para su priorización; el tercero es el taller de priorización de proyectos de inversión donde, en base a los proyectos presentados por el Presidente Regional o Alcalde, los participantes priorizan los proyectos conforme a los problemas seleccionados en el taller de identificación y priorización.

Es interesante el enfoque que le brinda este reglamento a la incorporación del proyecto de participación. Se profundiza en muchos conceptos que no fueron desarrollados en su totalidad por la ley y se otorga una visión global del propósito del presupuesto participativo.

- *ORDENANZA 157-MVES*

Esta ordenanza fue promulgada el 27 de agosto de 2007, con el fin de regular el proceso del presupuesto participativo en el distrito de Villa El Salvador.

El artículo 2 menciona aspectos importantes e innovadores en los objetivos de este proceso participativo. El literal a, establece que se debe propiciar “una cultura de responsabilidad fiscal, concertación y paz en la sociedad”. Este objetivo fue planteado desde la instauración del presupuesto participativo en VES ya que este fue uno de los criterios para asignación de recursos a cada territorio. Con ello, se promovió el pago de impuestos a los ciudadanos y se disminuyó la evasión tributaria.

El literal b, manifiesta que esta es una “*nueva forma de comprender y ejercer la ciudadanía en el marco del ejercicio de la democracia participativa*”. Con ello se fundamenta la importancia del principio de participación lo cual fomenta la responsabilidad de los pobladores en procesos democráticos. Igualmente, el literal f, determina como un objetivo importante “promover la creación de condiciones económicas, sociales, ambientales, y culturales que contribuyan a mejorar los niveles de vida de la población”. Con ello, se origina un mecanismo que garantiza la vida digna de los ciudadanos.

Como se ha mencionado en anteriores ocasiones, es trascendental que exista una sectorización de la ciudad al momento de incorporar el presupuesto participativo para mantener un mejor manejo de los requerimientos de la comunidad. Por ello, el artículo 4, divide al distrito en nueve territorios donde cada territorio se compone por sectores y zonas.

En relación al financiamiento, el artículo 5 literal a, menciona que los proyectos prioritarios que hayan sido aprobados por este proyecto participativo, se financian con recursos municipales provenientes del FONCOMUN y por otras transferencias tales como los aportes de los agentes participantes, del sector público, sector privado y la cooperación internacional.

Es significativa la participación de agentes externos derivados de la cooperación internacional ya que no se cuenta únicamente con soporte económico para proyectos que pueden beneficiarlos conjuntamente con la comunidad, sino también se puede contar con su soporte técnico especializado.

El literal b, del artículo 5,¹¹⁸ determina que la participación de la población, en proyectos de inversión pública menor (proyectos comunales) cuyo valor superen las 30 UIT,¹¹⁹ se realizará con un cofinanciamiento no menor del 10% del valor total del proyecto. Este aporte deberá concretarse con el depósito en efectivo del 30%¹²⁰ del monto resultante; y el saldo en aportes materiales, mano de obra o servicios en la ejecución del proyecto. Estos compromisos serán consignados en actas entre el Municipio y los representantes comunitarios a través del Comité de Gestión Territorial¹²¹ correspondiente. Una vez que se apruebe el proyecto, en un plazo de 45 días se deberá depositar el cofinanciamiento en efectivo; caso contrario se considerará el siguiente proyecto prioritario al cual se le otorga el mismo plazo para el depósito. En caso de incumplimiento de este

¹¹⁸ La Ordenanza Municipal N° 171-MVES, emitida el 14 de julio de 2008, reformó los artículos: 5 letra b), 6 letras d) y e), 7, 11 letras h) e i), 12, 13, 19 letra a), 20 letra a) y e), 21, 23, 27 letra b1) y b2), y 34 de la Ordenanza N° 157-MVES.

¹¹⁹ La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un monto de referencia utilizado en normas tributarias para mantener en valores constantes, las bases imponibles, deducciones, límites de afectación y demás aspectos de los tributos. Para el año 2008, fecha en que se expidió esta Ordenanza, el valor de UIT era de 3500 soles (aproximadamente US\$1635). Créditos Perú. Internet: <http://www.creditosperu.com.pe/gluit.php>. Acceso: 14 de enero de 2011.

¹²⁰ Este artículo considera que el depósito en efectivo del 30% será vigente hasta el año 2008, luego el aporte deberá ser del 50%

¹²¹ El Art. 16 de la presente Ordenanza establece que este Comité debe conducir, conjuntamente con el Consejo de Coordinación Local y el Municipio de VES, el presupuesto participativo en su territorio y fomentar la participación de la sociedad. El artículo 20 b, determina que el Comité será elegido en acto público por los Agentes participantes.

último, el importe de inversión quedará disponible para que el Municipio financie nuevos proyectos.

Esta etapa, demuestra que la ciudadanía debe comprometerse estrechamente en la elaboración y ejecución del presupuesto participativo. La participación de sus agentes debe plasmarse en su aporte con obras y servicios que se ejecutarán en la ciudad, por ello, es importante establecer parámetros en el monto de los proyectos. En este caso, se fija el monto que debe ser aportado por la sociedad, de conformidad con el presupuesto que se le otorgue a cada obra, y los plazos para el cumplimiento de este aporte. Igualmente, es importante que se determine la sanción por incumplimiento de esta obligación, lo cual imposibilita la realización de la obra y perjudica a la comunidad. En resumen, la participación de la sociedad en cada proyecto debe ser responsable y eficaz para promover el desarrollo de cada territorio.

Sobre la distribución de recursos, en el artículo 6, se establece que el 100% de los recursos del presupuesto participativo se aprueba anualmente por el Concejo Municipal mediante acuerdo. El presupuesto se distribuye de la siguiente manera:

- a) El 2% a proyectos canalizados por municipios escolares de las instituciones educativas públicas.
- b) El 2% para financiar proyectos culturales y juveniles.
- c) El 4% para apoyar con una parte del cofinanciamiento de proyectos de equipamiento urbanístico promovidos por organizaciones que recibirán financiamiento de otras entidades del Estado, entidades privadas o de cooperación internacional.
- d) El 24% para financiar proyectos comunales. Si existen saldos a favor después de su ejecución y liquidación, estos recursos pasan a otros territorios.
- e) El 68% para financiar la ejecución de proyectos de inversión pública mayor (proyectos estratégicos).

Una de las características primordiales del presupuesto participativo es la flexibilidad, por ello, no creo pertinente encasillar un porcentaje que debe ser asignado del presupuesto a cada tema. Por el contrario, creo que las necesidades que surjan a corto o largo plazo en cada territorio, deben ir determinando el monto del presupuesto que debe ser asignado. Por ejemplo, si fijamos la asignación del 2% del presupuesto para proyectos culturales, pueden existir proyectos que sean cubiertos por un menor porcentaje y, por

ende, este monto pudo haber sido utilizado en ciertas obras para proveer servicios básicos a los sectores.

En relación a la asignación de recursos a nivel territorial, el artículo 7, establece que se deben tomar en cuenta dos criterios para dar lugar a esta asignación en proyectos comunales: porcentaje de la población distrital y nivel de cumplimiento de pago de tributos en función al número de predios. Una vez más, en este punto se fomenta una cultura para la responsabilidad tributaria.

El artículo 11 de esta Ordenanza, menciona los criterios para proceder con la priorización de las propuestas realizadas en los Talleres de Trabajo Territoriales. Estos son la disponibilidad de cofinanciamiento institucional; atención de las necesidades básicas en el territorio; número de población beneficiaria; mejoramiento de las condiciones de inclusión social de grupos vulnerables o excluidos; mejoramiento de equidad de género; representa la mayor inversión territorial en una sola intervención; porcentaje de efectividad en el pago del impuesto predial y arbitrios de los beneficiarios en el territorio; presentación de proyectos comunales de manera mancomunada; y prioridad a los no beneficiarios en los últimos tres procesos del Presupuesto Participativo. En caso de que dos o más propuestas mantengan una situación de igualdad al considerar los criterios para priorización de proyectos, además deberá considerarse el promedio de asistencia global de los representantes de las organizaciones participantes de un territorio en los talleres de capacitación y trabajo; y el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos en procesos anteriores por las organizaciones del territorio beneficiario. Si persiste esta igualdad, se realizará un sorteo¹²².

A su vez, esta ordenanza contempla – en su título segundo- como instancia del presupuesto participativo (además de los mencionados Consejo Municipal, Consejo de Coordinación Local, Comité de gestión territorial) a los Espacios de Concertación Temáticas, para formular y proponer políticas públicas e ideas de proyectos estratégicos en el Plan de Desarrollo; al Comité de Vigilancia y Control, cuya función es vigilar el

¹²² Ordenanza Municipal 157-MVES. Artículo 13

desarrollo de las etapas del proceso, el cumplimiento de compromisos de los agentes participantes y la ejecución de los proyectos¹²³.

Es importante crear organismos encargados de supervisar el cumplimiento de la voluntad ciudadana, tanto en las obligaciones que adquieren los pobladores, como en los proyectos priorizados.

Las fases del presupuesto participativo son ampliadas en el artículo 22 y siguientes de esta ordenanza. El Art. 23, determina que en la fase de preparación en VES se ejecutan las actividades de difusión y sensibilización de la participación social, a través de las gerencias, conjuntamente con el Consejo de Coordinación Local Distrital, en base a la propuesta del Equipo Técnico Municipal. Luego, se establece que el Alcalde debe realizar una convocatoria general, en el mes de junio de cada año, para integrar a los participantes del proceso. El Art. 25, contempla que a través de la Gerencia de Promoción y Bienestar Social o la que haga sus veces, y las Agencias Municipales de Desarrollo se podrán inscribir a las organizaciones de la sociedad e instituciones públicas para participar en el proyecto. Posteriormente, la Municipalidad y el Consejo de Coordinación Local Distrital convocan a los participantes a sus capacitaciones sobre programación, planeamiento, inversión pública y otros temas importantes para el presupuesto participativo. Así, el Alcalde y los Comités de Gestión Territorial convocan a los Talleres de Trabajo que se componen de: un Taller Distrital de Apertura y Rendición de Cuentas donde el Alcalde informa a la comunidad sobre el Plan de Desarrollo del distrito, rinde cuentas de los resultados del presupuesto del año anterior, así como la ejecución de proyectos, impacto de la inversión y el cumplimiento de compromisos de los actores; talleres de trabajo territorial, con talleres de diagnóstico temático y territorial para tratar problemas y potencialidades del distrito, con perspectiva al género, con talleres de definición y priorización de acciones para que el Equipo Técnico y el Comité de Gestión Territorial presenten en cada territorio las propuestas de proyectos comunales y estratégicos, y así poder definir la priorización.

Se determina una fase de formalización de acuerdos donde los resultados del presupuesto participativo de los territorios son consolidados por el Equipo Técnico y presentados al Taller Distrital de Formalización de Acuerdos Territoriales para socializar

¹²³ Ibid. Artículos 17 y 18

las propuestas y suscribir acuerdos¹²⁴. Después, el Art. 29, contempla la formulación y evaluación técnica de prioridades que debe ser realizada por las Unidades Formuladoras de la Municipalidad para evaluar y analizar, técnica y financieramente, las propuestas priorizadas. Le sigue la fase de monitoreo y evaluación de los proyectos aprobados, cuya responsabilidad es de la Oficina de Programación e Inversiones (OPI); las fase de rendición de cuentas de proyectos ejecutados donde la Unidad Ejecutora y la Agencia Municipal de Desarrollo o la Sub Gerencia de Participación Ciudadana rinden cuentas a las instancias territoriales; finalmente, la fase de vigilancia ciudadana del proceso le compete al Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo¹²⁵.

Considero necesaria la profundización de estas fases, estableciendo organismos encargados de su ejecución para promover una participación organizada y competencias específicas en cada ámbito. Esto permite una mayor organización de este mecanismo y una correcta distribución de facultades.

En definitiva, la promulgación de esta Ordenanza en VES permitió esclarecer ciertos aspectos que no se encontraron definidos concretamente en la legislación peruana. Por esto, creo que se demuestra que a pesar de la regulación de los parámetros de este proceso a nivel nacional, se permite una pormenorización de ciertos procedimientos a nivel distrital. Con esto, se expresa la factibilidad de acoplamiento de estas normas de acuerdo a la realidad donde se ejecutará este método participativo.

2.4. LEGISLACIÓN COMPARADA

Tomando como referencia las experiencias analizadas, se puede demostrar que la legislación peruana protege en todos sus niveles el proceso de presupuesto participativo. Se evidencia que este proyecto ha recobrado gran importancia en este país, lo cual ha permitido que distritos pequeños se organicen adecuadamente y sean considerados ciudades modelos a nivel internacional. De esta manera, la concepción peruana determina la necesidad de incorporar en la legislación ciertos conceptos, la creación de organismos y la determinación de facultades para el desarrollo del proceso participativo. Además, esta

¹²⁴ Ibid. Artículo 28

¹²⁵ Ibid. Artículos 30 - 32

es una obligación que se ha consagrado a nivel constitucional y se ha reglamentado por medio de leyes y ordenanzas, tal como mencioné anteriormente.

En contraposición, el criterio utilizado en Brasil, establece que el presupuesto participativo no debe ser regulado en diversos cuerpos legales ya que el espíritu de este proceso establece una evidente evolución en su implementación. Esta concepción se basa en el principio de flexibilidad, determinándose que en cada lugar donde se incorpore este proyecto, deben irse asignando parámetros para su funcionamiento. Igualmente, se ha considerado que al ser un proceso de concertación social, la comunidad debe reglamentarlo conforme a sus necesidades. De esta forma, únicamente la Ley Orgánica del Municipio de Porto Alegre, en el párrafo 1 de su artículo 116, determina textualmente: *"queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del municipio, en las etapas de elaboración, definición y acompañamiento de la ejecución del plan plurianual, de las directrices presupuestarias y del presupuesto anual"*.

En el caso ecuatoriano, la Constitución determina en su artículo 100, numeral 3, la obligación de elaborar presupuestos participativos en todos los niveles de gobierno para lo cual se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad. Igualmente, este mecanismo se ha instaurado en pluralidad de ordenanzas a nivel nacional. Sin embargo, no contamos con una ley que regule ciertos parámetros necesarios sobre este proceso.

A continuación procedo a detallar, a manera de resumen, la consagración del presupuesto participativo en la legislación existente en cada país:

PAÍS	CONSTITUCIÓN	LEY MUNICIPAL	LEY PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	ORDENANZAS
ECUADOR	SI	NO	NO	SI
BRASIL	NO	SI	NO	NO
PERÚ	SI	SI	SI	SI

Considero que los argumentos utilizados por Brasil para no incorporar el presupuesto participativo en su legislación, tienen cierto fundamento ya que evidentemente este es un proceso que será instaurado de manera diferente en cada territorio y mantendrá una constante evolución con el transcurso del tiempo. Esto puede ser aplicable en culturas tradicionalmente participativas donde los ciudadanos se han involucrado constantemente con los problemas sociales, y este puede ser el caso de Brasil. Sin embargo, no podemos pretender que en el caso ecuatoriano se deba dejar al libre saber y entender de cada Municipio la incorporación de estos procedimientos democráticos. Todo esto, se ha demostrado a través de los tiempos, donde los gobiernos centrales y seccionales no han mantenido una preocupación por los requerimientos de la comunidad y por incentivar la participación ciudadana, más bien se ha intentado dejar a la sociedad al margen de la toma de decisiones. Por ello, creo trascendental la regulación de este proyecto en una Ley de Presupuestos Participativos, la cual no constituirá una limitación para su ejercicio sino, en contraposición, deberá constituir una clara guía para: determinar el rumbo de este mecanismo, crear ciertos órganos encargados de la elaboración de proyectos, de la ejecución de las decisiones colectivas, asignación de criterios, y evaluación de resultados. Por ello, considero óptima la actitud legislativa instaurada por Perú, quienes conforme a la práctica instaurada en varias experiencias, se vieron en la necesidad de regular este proceso en todos los ámbitos.

CAPÍTULO III

DESARROLLO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

3.1 Análisis de la aplicación de presupuestos participativos en el Ecuador

Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, el origen de los presupuestos participativos en el Ecuador radica en la invención y creación de nuevos modelos de gestión local con participación ciudadana en ciertos gobiernos seccionales, conjuntamente con el impulso de la sociedad civil, de movimientos sociales y la ciudadanía para incentivar la creación de participación en el ámbito local. Todo esto nació como una reacción frente a la crisis política, social y económica que atravesó el Ecuador en los últimos quince años¹²⁶. Con este antecedente, la población buscó mecanismos democráticos en los cuales se escuchasen sus requerimientos y se canalizaren sus propuestas. Por ello, surgieron ciertos agentes participativos que tomaron como fundamento para la implementación de este proceso aquellos procesos desarrollados en Latinoamérica. Así, poco a poco, se ha ido incorporando el presupuesto participativo en varios cantones de nuestro país, cuya normativa procedo a analizar a continuación.

3.1.1. ANÁLISIS DE LA “ORDENANZA QUE NORMA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COGESTIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA”

El cantón Cuenca está ubicado en el sector sur de la Cordillera Andina Ecuatoriana, es uno de los quince cantones de la provincia del Azuay. Su población rodea los 450000 habitantes y es la tercera ciudad más grande e importante del Ecuador¹²⁷.

¹²⁶ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *op. cit.*, pág.19

¹²⁷ Municipalidad de Cuenca. Internet: http://www.municipalidadcuenca.gov.ec/?q=page_situacion. Acceso: 15 enero de 2011.

Esta ordenanza fue elaborada el 24 de diciembre de 2008, durante la administración del Alcalde Mauricio Cabrera, para reglamentar la ejecución del presupuesto participativo en las parroquias rurales del cantón Cuenca.

La ordenanza determina en su artículo 1, la obligación de los gobiernos locales para promover la participación ciudadana durante la formulación, debate y concertación de los planes territoriales, estratégicos, presupuestos y gestión pública. Así mismo, este artículo, determina la “conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas, que anualmente realizarán ante la Asamblea Parroquial, con representación municipal y otros organismos públicos y privados involucrados en el proceso de participación social”. En este momento, se empieza a definir claramente la intervención de los representantes de la comunidad en este proceso y la existencia de reuniones anuales para su revisión. Luego, este artículo determina el concepto de presupuesto participativo aduciendo que esta es *“una forma de cogestión municipal que tiene por objeto principal incorporar en el proceso de determinación de la inversión de recursos municipales a la comunidad, a través de un proceso de participación ciudadana normado y transparente que buscará mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, a través de la distribución equitativa del poder de decisión y concertación de hombres y mujeres de todas las edades en la inversión pública propiciando la relación entre la I. Municipalidad de Cuenca, Junta Parroquial y la población”*¹²⁸. Este es un concepto interesante ya que existen elementos considerables tales como la importancia de mantener estrechas vinculaciones entre el Gobierno Seccional y los ciudadanos, la existencia de normativa para el proceso, la inclusión social y la concertación. Sin embargo, debe especificarse que el fomento de la inversión pública se realizará considerando criterios **de prioridad** en cada territorio.

¹²⁸ El 23 de julio de 2010, se aprobó el Reglamento General de aplicación de los presupuestos participativos de las juntas parroquiales rurales del cantón Cuenca, por medio del cual se profundizaron algunos temas relacionados con la expedición de esta ordenanza. Por ello, el artículo 3 determinó que: *“los procesos de elaboración de los presupuestos participativos se realizará en consenso de las comunidades involucradas, debiendo participar en su elaboración, las instituciones, comunidades, barrios y recintos existentes en cada Parroquia, garantizándose condiciones favorables para la participación de jóvenes, mujeres, adultos mayores y otros grupos de atención prioritaria.*

Después, el artículo 3, determina los principios en los que debe basarse el presupuesto participativo. Cabe recalcar ciertos principios que no han sido determinados previamente en el análisis realizado sobre experiencias internacionales: democracia participativa, universalidad, inclusión y justicia social, equidad territorial, corresponsabilidad comunitaria, desarrollo sostenible y sustentable, desconcentración y descentralización administrativa.

El artículo 5 de la Ordenanza establece que el manejo, gestión y cogestión de este proceso se realiza a través de la Secretaría General de Planificación y de la Unidad de Desarrollo Rural, que se encarga de gerenciar, administrar y monitorear el proceso, en función de la planificación estratégica y territorial integral del cantón. Esta instancia está encargada de coordinar con las demás direcciones, empresas municipales y organismos públicos y privados relacionados con la formulación y ejecución de políticas públicas y sociales. Igualmente, la Secretaría General de Planificación y la Unidad de Desarrollo Rural, en coordinación con las Juntas Parroquiales y sus delegados, deben formular los instructivos y documentos técnicos para la relación, identificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes Operativos Anuales parroquiales. Cabe mencionar que las direcciones municipales y sus empresas, intervendrán en el área rural para fortalecer y garantizar la eficiencia, eficacia y sostenibilidad de este proceso.

El artículo 6 dispone que el Municipio establecerá relaciones directas de comunicación, coordinación, cogestión e integración con las Juntas Parroquiales del cantón, promoviendo el apoyo y respeto mutuo, así como evitando otras formas de intermediación.

Estas formas de relación directa deben implementarse constantemente ya que con ellas se afianza la relación Estado-Sociedad, se evitan la falta de canalización de necesidades de las comunidades, se consolidan los canales de comunicación con los participantes y se garantiza la confianza en la administración seccional.

Este mismo artículo contempla que *“el Municipio apoyará la gestión de obtención de fondos adicionales ante organismos públicos y privados, destinados a proyectos de desarrollo o emergencias de diversa índole que se presentaren en las parroquias rurales”*. Este aspecto es muy importante para obtener satisfactorios resultados en este mecanismo. La obtención de recursos adicionales por parte del Municipio permite una mejor gestión de proyectos. Es decir, si el Municipio genera mayores ingresos, puede existir el

cumplimiento cabal de más obras y servicios en la comunidad. Incluso se permite solicitar estos fondos a entidades privadas que pueden llevar a cabo proyectos necesarios en cada territorio. Esto tampoco significa que el Municipio podrá gravar indiscriminadamente de impuestos a la ciudad, pero si podrá gravar ciertos tributos direccionados paulatinamente.

El Art. 7 contempla la posibilidad de que el Municipio transfiera ciertas competencias- otorgadas por la Constitución y ciertas leyes- a las Juntas Parroquiales, siempre que se cuente con una justificación previa y verificación de su capacidad técnica y operativa. Esta transferencia se podrá realizar mediante la suscripción de Convenios de Transferencia de Competencias, con las empresas municipales, para desarrollar acciones complementarias en la prestación de servicios públicos que les han sido atribuidas. A su vez las Juntas Parroquiales pueden suscribir convenios entre sí, para favorecer el desarrollo de las gestiones comunes a menores costos y con mejores rendimientos. De esta manera, los proyectos se podrán realizar bajo la supervisión directa de las autoridades y agentes parroquiales, lo cual impedirá el cometimiento de actos de corrupción en las obras asignadas y permitirá una mejora en la agilidad de proyectos.

El artículo 8 determina que el Municipio debe asignar en su presupuesto, para cada ejercicio fiscal, recursos tendientes a financiar el presupuesto participativo de sus parroquias rurales, el cual se intentará que sea superior al asignado en el presupuesto anterior¹²⁹.

Notablemente, se debería propender a que el presupuestos sea mayor cada año, pero al principio durante la implementación de este mecanismo, no se podrán realizar muchas inversiones por que este proceso conlleva la asignación mayoritaria del presupuesto en su incorporación e infraestructura, creación de organismos, pago a trabajadores, etc.

¹²⁹ El artículo 10, del Reglamento mencionado anteriormente, establece que “*los presupuestos participativos son anuales y no acumulables salvo el caso en que sea el Municipio quien adeude valores por obras ejecutadas por las juntas parroquiales, valores que deberán ser cancelados sin importar el cumplimiento del año fiscal. En caso de que la Junta Parroquial no ejecute totalmente su presupuesto, el remanente será invertido de manera directa por la Municipalidad en las obras determinadas en el POA (PLAN OPERATIVO ANUAL) parroquial, al año siguiente, el monto no ejecutado será disminuido del presupuesto participativo y se mantendrá en una partida para obras de ejecución directa por parte de la Municipalidad en la respectiva parroquia*”. Por esto, la Junta Parroquial debe mantener un contacto permanente y responsable con las necesidades de la comunidad ya que siempre existen obras pendientes por ejecutar.

Luego, este artículo determina que la Junta Parroquial a través del presupuesto participativo financiará como máximo el 90% de cada obra o proyecto priorizado, y la comunidad o el sector social interesado deberá aportar con el 10% faltante, con dinero, insumos, materiales o mano de obra. Este artículo se relaciona con la forma de financiamiento implementada en el Municipio de Villa El Salvador, donde los participantes están obligados a aportar económicamente o con mano de obra con el 20% de proyecto aprobado.

Sin embargo, como he mencionado en reiteradas ocasiones, el Municipio debe encargarse de implementar políticas que le permitan generar mayores ingresos para afrontar los gastos de este proceso. Para ello, se pueden explotar de mejor manera las atribuciones que les otorga, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía, y Descentralización (COOTAD). Por ejemplo, el artículo 54, literal 1 de este Código, determina que a los municipios se les atribuye la prestación del servicio de cementerios atribución que, de manera general, se le ha encargado a empresas privadas que adquieren grandes réditos por su gestión.

Continuando con mi análisis, el artículo 9 de esta Ordenanza establece lo siguiente: *“la base metodológica para emprender el proceso de participación ciudadana y Presupuesto Participativo es la planificación estratégica – territorial tanto cantonal como parroquial de manera concertada”*. De igual modo, se establece que los acuerdos de mancomunidad contendrán los proyectos analizados e identificados por las comunidades y posteriormente aprobados y validados por las Asambleas Parroquiales. Además, estos acuerdos, determinarán las responsabilidades técnicas de gestión y los mecanismos de control social para la veeduría ciudadana, los montos de transferencia a los que se compromete el Municipio, indicando la partida presupuestaria y los plazos para su asignación y acreditación a la cuenta que determine la Junta Parroquial. Posteriormente se menciona que los acuerdos de mancomunidad se basarán en los planes estratégicos parroquiales y territoriales, priorizarán las obras y proyectos de la comunidad, e incluirán inversiones en: infraestructura básica, servicios de salud, educación, ambiente, protección

integral de derechos, participación ciudadana, proyectos de desarrollo económico territorial para disminuir la inequidad social, territorial, etario¹³⁰ y de género.

En este punto se da una clara idea de la función de los acuerdos de mancomunidad, que no son otra cosa sino aquellos instrumentos en los que se determinará los programas aplicables en las comunidades como resultado de la voluntad ciudadana.

El artículo, igualmente desarrolla los ámbitos que se tomarán en cuenta durante este proceso: ámbito ambiental, económico, social, cultural, territorial, organización social e institucional, redistribuyendo de forma equitativa los recursos según las prioridades locales.

Cabe recalcar que tal como se ha mencionado en anteriores ocasiones, lo óptimo es propiciar una redistribución equitativa más no igualitaria del presupuesto municipal.

En el aspecto técnico, este artículo menciona que todos los proyectos y ejecutorias que sean parte del acuerdo de mancomunidad estarán sustentados en los estudios conocidos y aprobados, según corresponda, por la Secretaría General de Planificación Municipal, y por la Unidad de Desarrollo Rural.

Me permito mencionar que es importante la creación de estos órganos en el proceso de presupuesto participativo debido a las múltiples tareas que desempeñarán durante este mecanismo. No obstante, a lo largo de esta ordenanza no se especifica quienes deberán conformar estos órganos, los cuales deben ser compuestos por personas calificadas y experimentadas en gestión municipal.

El último inciso de este artículo, menciona peculiarmente el empleo de una fórmula matemática para la asignación del presupuesto a las parroquias:

$$AP = a (PP) + b (I D HP) + c (ET) + d (GA)$$

Esta fórmula se traduce en que la Asignación Parroquial es igual a: Población + Índice de Desarrollo Humano Parroquial + Equidad Territorial + Gestión Administrativa. Sin embargo, esta ordenanza no especifica los parámetros de funcionamiento de cada indicador, lo cual puede dar lugar a diversas interpretaciones. Es claro que en otras

¹³⁰ Según el Diccionario de Lengua Española, la palabra “etario” hace referencia a lo relativo a la edad de una persona. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Madrid, 22ª Edición, Volumen 5, 2001.

experiencias se ha considerado el indicador de población para la asignación presupuestaria (a mayor población, mayores recursos) pero los otros conceptos necesitan ser debidamente desarrollados para conocimiento público de sus participantes.

El artículo 10 establece que todos los programas y proyectos derivados de los acuerdos de mancomunidad serán ejecutados de manera directa o por contratos de gestión y mancomunidad que las propias Juntas Parroquiales suscribirán con los actores locales de cada uno de los proyectos. Este aspecto es similar a lo establecido en Villa El Salvador, donde ciertos proyectos se pueden ejecutar mediante administración directa, es decir, sin intermediarios o empresas privadas que los ejecuten. El mayor beneficio de la administración directa es la disminución sustancial del costo de las obras y la transparencia en la ejecución de las obras.

Igualmente, se determina que la Municipalidad hará el seguimiento y fiscalización de los acuerdos de mancomunidad y de cada proyecto, siendo la única responsable de su ejecución la Junta Parroquial.

El artículo mencionado asigna una nueva atribución a la Secretaría General de Planificación y la Unidad de Desarrollo Rural, quienes serán las encargadas de aprobar los estudios técnicos y el presupuesto de cada acuerdo de mancomunidad. Los proyectos en cada año del ejercicio fiscal podrán desarrollarse por etapas o fases de ejecución.

Asimismo, la Secretaría General de Planificación deberá expedir los instructivos para la gestión de los acuerdos de mancomunidad y esta podrá realizar cambios, ampliaciones de plazo y tomar las decisiones necesarias para la ejecución de los programas, pudiendo ser necesario disponer la suspensión, ajustes y trasposos presupuestarios.

En conclusión, la gestión que deberá realizar la Secretaría General de Planificación es muy amplia, para lo cual deberá contarse con recursos necesarios para contratar personal calificado que ayude en esta tarea. Por ello, este es un proceso que en un comienzo destina la mayor parte de sus ingresos en su estructuración, pero eventualmente surgirán resultados extremadamente positivos para cada territorio.

El artículo 11, menciona que la metodología de participación ciudadana y presupuesto participativo, utilizada en este proyecto, deberá ser actualizada anualmente como resultado de una concertación entre el Municipio y las Juntas Parroquiales. Este es un aspecto interesante ya que muchas experiencias han determinado que cada vez que avanza este mecanismo, es necesario contemplar nuevas situaciones que permitirán un mejor desarrollo del mismo.

En relación a la asignación de recursos, el artículo 12 menciona que las Juntas Parroquiales deberán presentar a la Municipalidad un informe que determine la manera de utilización de los recursos entregados. De igual manera, se establece que la Junta Parroquial podrá disponer hasta el **10%** del fondo asignado en la ejecución del presupuesto. Es interesante que se le otorgue a la Junta Parroquial la facultad para gestionar los fondos del presupuesto participativo, ya que de esta manera se distribuyen facultades para promover una rápida ejecución de obras y proyectos. Sin embargo, opino que este porcentaje es ínfimo para la instauración de este proyecto, cabe recalcar que existen ciudades donde se discute el 100% del presupuesto de inversión ya que todas las necesidades de cada territorio pueden ser tratadas mediante este procedimiento.

El artículo 13, determina que “la Unidad de Desarrollo Rural a través de la Secretaria General de Planificación, coordinará, planificará, aprobará y evaluará el desarrollo general del Presupuesto Participativo (...).”

Finalmente, el artículo 14 contempla la creación de una comisión de veeduría social, que será designada por la Asamblea Parroquial y estará integrada por tres miembros de la comunidad, quienes estarán encargados de vigilar el cumplimiento de los convenios de la Junta Parroquial, y de mancomunidad establecidos con el Municipio. Cabe resaltar que en este organismo si se determinan sus integrantes. En experiencias como en Porto Alegre, los miembros de la comunidad pertenecientes a organismos encargados de la supervisión del presupuesto participativo, lo hacen sin percibir remuneración alguna. Su fundamento se basa en que la elaboración de cada proyecto traerá beneficios a su familia y a la comunidad, y que los gastos derivados de su posible remuneración podrían ser empleados para el mejoramiento de obras, así estos egresos pueden ser disminuidos por el bienestar de la sociedad.

Finalmente, puedo mencionar que la presente Ordenanza contempla de manera general la obligación municipal de elaborar presupuestos participativos, lo cual es un gran avance, pero aún existen ciertos aspectos que deben ser profundizados. Por ejemplo, no existe una determinación de las fases en las que se deberán llevar a cabo este mecanismo. Debería delimitarse específicamente la forma en la que empieza la ejecución del proyecto participativo, es decir, la manera en que deberán llevarse a cabo las asambleas o reuniones comunales o la forma en que se llevaran a cabo los debates para determinar los proyectos prioritarios. Otro aspecto que debería corregirse, es la creación de órganos auxiliares a la Secretaría General de Planificación y a la Unidad de Desarrollo Rural, como un Consejo del Presupuesto Participativo, debido al exceso de atribuciones que se les otorga. De igual manera, tampoco se establece un mecanismo que permita dar a conocer los avances del proceso a la población, me refiero a que no se está cumpliendo con el principio de publicidad.

En este mismo sentido, y tal como mencioné previamente, es indispensable que se establezca detenidamente los criterios para la asignación presupuestaria a cada parroquia. No se puede asumir que se podrá sobreentender el sentido de estos indicadores. Tampoco se establecen procedimientos para incentivar la participación de los ciudadanos, en el caso de Villa El Salvador, se incorporó el criterio de cultura tributaria, premiando la responsabilidad de los ciudadanos en aquellos territorios donde se pagan puntualmente los impuestos. En el caso ecuatoriano, una política como esta podría permitir una concientización de los ciudadanos para ser partícipes de esta experiencia.

3.1.2 ANÁLISIS DE LA “ORDENANZA MUNICIPAL QUE REGLAMENTA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL CANTÓN PINDAL”

El cantón Pindal se encuentra ubicado en la provincia de Loja. Su población, conforme el censo realizado en el 2001, rodeaba los 7351 habitantes¹³¹.

¹³¹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Internet: http://www.inec.gob.ec/c/document_library/get_file?folderId=717032&name=DLFE-13347.pdf Acceso: 2 de febrero de 2011.

La presente Ordenanza fue elaborada el 18 de marzo de 2006, durante la administración del Alcalde Germán Vicente Sánchez.

El artículo 2 de la Ordenanza, determina la definición de presupuesto participativo de la siguiente manera: *“el presupuesto participativo es la participación de los ciudadanos en la deliberación, decisión, implementación y control de **parte del presupuesto de inversión** municipal. Es un mecanismo que permite fomentar la democracia participativa, la distribución equitativa de los recursos públicos municipales, la transparencia municipal y la búsqueda del desarrollo integral del cantón. Permitirá fortalecer las relaciones entre el Gobierno Local y la sociedad civil (el subrayado me pertenece).”*

Desde un principio, esta definición establece que el porcentaje del presupuesto municipal destinado al funcionamiento del presupuesto participativo no será del 100%. De igual modo, no se menciona que la inversión municipal se realizará tomando en cuenta los proyectos prioritarios de la ciudad.

En esta Ordenanza, el Art. 4, establece la creación de un “Comité de Presupuestos Participativos” que será el encargado de aplicar la metodología de este proyecto luego de cada año de implementación. Asimismo, se establece que el Comité estará integrado por representantes del Comité de Desarrollo Cantonal (Sociedad Civil), el equipo técnico municipal, Alcalde, concejales y juntas parroquiales.

Este es un gran avance en este proceso, ya que se define a un organismo que manejará este procedimiento y contará con la participación de representantes políticos y sociales del cantón.

Luego, el artículo 5 establece que cada año el Concejo Municipal tiene la obligación de fijar el porcentaje del presupuesto de inversión que se asignará para el presupuesto participativo, el cual no podrá ser menor al **45%**. Este es un porcentaje interesante para la implementación de proyectos en este mecanismo ya que permitirá una mayor deliberación de los participantes para el empleo de mayores recursos en proyectos prioritarios de la comunidad.

El financiamiento del presupuesto participativo se encuentra determinado en el artículo 6 de esta ordenanza, el cual establece que estos ingresos se originarán *“de los fondos disponibles para gasto de inversión del Municipio a través de transferencias del Estado, entidades amigas de la Municipalidad y Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).”*

En esta disposición, entendería que el financiamiento derivado de “entidades amigas de la Municipalidad” se refiere a empresas privadas o públicas, pero debería esclarecerse este término. Lo que no se establece es que el financiamiento de esta experiencia se puede realizar con el apoyo de la comunidad, lo cual ha brindado grandes resultados en otras experiencias y se debería tomar en cuenta ya que lo que más necesita la Municipalidad es la intervención de los pobladores para la ejecución de sus proyectos.

En relación a la distribución del presupuesto participativo se determina que se realizará entre zonas, parroquias y por temas de manera equitativa. Se usarán criterios de distribución medibles y objetivos, y se usará matrices para una repartición transparente. Entre los criterios para la asignación se deben considerar aquellos como población, necesidades básicas insatisfechas, participación entre otros¹³².

En este artículo, se determina una distribución que tomará en cuenta una base territorial, distribución por zonas y parroquias; y una base temática, distribución considerando prioridades por temas. A su vez, esta disposición contempla la existencia de una sectorialización de la ciudad por la determinación de zonas.

Esta ordenanza, en su artículo 8, contempla la existencia de *asambleas parroquiales de presupuesto participativo* como espacios de participación, planificación, deliberación, decisión sobre prioridades de la parroquia, y como espacios de capacitación en diversos temas del desarrollo local, espacio de información y de fortalecimiento de la participación ciudadana como un derecho.

El artículo 9 contempla que las inversiones del presupuesto participativo, deberán ser deliberadas en las asambleas parroquiales del presupuesto participativo y tendrán que generar un modelo de desarrollo local alternativo para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Los ejes que se deben considerar son: desarrollo humano y social (salud, educación, programas sociales); desarrollo económico productivo; recursos naturales; ordenamiento territorial; desarrollo institucional y organizacional.

Es importante que se tomen en cuenta ciertas líneas de acción para ejecutar el modelo de desarrollo de este cantón. La intención de aquello es crear prioridades en temas sociales que necesitan de constante atención por parte de la administración.

El artículo 10 establece las fases del ciclo del presupuesto participativo:

1. Definición o revisión de la metodología del presupuesto participativo.
2. Información sobre el presupuesto participativo y capacitación sobre el tema.

¹³² Ordenanza Municipal que regula presupuestos participativos en el cantón Pindal. Artículo 7

3. Rendición de cuentas sobre la realización de las priorizaciones del año anterior del presupuesto participativo y otros aspectos de la gestión.
4. Priorización de los proyectos y obras a realizar con el presupuesto participativo a través de reuniones y asambleas parroquiales.
5. Entrega de las fichas de priorizaciones al Departamento Financiero.
6. Realización de los estudios técnicos de las priorizaciones del presupuesto participativo por los departamentos municipales correspondientes y estimación preliminar del monto.
7. Validación y aprobación de las priorizaciones y montos a través de una asamblea cantonal de presupuesto participativo y definición de los POA de implementación.
8. Aprobación del presupuesto municipal incluyendo las priorizaciones del presupuesto participativo por el Concejo Municipal.
9. Difusión de los resultados del presupuesto participativo.
10. Implementación de las prioridades por los equipos municipales con participación ciudadana.
11. Seguimiento y evaluación de la implementación del presupuesto participativo de parte de la ciudadanía.
12. Evaluación del proceso de presupuesto participativo y retroalimentación para el siguiente año.

Sin embargo, no se profundizan en el funcionamiento de cada etapa pues no se determinan los organismos que deberán llevar a cabo cada fase, la forma y el momento en que se desarrollará cada etapa, ni la forma en la que participará la ciudadanía.

El artículo 11 de la Ordenanza del cantón Pindal, asigna determinadas funciones y obligaciones a los funcionarios municipales en este proceso participativo, tales como la organización del proceso de formulación del presupuesto participativo, la capacitación sobre el tema, la evaluación técnica y financiera de las priorizaciones, la implementación de las obras, la evaluación y rendición de cuentas del presupuesto participativo.

Para que estos funcionarios puedan cumplir con estas atribuciones, deben haber sido capacitados en este tema, lo cual mejora la calidad en la instauración de este proceso. No obstante, no se designa ningún organismo técnico que se encargará de capacitar a los funcionarios municipales.

Luego, el artículo 12 de la ordenanza, considera la constante evolución existente en este proceso, por ello establece que se actualizará la información y la metodología utilizada cada año. Para esto, el Comité de Desarrollo Cantonal y Comité de Presupuesto Participativo, los presidentes de juntas parroquiales con la asesoría y cooperación del equipo de coordinación del presupuesto participativo liderado por la Municipalidad, estarán encargados de elaborar esta actualización.

En este artículo se consolida el principio de flexibilidad del proceso donde se considerará la información que se irá recabando cada año para brindar una mejor evolución de las obras y proyectos priorizados.

Finalmente se contempla que “las obras priorizadas o seleccionadas por la asamblea general del presupuesto participativo, serán ejecutadas obligatoria y primordialmente por la Municipalidad, en proporción a las alícuotas económicas que transfiera el Estado”.

En definitiva, esta ordenanza reúne algunas nociones básicas para la implementación del presupuesto participativo en el cantón pero es necesario profundizar ciertos aspectos indispensables que permitan una mayor difusión y conocimiento de este proceso participativo.

3.1.3 ANÁLISIS DEL “PLAN DE DESARROLLO CANTONAL DE CAYAMBE”

Cayambe es un cantón de la provincia de Pichincha, cuya población rodea los 70000 habitantes. La población del cantón es en su mayoría mestiza pero existe igualmente una alta presencia indígena compuesta por la cultura Kayambi¹³³.

El cantón Cayambe elaboró un Plan de Desarrollo Cantonal con el fin de proponer un mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos mediante el establecimiento de proyectos y propuestas asumidas en forma colectiva por los actores involucrados en este mecanismo, para implementarlo a partir del año 2002.

Durante este plan no se considera específicamente el concepto de presupuesto participativo pero se promueve la elaboración de un Plan de Desarrollo Cantonal meramente guiado por proyectos concertados con la sociedad civil.

¹³³ Forero, John Alfonso. Sistematización de la iniciativa demostrativa de Cayambe: “Mingas como expresión de voluntariado y presupuesto participativo”. Internet: http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC_E&DATA=doc_e4. Acceso: 10 de enero de 2011

A este Plan de Desarrollo Cantonal se lo definió como “*un instrumento, resultado de un proceso participativo de consulta y debate consensuado por los distintos actores, que de manera sistematizada y ordenada, jerarquiza los principales lineamientos, políticas, objetivos, estrategias, planes, programas, subprogramas y proyectos, sobre distintos aspectos del desarrollo cantonal (...)*”¹³⁴.

Este Plan estableció que los actores del Plan de Desarrollo serán todos y cada uno de los grupos, instituciones u organizaciones sociales que mantienen algún tipo de interés en un determinado sector de la sociedad. Las comunidades rurales u organizaciones barriales tienen una base territorial concreta, mientras que las ONGs, iglesias, colegios profesionales, organismos educativos, del arte y del deporte, empresarios, autoridades parroquiales y cantonales actúan aunque no posean territorialidad.

En este aspecto, considero que se toma en cuenta el principio de participación donde todos los agentes que podrán incorporarse en este proyecto, sin importar que no representen a un sector del cantón, pero pueden acoplarse al proceso participativo tomando en cuenta ciertos temas de su interés.

El Plan determina la participación de la Asamblea Cantonal encargada de reunir a todos los actores sociales del cantón y profundizar el análisis de la situación del cantón, definir los lineamientos generales del desarrollo y organizar las mesas de trabajo temáticas. De igual modo, la Asamblea define los lineamientos generales del desarrollo del cantón y organiza las mesas temáticas.

Las Mesas temáticas o grupos se organizan en la Asamblea Cantonal, de acuerdo a sus intereses, y su función es definir las necesidades, y organizar las demandas por temas.

Las Comisiones permanentes están formadas por los delegados de las mesas temáticas al Comité de Gestión y continúan el trabajo después de la Asamblea formulando programas y definiendo proyectos. A su vez, su función es definir del Plan Operativo Anual (POA) del primer año, y señalar un presupuesto aproximado. Los proyectos son presentados al Comité de Gestión.

El Comité de Gestión se encarga de conocer y discutir los planes y proyectos, y establece los mecanismos para negociar las fuentes de financiamiento para ejecutar los proyectos, en especial el POA; también realiza el seguimiento y la evaluación del mismo.

¹³⁴ Plan de Desarrollo Cantonal de Cayambe. Pág. 5

Las Instituciones ejecutoras son los organismos públicos y privados que se inmiscuyen en la implementación del Plan de Desarrollo. Su función es coordinar su ejecución con la comunidad y los organismos cantonales responsables de la ejecución.

La creación de la Asamblea Cantonal fue establecida conforme la “Ordenanza de Constitución de la Asamblea Cantonal de Cayambe”, promulgada el 16 de julio de 2001. Esta ordenanza establece que la Asamblea es competente para establecer las políticas generales y lineamientos del Plan de Desarrollo Cantonal; informar, vigilar, evaluar y hacer el seguimiento de este Plan; y controlar el cumplimiento del Plan de Desarrollo¹³⁵. El Presidente de la Asamblea será el Alcalde y la Asamblea se reunirá los días 21, 22 y 23 de julio de cada año. Igualmente, esta ordenanza contempla la existencia de las comisiones temáticas y el Comité de Gestión del Plan de Desarrollo Cantonal. El Comité estará integrado por el Alcalde, un representante del Consejo Provincial de Pichincha, un delegado de cada Comisión temática y los presidentes de las Juntas Parroquiales. Las atribuciones más importante del Comité son elaborar el Plan de Desarrollo Cantonal, proponer estudios y temáticas del Plan, recibir propuestas y proyectos presentados por los actores del desarrollo cantonal, coordinar la puesta en marcha del Plan de Desarrollo, y establecer acuerdos privados o públicos para implementar el Plan¹³⁶.

La conformación de organismos para guiar la conformación de este Plan de Desarrollo, es trascendental para implementar esta herramienta.

El proceso participativo en este cantón, ha contado con el apoyo de ciertos organismos tendientes a promover la participación social. Entre las más importantes podemos mencionar al:

- Consejo de Coordinación del pueblo Kayambi, creado con el fin de convocar a todas las organizaciones, que se autodefinen como pueblo Kayambi, en un espacio permanente de debate y generador de propuestas en torno al ejercicio de una justicia propia, la creación de sistemas propios de salud. Con esta organización se ha generado una participación de las comunidades en la toma de decisiones, la construcción y ejercicio de la democracia y ciudadanía.
- Desde 1995, el Parlamento Parroquial del Pueblo de Ayora inicia un proceso participativo para incentivar el desarrollo comunitario. De esta manera, se

¹³⁵ Ordenanza de Constitución de la Asamblea Cantonal de Cayambe. Art. 6

¹³⁶ Ibid. Arts. 8, 16 y 19

elaboraron mingas¹³⁷ para mejorar y mantener los servicios básicos, los barrios participaron en la toma de decisiones, se crearon proyectos de aseo, ornato, información comunitaria, entre otros.

Entre los lineamientos para guiar el Plan de Desarrollo se menciona la necesidad de promover y fortalecer la organización existente en el cantón. Entre estos aspectos se menciona: la tarea de fomentar la participación ciudadana; propender a que sea la ciudadanía, a través de sus organizaciones, quien defina y priorice las nuevas obras conforme a la necesidad de los barrios y comunidades; y rescatar la cultura de la minga para construir obras en cada comunidad.

Para el cumplimiento de estos lineamientos, se ha establecido la necesidad de definir mecanismos de coordinación para la ejecución de obras y administración de servicios entre el gobierno municipal y las juntas parroquiales. Así mismo, se determinó la importancia de promover el cumplimiento, obligación y pago de impuestos de acuerdo a la posibilidad económica de la ciudadanía; y se propuso la creación de una instancia independiente de veeduría o contraloría social encargada de realizar el seguimiento, evaluación, fiscalización y ejecución de las obras.

El incentivar el pago de impuestos de la ciudadanía permite incorporar una cultura tributaria que será parte del aporte destinado por los pobladores en la ejecución de proyectos y obras. Del mismo modo, determinar la creación de una veeduría ciudadana permite consolidar la etapa evaluativa de este proceso donde se podrán determinar el grado de cumplimiento de objetivos del proyecto.

Funcionamiento de la Primera Asamblea Cantonal de Cayambe

El 16 de julio de 2001, mediante sesión del Concejo Municipal se estableció la lista final de actores del cantón Cayambe. Esta lista contemplaba la participación de 633 actores

¹³⁷ El término minga se deriva del quechua “**mink’a**” que se refiere a una reunión de amigos y vecinos para hacer un trabajo gratuito en común. El sistema de mingas se ha utilizado en Cayambe para la construcción de algunas obras pequeñas y para el abastecimiento de servicios básicos. En este sistema de colaboración mutua, la Municipalidad aporta con los estudios técnicos, los materiales y la dirección profesional; mientras que la comunidad pone la mano de obra. Tomado de: Forero, John Alfonso. Sistematización de la iniciativa demostrativa de Cayambe: “Mingas como expresión de voluntariado y presupuesto participativo”. Internet: http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC_E&DATA=doc_e4. Acceso: 10 de enero de 2011

urbanos y rurales. El 18 de julio del 2001 inició el proceso de convocatoria a los actores para la Asamblea. Posteriormente, se estableció un reglamento detallado del funcionamiento de la Asamblea Cantonal el cual fue entregado a los participantes.

La Asamblea se realizó del 21 al 23 de julio del 2001 y contó con la participación de 424 personas entre los días 21 y 22 de julio.

En relación a las mesas temáticas, se observó que la mesa relacionada con el tema de servicios públicos e infraestructura fue la más numerosa, seguida por la mesa sobre educación y deportes. Sobre la participación de mujeres en la Asamblea, esta fue considerable. Un promedio del 25% de los asistentes, entre los dos días, fueron mujeres¹³⁸.

En conclusión, podría mencionar que este Plan de Desarrollo carece de muchos planteamientos que deberían existir en un proceso eminentemente participativo. No se especifica la posibilidad de que los actores puedan decidir sobre la distribución del presupuesto municipal, no se mencionan criterios para la asignación del presupuesto, no se mencionan los criterios para priorizar obras y proyectos, no existe una sectorización del cantón que permita un mejor manejo de los requerimientos, y no se establece la posibilidad de capacitar a la población para la toma de decisiones concertadas. Sin embargo, se observa que este proceso se encuentra en crecimiento y se han institucionalizado paulatinamente organizaciones encargadas de promover la participación conjunta de la sociedad con la administración municipal.

3.1.4 ANÁLISIS DE LA “ORDENANZA SUSTITUTIVA A LA ORDENANZA QUE REGLAMENTA LA ASIGNACIÓN, DISTRIBUCIÓN, EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE SAN MIGUEL DE IBARRA”

El cantón Ibarra se encuentra ubicado en la provincia de Imbabura. Según el censo realizado en el año 2001, su población rodea los 153.256 habitantes¹³⁹.

¹³⁸ Anexo integrante del Plan de Desarrollo Cantonal de Cayambe. Págs. 38- 40

¹³⁹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Internet: http://www.inec.gob.ec/c/document_library/get_file?folderId=295155&name=DLFE-13333.pdf. Acceso: 12 de enero de 2011.

Esta ordenanza fue emitida el 15 de enero de 2008 con el fin de regular y reglamentar la asignación, distribución y gestión de recursos para los barrios y comunidades de San Miguel de Ibarra.

El artículo 1 de la presente ordenanza establece que el porcentaje del presupuesto que será discutido y destinado al presupuesto participativo será del 30%, pero este porcentaje se incrementó hasta el 45% para el año 2008.

El artículo 2 determina que el presupuesto asignado se destinará para ejecutar planes de desarrollo locales participativos priorizados, establecidos por asambleas territoriales, para elevar la calidad de vida de los habitantes. Los cinco campos de acción en los cuales se llevará a cabo este proyecto serán: educación, cultura e identidad; salud, medio ambiente y manejo de recursos naturales; organización y seguridad; actividades económicas; y sectores vulnerables tales como mujeres, niños, adolescentes, jóvenes, tercera edad, y discapacitados.

Considero pertinente que esta ordenanza establezca que los proyectos sean priorizados y fruto del debate en asambleas según cada territorio. Igualmente que se limiten las líneas de acción y que estas sean eminentemente inclusivas, esto podría entenderse como un base temática para la distribución del presupuesto.

El artículo 4 determina la forma en que se realizará la asignación y distribución del presupuesto participativo. De esta manera, para distribuir a cada parroquia urbana y rural deberán considerarse algunas variables:

- Participación ciudadana (5)¹⁴⁰: La participación se calificará con un punto por cada delegado asistente a la Asamblea del presupuesto participativo y un punto por la ejecución de Asambleas comunales o barriales para definir prioridades y elaborar o actualizar planes de desarrollo local.
- Carencia de servicios básicos (4): Se evalúa por la suma de puntajes de servicios como: agua, alcantarillado y energía eléctrica. Esta información será actualizada anualmente por la Dirección de Avalúo y Catastros
- Población (2): Se califica por puntajes y rangos. Si en la población parroquial existen de 1500 a 3500 habitantes, tienen un punto; de 3501 a 6500 habitantes, 2

¹⁴⁰ Los numerales establecidos junto a cada variable, constituyen el “peso ponderado”.

puntos; de 6501 a 10000 habitantes, 3 puntos; y de 10001 en adelante, 4 puntos. En la población de barrios y comunidades de 15 habitantes a 250, 1 punto; de 251 a 500 habitantes, 2 puntos; de 501 a 1000 habitantes, 3 puntos; de 1001 en adelante, 4 puntos.

- Aporte Tributario (1): Se evalúa el nivel de cumplimiento de tributación en la parroquia. Los parámetros utilizados se enmarcan del 0% al 25% del cumplimiento tributario, 1 punto; del 26% al 50% del cumplimiento tributario, 2 puntos; del 51% al 75% del cumplimiento tributario, 3 puntos; y del 76% al 100% del cumplimiento tributario, 4 puntos.

Los encargados de actualizar la información y metodología de cada año serán el Comité de Desarrollo y Gestión del cantón Ibarra, el Consorcio de Juntas Parroquiales y la Unidad de Participación Ciudadana.

Es importante que se establezca claramente los criterios para la asignación de recursos en el cantón. Además, es trascendental que se haya detallado minuciosamente el puntaje para la calificación de cada criterio y que se determine la necesidad de actualizar la información sobre los servicios básicos carentes, de manera anual, para promover una distribución equitativa del presupuesto. Cabe recalcar que las variables determinadas para la distribución del presupuesto, son similares a las utilizadas por Villa El Salvador, donde específicamente la variable del aporte tributario impulsó una gran campaña en contra de la evasión tributaria.

El artículo 5, de la mencionada ordenanza, establece que la asignación del presupuesto participativo se distribuiría conforme los Planes de Desarrollo Local Participativos, previa la realización de las asambleas. De esta forma, se determina que el mes de julio se llevará a cabo la Asamblea Cantonal de Presupuesto Participativo para fijar las asignaciones parroquiales. Hasta finales de septiembre, las Asambleas Parroquiales entregarán el informe sobre priorización de obras y los proyectos debidamente estructurados.

Los cuadros o informes de priorización parroquial se ejecutarán por la Municipalidad desde enero del siguiente año, y no podrán ser modificados por ningún directivo ni autoridad municipal, excepto los momentos de revisión presupuestaria.

Este mismo artículo determina que el Municipio estará encargado de crear un sistema de información a la ciudadanía sobre el presupuesto participativo y se encargará de ejecutar este proceso de la siguiente manera:

- a) Las Direcciones de Planificación y Obras Públicas conjuntamente con la Unidad de Gestión y Participación Ciudadana, hasta el 15 de enero de cada año, deberán presentar un Plan Operativo Anual para asegurar la inversión y ejecución equitativa de hasta el 50% semestral en cada parroquia, pudiéndose exceder de este monto únicamente cuando una obra prioritaria requiera de inversión para ejecutarse.
- b) La Dirección Administrativa asegurará la provisión oportuna de bienes y materiales para ejecutar obras y provisionar de los artículos establecidos en los Planes de Desarrollo Local de cada parroquia.
- c) La Dirección Financiera estará encargada de proveer los recursos financieros necesarios para ejecutar este proceso; y no autorizar egresos por más del 50% en cada semestre del presupuesto asignado parroquialmente para adquirir bienes y artículos de los Planes de Desarrollo, excepto las obras prioritarias que requieran inversión para ejecutarse.

El artículo 6 establece una innovadora disposición determinándose que en cada parroquia, del monto asignado para el presupuesto participativo, deberá destinarse el 15% para obras y/o proyectos destinados a sectores vulnerables que serán definidos/as por las Asambleas Sectoriales y Territoriales.

Este apartado es muy importante ya que considera al presupuesto participativo como una herramienta de inclusión social. Direccionar el 15% del presupuesto de cada parroquia hacia los grupos vulnerables constituye un gran avance en la concepción de la participación ciudadana.

En relación a la evaluación de los Planes de Desarrollo Local Participativo, en el artículo 7 último inciso, se dispone que esta se realice anualmente y bajo la tutela del Comité de Desarrollo y Gestión del cantón, de los Comités de Gestión Territoriales, de los sectores sociales organizados y los presidentes de las Juntas Parroquiales.

Debido a la revisión de diversas experiencias, es significativo que el Municipio no abarque múltiples obligaciones durante este proceso ya que lo más probable es que no pueda acaparar la totalidad de responsabilidades. Por ello, estas organizaciones servirán como un gran apoyo para esta gestión, siempre que sus miembros sean designados democráticamente y bajo ciertos requisitos sobre la experiencia de sus integrantes.

El artículo 9 determina que los presidentes de las juntas pueden gestionar donaciones para la ejecución de obras y servicios de los Planes de Desarrollo de las Juntas Parroquiales.

Aquí es donde se puede contemplar el apoyo externo para la ejecución de ciertas obras, por ejemplo, con donaciones por parte de los mismos ciudadanos o entidades privadas. Lo que se debería implementar es que este apoyo puede ser económico, con apoyo técnico o con mano de obra.

Esta ordenanza es buena en ciertos aspectos tales como contemplar específicamente las líneas de acción del presupuesto participativo, los criterios para asignación de obras, la asignación especial al sector vulnerable, y el incentivo por pago de impuestos. No obstante, existe cierta información faltante como una definición de presupuesto participativo, los principios que deberán regir el proceso participativo, profundizar el ciclo del presupuesto participativo, no se especifica la zonificación del cantón, de manera general se determinan ciertas organizaciones encargadas del proceso y algunas de sus atribuciones pero no se especifica quienes las conformarán y las demás atribuciones que están a su cargo, no se determina la obligación de capacitar a la población sobre el manejo del presupuesto, y tampoco se designa a algún organismo como encargado del manejo del aspecto técnico del proceso.

3.1.5 ANÁLISIS DE LA “ ORDENANZA QUE LEGALIZA Y REGLAMENTA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA EN EL CANTÓN ARCHIDONA”

El cantón Archidona se encuentra ubicado en la provincia de Napo y cuenta con aproximadamente 25678 habitantes, entre los cuales se ha destacado la presencia del pueblo Quichua.¹⁴¹

El proceso de presupuestación participativa del cantón Archidona, fue desarrollado mediante ordenanza municipal promulgada el 24 de noviembre del 2005.

El artículo 1 de la Ordenanza del Gobierno Municipal de Archidona, determina los principios a implementarse en el proceso participativo. Entre estos se pueden mencionar los principios, anteriormente analizados, de solidaridad, transparencia, honestidad, justicia, equidad, responsabilidad, democracia y rendición de cuentas. Sin embargo, se incluye un nuevo principio de *libertad de conciencia, de pensamiento y de palabra de todos los participantes en el proceso*.

Es importante este precepto ya que el presupuesto participativo debe ser deliberado ampliamente por los participantes y ninguna acción puede amedrentar la libre expresión de la sociedad civil. Durante estos debates debe primar el respeto por las posturas de cada ciudadano, las cuales deben ser negociadas para alcanzar un acuerdo conjunto.

Entre los objetivos más importantes, establecidos en el artículo 2 de la presente ordenanza, el literal b establece la necesidad de *“planificar, proponer, organizar y deliberar sobre el presupuesto municipal, con la participación de los actores sociales determinados con equidad de género y generacional”*. En este artículo ya se trata de involucrar activamente a grupos considerados como vulnerables.

Pero es importante recalcar, que el artículo anterior, va de la mano con lo dispuesto en el artículo 3, literal f, de la mencionada ordenanza en el cual se determinan los medios necesarios para alcanzar los objetivos señalados en este proceso. Este artículo dispone el valor de implementar *“procesos de capacitación y socialización a la ciudadanía, sobre los objetivos, procedimientos y resultados del proceso, a fin de que conozcan y comprendan la capacidad financiera de la Municipalidad, prioricen sus necesidades, se solidaricen en la ejecución de obras, realicen procesos de control y seguimiento y, se responsabilicen en el uso y mantenimiento de la obra pública”*. Tal como lo he mencionado en anteriores ocasiones, es trascendental contar con procesos de capacitación para la sociedad civil con el fin de comprender el manejo del presupuesto municipal, para con ello establecer la posibilidad de ejecución de obras prioritarias. A su vez, el Municipio debe brindar todas las facilidades para transparentar la información sobre el presupuesto con el que cuenta la administración municipal, y los parámetros utilizados para su distribución.

¹⁴¹Gobierno Provincial de Napo. Internet: http://www.napo.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=45&lang=es. Acceso: 10 de enero de 2011.

En relación a la estructura de funcionamiento del presupuesto participativo¹⁴², se menciona que las organizaciones que lo componen son:

- La asamblea barrial y/o comunitaria: Compuesta por todos los habitantes de la comunidad o barrio quienes participan en equidad de género y generacional, los representantes de las organizaciones sociales y de las instituciones del barrio o la comunidad, y el Directorio de la comunidad o barrio
- Las asambleas zonales: Compuestas por ocho delegados de cada comunidad o de cada barrio que conforma la zona, los delegados de la zona al Comité de Presupuesto Participativo, un coordinador quien presidirá la asamblea, un subcoordinador y un secretario.
- La asamblea cantonal: Integrada por un Director de Desarrollo Sustentable, como coordinador; el Comité del Presupuesto Participativo; ocho delegados de cada zona; y los directores departamentales y demás funcionarios municipales que participarán con voz informativa.
- El Comité de Presupuesto Participativo: Compuesto por el Director de Desarrollo Sustentable, en calidad de coordinador; delegados zonales designados por las asambleas, cuyo número será proporcional a los pobladores de cada zona; y el Procurador Síndico y Directores de Obras Públicas y Financiero.
- El Directorio del Comité de Presupuesto: Compuesto por un Presidente, Vicepresidente, tres vocales principales, tres vocales suplentes quienes actuarán en caso de ausencia temporal o definitiva de los principales y en orden de elección, y la titular de la Dirección de Desarrollo Sustentable quien será la Secretaria.
- La Comisión de Veeduría: La ordenanza no contempla quienes serán los integrantes de esta Comisión y tampoco las funciones que deberá desempeñar la misma.

La misma ordenanza contempla, en su artículo 6, que la Asamblea Barrial tiene entre sus funciones analizar las necesidades prioritarias del barrio o la comunidad, que necesiten ser atendidas por el Gobierno Municipal; designar a los ocho representantes de la Asamblea zonal los cuales deberán ser dos hombres, dos mujeres, dos jóvenes (un hombre y una mujer), el Presidente del barrio o de la comunidad y un representante de las instituciones públicas y/o privadas; entregar a la asamblea zonal el acta en la que consten las resoluciones aprobadas por la asamblea barrial o comunitaria, a la que acompañarán las firmas de los participantes en la misma.

En relación a la designación de los integrantes de la Asamblea zonal, no se establecen los parámetros para la elección de los hombres, mujeres y jóvenes que representarán a la sociedad civil. En todo caso, sería importante establecer que estos

¹⁴² Ordenanza que legaliza y reglamenta la implementación del proceso de presupuestación participativa en el cantón Archidona. Arts. 4, 5, 7, 9, 11 y 13

representantes deberían ser elegidos por haber realizado una participación activa en este mecanismo, por haber contribuido constantemente en la toma de decisiones, por ser residente del cantón y no pertenecer a un partido político determinado para evitar que los líderes tradicionales manipulen este mecanismo de participación social. Tampoco se determina bajo qué criterios deberán priorizarse las obras.

El artículo 8 establece que son funciones de la asamblea zonal, las siguientes: nombrar entre los asistentes a un coordinador, subcoordinador y un secretario; designar a los ocho delegados para la asamblea cantonal entre los que se designarán dos hombres, dos mujeres, dos jóvenes (un hombre y una mujer), el Presidente de la zona, y un delegado por los representantes de las instituciones públicas y/o privadas que participan en la asamblea zonal; designar, de entre sus miembros, al o los delegados de la zona para conformar el Comité de Presupuesto Participativo, conforme el número de habitantes que tiene la zona; resolver sobre la priorización de obras en la zona; resolver sobre cambios o modificaciones en la distribución del presupuesto asignado a la zona, para la ejecución de las obras que fueron priorizadas, solo en casos emergentes.

Igual que en el artículo anterior, no se establecen los requisitos que deberán reunir los delegados de la asamblea cantonal, lo cual podría causar conflictos en la comunidad. Tampoco, a lo largo de la ordenanza, se establecen los territorios o barrios que conformaran las zonas en las que se ha dividido el cantón, lo cual es trascendental.

Las funciones de la asamblea cantonal están determinadas en el artículo 10 de la presente ordenanza. Entre ellas se encuentran convalidar lo resuelto por las asambleas zonales sobre las obras priorizadas a ser ejecutadas; conocer, analizar y aprobar la matriz presupuestaria elaborada por el Comité de Presupuesto Participativo, a ser ejecutada en el año correspondiente; aprobar el plan de trabajo del comité y el informe de sus actividades; presentar la matriz presupuestaria al Alcalde y Concejo Municipal para su aprobación; recibir el informe de rendición de cuentas del Comité del Presupuesto Participativo y del Alcalde, sobre la ejecución presupuestaria, una vez concluido el proceso.

El artículo 12 establece las funciones del Comité del Presupuesto Participativo, las cuales se enmarcan en: elegir entre sus miembros a su Directorio; elaborar el plan operativo de trabajo; aplicar el proceso metodológico para la construcción del presupuesto participativo, y la distribución de los recursos económicos en cada zona; presentar la matriz presupuestaria a la asamblea cantonal para su aprobación; establecer procesos de control y vigilancia sobre la aplicación del presupuesto; presentar, a la asamblea cantonal, el informe de actividades realizadas en el ejercicio de sus funciones; cumplir y hacer cumplir el Proceso de Presupuestación Participativa; conocer la priorización de las obras acordadas en cada zona, y resolver sobre la asignación económica para su ejecución;

garantizar la participación de los delegados y ciudadanos de las diferentes zonas; propiciar la capacitación de los ciudadanos y delegados, en el proceso de presupuestación participativa; y, elaborar la matriz presupuestaria a ejecutarse en el año correspondiente.

El Comité del Presupuesto Participativo es un organismo importante en la implementación del presupuesto participativo en el cantón ya que sus funciones permitirán la estructuración de este mecanismo de participación social. Es considerable que este organismo sea el encargado de instruir a los participantes en este proceso ya que bajo estos conocimientos adquiridos se desarrollará su óptimo funcionamiento. Sin embargo, cabe recalcar que este organismo debe contar con personal suficiente que se encargue de las múltiples tareas que le han sido asignadas caso contrario surgirá un gran caos en su manejo.

En relación a las etapas del presupuesto participativo, el artículo 17 considera las siguientes:

En primer lugar, se realizará una evaluación del proceso anterior y rendición de cuentas sobre la ejecución del presupuesto. Luego, se da lugar a Asambleas preparatorias con los presidentes de las comunidades rurales, y de los barrios urbanos. Se procede con la zonificación del área geográfica del cantón y se realizan las asambleas comunitarias y barriales. Posteriormente, se realizan las asambleas zonales, asambleas cantonales, y se constituye el Comité de Presupuesto Participativo conjuntamente con su Directorio. Se brinda capacitación a los miembros del Comité de Presupuesto Participativo, se procede con la estructuración de la matriz presupuestaria, y se realiza una planificación del proceso de seguimiento y control de la ejecución presupuestaria.

Este artículo contiene ciertos aspectos significativos. Primero, permite que se realice una etapa de valoración previa del proceso y contempla la posibilidad de que se capacite a los Comités de Presupuesto Participativo para que luego el Comité, según lo determinado en sus funciones, pueda proceder con la capacitación de los participantes. Pero el momento oportuno para esta capacitación al Comité es antes de la celebración de las Asambleas. No obstante, este artículo únicamente determina el orden de operación de cada organismo y no establece la forma en la que se deberá estructurar este proceso.

Esta ordenanza contempla la creación de los organismos que se encargarán de llevar a cabo este proceso, incluso se determinan claramente sus integrantes y sus funciones. Existen a su vez significativas falencias ya que no se establece un concepto de presupuesto participativo, criterios para priorizar obras, criterios para asignación de recursos, aporte financiero de los ciudadanos, ni soporte técnico en el proceso participativo.

3.1.6 ANÁLISIS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN – COOTAD

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial N°. 303, del 19 de octubre de 2010.

En resumen, el artículo 1 contempla que este Código establece la organización político-administrativa del Estado, el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales y permite la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

El artículo 3, del mencionado Código, determina los principios que regirán el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados. Entre estos principios, el literal g, determina la participación ciudadana considerada como un derecho que será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado. Este principio garantiza la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos.

Este artículo establece la posibilidad de asumir decisiones conjuntas, entre la administración y los ciudadanos, relacionadas con la implementación y fiscalización de proyectos, así como la incorporación del presupuesto participativo en cada nivel de gobierno.

El artículo 65, determina las competencias del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, en cuyo literal b, se establece la facultad de *“planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.”*

En este artículo se otorga una atribución a los gobiernos parroquiales rurales para elaborar proyectos comunitarios que se hayan establecido en el presupuesto participativo

anual. Sin embargo, no se menciona que este proceso se realizará para cubrir requerimientos prioritarios de cada parroquia.

En relación a esta competencia, el artículo 145 del Código establece que el gobierno parroquial rural podrá contar con el apoyo y concurrencia de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales para el ejercicio de la misma. Pero tampoco se menciona la forma en la que el gobierno provincial o municipal deberá apoyar al gobierno parroquial rural, es decir, mediante apoyo en el costo de las obras, apoyo técnico o mediante asesoramiento. En definitiva, no se profundiza esta facultad.

El artículo 304 establece la creación del sistema de participación ciudadana, como una obligación a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados, cuya conformación se establecerá mediante acto administrativo del correspondiente nivel de gobierno. Entre las atribuciones de este sistema, el literal c, establece la elaboración de presupuestos participativos de los gobiernos.

Este artículo determina que este sistema estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial.

En este punto, se establece la obligación de crear una instancia encargada del presupuesto participativo en cada nivel de gobierno. Con ello, se podrá conformar una mayor organización del proceso y se podrá iniciar con la obligación de implementar el presupuesto participativo en cada gobierno. No obstante, no se profundiza en la forma que deberá elaborarse el presupuesto participativo.

En conclusión, en este Código se realiza un gran avance en relación a la participación ciudadana que debe existir en cada nivel de gobierno pero no se definen los mecanismos para la aplicación del presupuesto participativo, ni se profundiza sobre la importancia de implementar este proceso en cada nivel de gobierno.

3.2 Análisis de la aplicación de Presupuestos Participativos en ciertos países:

3.2.1 ANÁLISIS DEL AUTORREGLAMENTO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS 2010- 2012 DE SEVILLA – ESPAÑA

Sevilla, la capital de Andalucía, está situada al Sur Oeste de la Península Ibérica, y es la cuarta ciudad de España en cuanto al número de habitantes. Esta cuenta con 1.835.077 habitantes.¹⁴³

Este autorreglamento establece que los presupuestos participativos en Sevilla tienen como objetivo generar un espacio ciudadano de debate y decisión. Por ello, en un su primera sección se determinan los principios que regirán este proceso, entre los cuales se establecen: la cogestión pública para generar un espacio de interacción entre la ciudadanía, los/as representantes políticos y el personal técnico; la planificación comunitaria con objetivos como redistribuir la inversión, y capacitar a la población ; espacio ciudadano y abierto por la autorregulación del funcionamiento del proceso y su dinamismo; proceso vinculante por las decisiones incorporadas en los presupuestos municipales; y aplicación de la Justicia Social por la redistribución de la riqueza por zonas, sectores sociales y sexos.

En relación a la división territorial, el artículo 1 define tres niveles territoriales en Sevilla: zona, distrito y ciudad. Existen veintidós zonas de participación desde los Centros Cívicos, los cuales se encuentran distribuidos territorialmente en el término municipal de la ciudad, y el número de distritos asciende a once.¹⁴⁴

Tal como he mencionado en anteriores ocasiones, es fundamental contar con una sectorización del territorio para comprender de mejor manera las necesidades de cada comunidad y para que, cada una de ellas, se sienta más identificada con esta gestión.

El artículo 5 determina los órganos del presupuesto participativo los cuales se dividen en dos grandes grupos: Órganos Ciudadanos, y Órganos y Grupos de trabajo municipales.

Los Órganos Ciudadanos se encuentran compuestos por:

¹⁴³ Ayuntamiento de Sevilla. Internet : http://www.sevilla.org/impe/sevilla/contenido?pag=/contenidos/conoce_sevilla/localizacion&idActivo=D2835&idSeccion=D2835. Acceso: 11 de enero de 2011

¹⁴⁴ Autorreglamento de presupuestos participativos 2010- 2012 de Sevilla – España. Artículos 2 y 3.

- La Asamblea de Zona: Es el órgano decisorio principal de los Presupuestos Participativos. Sus funciones primordiales son proponer, debatir, seleccionar y priorizar las propuestas de inversiones, mantenimiento, programas y actividades en las Delegaciones; jerarquizar y atribuir peso a los listados de criterios; elegir a los delegados para trasladar a los Consejos de Distrito y Consejo de Ciudad, los criterios y las propuestas; y debatir el Autorreglamento, enmendarlo y ratificarlo. Sus participantes son los residentes de la zona y tendrán derecho al voto los mayores de 10 años.¹⁴⁵
- El Consejo de Distrito: Sus funciones son recoger, priorizar y equilibrar las propuestas de las Zonas de su territorio; aplican los listados de criterios del Autorreglamento y que han sido priorizados por las Asambleas de Zona; elaboran el listado definitivo de inversiones, mantenimiento, programas y actividades, el cual luego es entregado a la Junta Municipal de Distrito; y elaboran los listados de propuestas de Distrito que no entran a debate pero reclaman los vecinos en las Asambleas. Sus participantes son los delegados elegidos en las Asambleas de Zona quienes contarán con el soporte del personal técnico municipal para aclarar cualquier duda sobre el proceso¹⁴⁶.
- El Consejo de Ciudad: El art. 14 de este autorreglamento determina que, el Consejo, principalmente se encarga de recoger, priorizar y equilibrar las propuestas de las zonas correspondientes a partidas del Presupuesto Participativo de delegaciones que involucran a toda la ciudad; aplicar los listados de criterios establecidos en este Autorreglamento y priorizados por las Asambleas de Zona; elabora los listados definitivos de Inversiones y Mantenimiento o Programas en las Delegaciones cuyo presupuesto se somete a debate, luego entregan los listados los delegados de las distintas Delegaciones; y elabora los listados de propuestas de Ciudad que no entran a debate pero reclaman los vecinos en las Asambleas. Se contará con la participación de los delegados al Consejo de la Ciudad y los técnicos municipales para aclarar dudas o brindar información¹⁴⁷.

Los Órganos y Grupos de trabajo municipales lo componen:

¹⁴⁵ Ibid. Arts. 6, 7 y 8

¹⁴⁶ Ibid. Arts. 11 y 12

¹⁴⁷ Ibid. Art. 15

- Las Juntas Municipales de Distrito: Son aquellas que determinan los gastos fijos del Distrito, la propuesta de gasto del gobierno municipal y el porcentaje a debate, y lo presentan en las Asambleas de Zona; aprueban las propuestas del Consejo de Distrito; comprueban la adecuación del proceso a los principios del Autorreglamento; informan a la Comisión de Seguimiento datos relacionados con inicio de obras, gastos reales de lo ejecutado y finalización de obra¹⁴⁸.
- Los Grupos de Trabajo de las Juntas Municipales de Distrito: Compuestos por los Grupos motores de adultos/as y foros de participación infantil; la Comisión de Autorreglamento; Comisión de Seguimiento y los Foros.
- El Pleno del Ayuntamiento
- Los Consejos Sectoriales.

Considero importante que se hayan dividido en dos grupos a este tipo de organismos que colaborarán con el manejo del presupuesto participativo. Igualmente, que se designe un organismo encargado por zona, por distrito y de la ciudad.

Sobre el funcionamiento de las Asambleas de Zona, el artículo 9 establece que estas asambleas estarán coordinadas por una mesa propuesta por el Grupo Motor de la zona¹⁴⁹ y aprobada por la asamblea, cuyos integrantes serán: un funcionario público de la Delegación de Participación Ciudadana; un funcionario público del Distrito de la zona de la asamblea; dos miembros del Grupo Motor de la zona; un miembro del Equipo Técnico de los Presupuestos Participativos; y el/la Concejal Delegado del Distrito o su delegado.

Igualmente, existirá una mesa coordinadora para la preparación y realización de la Asamblea.

La convocatoria a la Asamblea se debe realizar por escrito y publicarse en todos los Centros Cívicos y en las Juntas Municipales de Distrito, con un mes de antelación. Es innovador que para garantizar la participación de las madres en la Asamblea, existe un servicio de guardería en todas las reuniones.

Para esta Asamblea, los ciudadanos podrán presentar sus propuestas de inversiones y mantenimiento y programas y actividades hasta 45 días antes de la celebración de la primera Asamblea.

¹⁴⁸ Ibid. Art. 29

¹⁴⁹ El artículo 18 determina que los grupos motores son grupos de trabajo voluntario integrados por la ciudadanía, cuyas funciones se detallarán en adelante.

En otro punto, el Art. 10 menciona que serán requisitos para la elección de delegados a los Consejos de Distrito y al Consejo de Ciudad, haber realizado o defendido al menos una propuesta ante la asamblea y no ser representante político electo. Para la composición del Consejo de Distrito se elegirán 6 personas por Zona y 6 personas conformarán el Consejo de Ciudad. Cada titular tendrá un suplente.

Creo interesante incorporar este requisito para conformar el Consejo de Distrito y de Ciudad ya que lo que se pretende es involucrar a participantes que hayan sido considerados activamente en el desarrollo de este proceso y que no manipule la decisión de cada territorio. Del mismo modo, no se puede pretender que los delegados sean representantes electos por la población por que se intenta involucrar a nuevos agentes que participen en esta metodología.

La coordinación del Consejo del Distrito, según el Art. 13, se llevará a cabo por una mesa integrada por dos delegados, un funcionario público del Distrito, un funcionario público de la Delegación de Participación Ciudadana, un miembro del Equipo de Técnico de los Presupuestos Participativos de Sevilla y el Delegada de Distrito o quien se delegue. Los técnicos del distrito participarán en la primera reunión del consejo para informar la asignación económica de cada propuesta para conocimiento de los delegados.

La coordinación del Consejo de la ciudad se llevará a cabo, conforme el Art. 16, por dos delegados, un funcionario de la Delegación de Participación Ciudadana, un funcionario público de cada una de las otras Delegaciones cuyas partidas se discuten en el Consejo de Ciudad y un miembro del Equipo Técnico de los Presupuestos Participativos de Sevilla.

Concerniente a los Grupos Motores, el Art. 18, estipula que se encargan de dinamizar y promover la participación de las asociaciones y de la vecindad; realizan y participan en actividades formativas e informativas; canalizan sugerencias y necesidades; preparan las Asambleas de Zona, fundamentalmente, difundiendo las convocatorias a la misma con el apoyo del Ayuntamiento, recogen y organizan las propuestas en los barrios de su zona; garantizan la publicidad necesaria del proceso participativo; participan en la

mesa de coordinación de las Asambleas de Zona; evalúan su trabajo y el proceso en general; realizan reuniones abiertas de libre participación en las que se estudian y enumeran las necesidades prioritarias de la Zona (o Distrito).

Los participantes de los Grupos Motores pueden ser cualquier ciudadano que desee participar, los Delegados y Delegadas elegidas en las Asambleas para los diferentes órganos y grupos de trabajo, el Equipo Técnico que brindará asesoría, el equipo de participación infantil, y la Administración Municipal. Esto se encuentra definido en el art. 19 del Autorreglamento.

Considero pertinente mencionar que los Grupos Promotores cumplen una ardua labor en este proceso ya que sus funciones son tendientes a incentivar la participación e involucramiento de la sociedad con este proyecto. Así mismo, cumplen tareas de evaluación que permitirán un constante control del cumplimiento de obras y proyectos.

La Comisión de Autorreglamento cumple con algunas funciones, establecidas en el Art. 21, las cuales comprenden modificar las reglas básicas de funcionamiento de los distintos órganos y grupos de trabajo para toda la ciudad, mediante las propuestas presentadas por los vecinos en las Asambleas; presentar el texto a las Asambleas de Zona para su estudio, debate y aprobación; recoger las propuestas de Autorreglamento o enmiendas presentadas por los vecinos y elaborar un listado global con las mismas; realizan un seguimiento de la aplicación del Autorreglamento, la transparencia y la coherencia con sus principios; participa en actividades informativas y formativas inherentes al Autorreglamento; y vela por el cumplimiento de los compromisos de técnicos y delegaciones municipales.

Sus participantes son dos delegados titulares y dos suplentes elegidos en las Asambleas de Zona, siendo al menos una persona candidata del Grupo Motor. Los Delegados deben tener más de 16 años cumplidos.

En resumen, la Comisión de Autorreglamento cumple con una función de regulación del presupuesto participativo cuyo objetivo es contar con criterios implementados por la ciudadanía. Esta instrumentación del presupuesto participativo permite la definición de ciertos preceptos que pueden ser oscuros para los participantes y

por ello permitirá un mejor desenvolvimiento y desarrollo de esta herramienta participativa.

Sobre la Comisión de Seguimiento, el artículo 24 le atribuye funciones tendientes a evaluar y brindar seguimiento de la ejecución presupuestaria sobre el gasto y el monto de las partidas, el tiempo de ejecución, y la calidad de las obras realizadas; informa y somete su informe a las asambleas; y recibe detalle documental de todos los apartados económicos y de calidades de la ejecución de la propuesta.

El artículo 25 establece que la Comisión se integra por quienes han cumplido funciones de Delegados en los Consejos de Distrito o en el Consejo de Ciudad.

En definitiva, este constituye un órgano de control del manejo del presupuesto que permitirá establecer el destino del gasto público, si las obras se cumplen, la calidad empleada en las obras, así como analizar los soportes documentales que se le entreguen sobre las obras ejecutadas. Estas funciones son muy importantes para la calificación del proceso ya que permitirán determinar si los objetivos, trazados en un principio, se van cumpliendo.

El Foro, según lo determinado en el artículo 27, es un espacio de intercambio, análisis y debate sobre las propuestas. Existe un foro de zona, donde se analizarán y debatirán propuestas de la zona; un foro de ciudad, donde se analizarán y debatirán propuestas de las delegaciones de ciudad; un foro sectorial y/o temático, donde se realizará un análisis colectivo de las necesidades de sectores sociales o temas de la ciudad.

Los participantes de los foros serán quienes hayan realizado propuestas y los grupos motores, los técnicos responsables de programas y/o inversiones y mantenimiento de los Distritos y de las Delegaciones Municipales, los Representantes políticos electos o los designados por las Delegaciones y Distritos que ponen su dinero a debate, los colectivos, organizaciones y ciudadanía en general.

Es óptimo que existan foros sectoriales donde se debatan los proyectos que se intentan implementar en cada territorio. De igual modo, es importante que se limite la participación en el Foro de quienes se hayan involucrado directamente en el proceso, no

únicamente como agentes activos, sino efectuando propuestas ya que estos se encuentran identificados con esta práctica.

En relación a las propuestas, el artículo 35 determina ciertos requisitos que deberán reunir las mismas, caso contrario no serán sometidas a debate:

- a) Deberá constar la identificación del o los proponentes*
- b) Deberán referirse a una inversión nueva o de reposición, o a la ejecución de actividades y programas.*
- c) Deberán ser actuaciones de competencia municipal y, en particular, de las Delegaciones, Distritos u organismos cuyos presupuestos han sido sometidos a debate por parte del Gobierno Municipal.*
- d) Su carácter será concreto, determinado y evaluable económicamente.*
- e) Deberá definirse su ubicación y ámbito territorial en el caso de propuestas de inversiones y mantenimiento y éste será de titularidad municipal o al menos no será de titularidad privada, siendo de uso y libre acceso público.*
- f) No podrán coincidir con las inversiones o las actividades y programas contemplados en los gastos fijos propuestos por el gobierno municipal.*
- g) En ningún caso podrán proponerse subvenciones con carácter nominativo.*
- h) Las propuestas de Distrito se presentarán para votación en su Distrito correspondiente.*
- i) No se admitirá la presentación de propuestas de talleres de Distrito en bloques o grupos.*

La Delegación de Participación Ciudadana velará por el cumplimiento de dichos requisitos y se encargará de hacer pública una guía para la elaboración de propuestas que facilite su formulación.

Desde mi punto de vista, el establecimiento de requisitos de las propuestas, permite optimizar el tiempo para la toma de decisiones y establecer la posibilidad física y económica de su ejecución. Sin embargo, estos requisitos deberán ser profundizados y difundidos públicamente para promover la presentación de iniciativas que no sean desvaloradas por la falta de requisitos insignificantes en cuanto a su forma.

Es importante considerar lo establecido en el Art. 37 de este Autorreglamento donde se definen los criterios para priorizar propuestas. Se considera un porcentaje relativo de población afectada, con una valoración de hasta 30 puntos porcentuales, cuya aplicación será proporcional a la población del ámbito de la propuesta respecto de la población del distrito o la ciudad. El otro criterio es la situación socioeconómica relativa de la población afectada, con una valoración hasta 70 puntos porcentuales al ámbito más desfavorecido y mínimo 0 puntos al más favorecido.

El Art. 38 establece los criterios para incrementar el valor de las propuestas de inversiones y mantenimiento. Así, se puede atribuir hasta 70 puntos según la naturaleza de la propuesta. Se atribuye entre 50 y 70 puntos si la propuesta supone la atención a necesidades prioritarias no cubiertas en relación a infraestructuras y equipamientos, ya sea por su inexistencia o por graves deficiencias de las existentes. Se atribuye entre 20 y 40 puntos si estando cubiertas las necesidades básicas en la materia de la propuesta, esta contribuye a la calidad de vida en la ciudad resolviendo problemas de mal estado, peligrosidad o inaccesibilidad general o para colectivos concretos de ciudadanos, de infraestructuras y equipamientos. Se atribuye entre 0 y 20 puntos si, no dándose las circunstancias anteriores, la propuesta supone una mejora de la sostenibilidad ambiental y/o la utilidad social de los bienes y espacios públicos. Finalmente, se atribuye hasta 30 puntos por la contribución de la propuesta por disminuir el grado de abandono o deterioro de la zona en que se ubica, a facilitar la comunicación con otras zonas, la mejora de su fisonomía urbana, de su identidad y personalidad.

Las criterios para priorizar propuestas de actividades y programas se encuentran definidos en el Art. 39. De esta forma, se establece una puntuación de hasta 50 puntos según las características de sus beneficiarios: género, 10 puntos; edad considerando infancia, juventud, y mayores, 10 puntos; colectivos desfavorecidos como inmigrantes y minorías étnicas, 10 puntos; colectivo LGTB (Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales), 10 puntos; y personas con alguna Disfuncionalidad, 10 puntos. Luego se determina un incremento hasta 40 puntos por el contenido de los programas a repartir: por actividades y programas que faciliten la comunicación entre diferentes zonas y grupos sociales de la ciudad; por promover valores de integración, diversidad, tolerancia,

interculturalidad e identidad andaluza; por fomentar nuevas formas de cultura; y por favorecer la creación de un tejido ciudadano autónomo, participativo y comprometido.

Es interesante la existencia de criterios generales para priorizar las propuestas en general, las propuestas de inversiones y mantenimiento, y las propuestas de actividades y programas. También, cabe mencionar la importancia de incrementar el peso de evaluación en proyectos donde se promueva la inclusión de sectores vulnerables

En general, se puede observar que este Autorreglamento es muy completo por ser el resultado de constantes deliberaciones entre la administración, los órganos del presupuesto participativo y los ciudadanos. Existen algunos aspectos que no se han mencionado como un concepto de presupuesto participativo, el porcentaje del presupuesto municipal que corresponderá a la aplicación del presupuesto participativo, ni los integrantes del personal técnico.

3.2.2 ANÁLISIS DEL REGLAMENTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA COMUNA DE RANCAGUA – CHILE

Rancagua es una comuna y ciudad chilena, capital de la provincia de Cachapoal y de la región del Libertador General Bernardo O'higgins. La comuna de Rancagua, para el año 2008, reflejó una población de 234.757 habitantes. Esta comuna implementó el presupuesto participativo a partir de año 2004.¹⁵⁰

El artículo 3 del presente Reglamento define al presupuesto participativo como un *“instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la ciudad, permitiendo un acceso universal a toda la población a las decisiones de la comuna. Es un espacio donde la comunidad y organizaciones deciden conjuntamente el destino de los recursos asignados por el Concejo Municipal para el Presupuesto Participativo”*.

¹⁵⁰ Departamento de Desarrollo Municipal de Chile. Presupuesto Participativo de Chile. Un Aporte a la Construcción de Democracia Deliberativa. Internet: http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-77421_archivo_fuente.pdf. Acceso: 10 de noviembre de 2010.

Esta definición se encuentra bien estructurada ya que incorpora conceptos sobre priorización de demandas, acceso universal, y decisiones conjuntas. Esto permite implementar un proceso eminentemente participativo e incluyente.

El artículo 4 determina que la comuna se dividirá en seis territorios para la implementación del presupuesto participativo, donde cada territorio será representado por Centros de Desarrollo Comunitarios (CDC).

Esta sectorización de la comuna es indispensable, tal como lo he mencionado en anteriores ocasiones, para establecer la base territorial en la que se basará la asignación del presupuesto. De igual manera, es importante que exista un organismo encargado de llevar a cabo este proceso en cada territorio.

En relación a las etapas de este proceso participativo, el artículo 5 contempla la siguiente estructura:

1. Asambleas Informativas Territoriales: Es la instancia de participación para mayores de 14 años, entre ellos: vecinos, Organizaciones Funcionales y Organizaciones Territoriales que abarcan el territorio del Centro de Desarrollo Comunitario. Sus funciones serán informar sobre el cronograma de trabajo, presentar el reglamento que regirá el proceso, y sus asistentes deben definir la modalidad de trabajo y la distribución del fondo financiero destinado al sector¹⁵¹.

Creo que establecer Asambleas informativas, en el principio de este proceso, es muy necesario ya que al ser un proceso flexible requiere que la comunidad, conforme sus creencias y cultura, establezca la forma en que se llevará a cabo este método. Pero se contempla que esta decisión de la modalidad de trabajo deberá apegarse a lo establecido en el reglamento, lo cual también es importante para delinear ciertos aspectos que se deben considerar en su aplicación en cada sector.

¹⁵¹ Reglamento del presupuesto participativo de la comuna de Rancagua – Chile. Artículos 6 y 7.

2. Asambleas Vecinales por macro área¹⁵²: El artículo 8 establece que esta es la instancia de participación de la Comunidad, mayor de 14 años, como vecinos, Organizaciones Funcionales y Organizaciones Territoriales de cada Macro Área. Sus funciones, según el Art. 9, serán las siguientes: dar inicio al proceso de ideas de proyectos (no más de 3 por macro área), conseguir un consenso para que las ideas de proyectos favorezcan a la macro área o a todo el sector, elegir un delegado por macro área que integrará el Consejo Comunal¹⁵³, informar sobre el recurso financiero que contará el sector o la macro área para financiar proyectos, y elaborar la ficha de postulación del proyecto.

Es fundamental que se delimite el número de propuestas que será presentado por cada macro área, lo cual permitirá la ejecución de proyectos en jerarquía de prioridad y una mayor organización en la toma de decisiones. De igual manera, es importante la atribución que se le otorga para elegir un delegado, por macro área, para el Consejo Comunal ya que este es el organismo que representa a la comunidad en el presupuesto participativo.

3. Evaluación de Proyectos: Es la etapa en la cual se evalúan técnica, legal y financieramente las ideas de proyectos. En ésta etapa participarán funcionarios municipales de todas las Direcciones Municipales, con los cuales se compone la “Mesa Técnica” que será analizada más adelante. Esta información se encuentra determinada en el Art. 10 del presente reglamento.

Desde mi punto de vista, es indispensable que luego de llegar a un consenso por parte de la población, sobre los proyectos prioritarios, se establezca su viabilidad. En esta etapa deberá contarse con los mejores profesionales, que tengan experiencia en gestión urbana, para no descartar proyectos que sean fundamentales para la ciudad.

4. Validación de Proyectos: Es la instancia de participación de la comunidad, mayor de 14 años, tales como vecinos, Organizaciones Funcionales y Organizaciones Territoriales de cada macro área para confirmar el nivel de apoyo con que cuenta el proyecto entre los vecinos. Para la validez de este proceso se necesita la asistencia del 1%

¹⁵² El art. 2, de este Reglamento, establece que la “Macro Área” es el espacio conformado por poblaciones, villas, barrios o localidades en que se divide el territorio de cada Centro de Desarrollo Comunitario. Esta división se realiza conforme criterios socioculturales, geográficos y urbanísticos.

¹⁵³ El mismo art. 2 contempla que el Consejo Comunal es la instancia en la cual estarán representados los seis territorios de la comuna y estará integrado por un delegado que liderará cada macro área.

de la población de cada macro área que sea mayor de 14 años. Entre sus funciones se encuentra: priorizar como máximo 2 proyectos por macro área (las dos primeras mayorías); si únicamente es un proyecto sólo se valida con el 1% de asistentes, sin realizar el momento de priorización; los dirigentes responsables de los proyectos deben estar presentes para promover, explicar y exponerlos a los presentes de la asamblea; y se debe confirmar que los proyectos son representativos para la comunidad¹⁵⁴.

Considero necesario elaborar esta etapa de confirmación para la validez de un proyecto ya que esto permite una mayor participación de los ciudadanos por defender sus propuestas. Sobre la confirmación de la representatividad de los proyectos para la comunidad, esta es una concepción relativa ya que para cierto sector de la población, un proyecto puede ser muy importante para su desarrollo, pero para otro sector este puede ser irrelevante. Por ello, considero que debería delimitarse de mejor manera esta función final.

5. Votación Final: El artículo 13 contempla que esta es una instancia de participación que deberá contar con la comunidad, mayor de 14 años, como vecinos, organizaciones Funcionales y Organizaciones Territoriales de cada macro área.

6. Ejecución de Proyectos: El Art. 14 establece que a ésta etapa corresponde al proceso de ejecución de los proyectos aprobados por la comunidad, el cual se realizará mediante licitaciones públicas, ejecución directa por el municipio o vía subvención entregadas a vecinos.

Como se ha mencionado en otras experiencias, es importante contemplar la posibilidad de asistencia directa de la población debido a los costos menores en que pueden incurrir las obras, la participación de especialistas que pueden encontrarse en cada territorio, así como la supervisión constante, en cada proyecto, de los miembros de la comunidad.

7. Seguimiento de Proyectos: Es la instancia en que el Consejo Comunal de Presupuesto Participativo realiza seguimiento presupuestario, técnico y legal de la ejecución de los proyectos. Esto se encuentra establecido en el artículo 15 del Reglamento.

¹⁵⁴ Ibid. Artículos 11 y 12.

Es importante considerar que cada proyecto debe estar supervisado por un organismo que establezca sus alcances y que incluso se inmiscuya en sus dificultades para encontrar una pronta solución. Del mismo modo, que se verifiquen los gastos que se van realizando así como su factibilidad.

8. Evaluación de Procesos: El Art. 16 contempla que esta es la instancia de evaluación de la comunidad para realizar talleres liderados por el equipo de Presupuesto Participativo y por los Centros de Desarrollo Comunitarios.

Cabe recalcar que cada proyecto no culmina con su ejecución sino es necesario establecer canales evaluativos que permitan establecer las fortalezas y obstáculos con los que contó el proceso para así poder superarlos. De esta manera, se podrá brindar agilidad en los próximos proyectos y permitir una completa satisfacción de la comunidad.

Una vez concluido el tema de las etapas del presupuesto participativo, es trascendental considerar que, según el Art. 18, este mecanismo participativo podrá contar con un fondo anual que deberá ser aprobado por el Concejo Municipal. De esta manera, este fondo podrá ser distribuido de dos maneras: en partes iguales entre las macro áreas del Sector del Centro de Desarrollo Comunitario y así las organizaciones sociales de cada macro área podrán postular los proyectos a este fondo específico; o que el sector del Centro de Desarrollo Comunitario cuente con un fondo único al cual cada macro área tendrá la posibilidad de postular como máximo 1 proyecto.

Si existen excedentes financieros de los proyectos aprobados podrán ser redistribuidos a uno o más proyectos que obtuvieran segunda mayoría de votos y que no lograron ser financiados.

Creo pertinente mencionar que considero que estos mecanismos de distribución no son óptimos. No es recomendable realizar una distribución igualitaria a todos los sectores de cada territorio ya que no todos tienen las mismas necesidades. Si bien es cierto, el Centro de Desarrollo Comunitario será el encargado de distribuir este presupuesto en cada territorio para lo cual deberá considerar algunos aspectos pero, evidentemente, los seis territorios no tendrán el mismo número de requerimientos.

El artículo 19 determina la necesidad de incorporar a un Secretario Ejecutivo del Presupuesto Participativo quien estará bajo la responsabilidad de la Dirección de Desarrollo Comunitario. Entre sus funciones más importantes están las siguientes: disponer de la infraestructura para el funcionamiento del Consejo Comunal, proveer de información al Consejo y a las Asambleas del proceso participativo, brindar asesoría técnica al Consejo Comunal en las materias de su interés, diseñar e implementar capacitaciones a los miembros del Consejo Comunal sobre Políticas Municipales y Participación Ciudadana, planificar el proceso del Presupuesto Participativo, coordinar el Presupuesto Participativo desde el Municipio, coordinar y acompañar metodológicamente el proceso en los Centros de Desarrollo Comunitario, liderar la Mesa Técnica, y finalmente informar al Alcalde y Concejo Municipal el listado oficial de los proyectos seleccionados.

No se establecen los requisitos para ser Secretario Ejecutivo del PP pero debería determinarse que éste debería contar con conocimientos amplios y suficientes en gestión urbana, específicamente en la ejecución del presupuesto participativo, y poseer la capacitación técnica necesaria para conformar la Mesa Técnica e instruir al Consejo Comunal.

En relación a la votación final, según el artículo 20, la modalidad de votación dependerá de la cantidad de proyectos definidos por sector (CDC) o por macro área. Para validar esta etapa y los proyectos presentados es necesaria la participación mínima del 4%, de la población total del sector (CDC), que sean mayores de 14 años.

Si el presupuesto ha sido distribuido por macro área y ésta no cumpliera con el 4% de la votación, el dinero será destinado a financiar el segundo proyecto más votado de otra macro área del mismo sector.

Si el presupuesto ha sido distribuido por fondo único, y el sector no cumpliera con el 4% de la votación, el Consejo Comunal deberá definir necesariamente el o los proyectos que se financiarán en el sector.

Tal como se ha mencionado, el Consejo Comunal se encarga de representar a la comuna en el proceso de presupuesto participativo. Sus integrantes podrán ser dirigentes o líderes comunitarios mayores de 18 años y que tengan su domicilio en el territorio de la

macro área correspondiente al sector. No podrán ocupar este cargo los funcionarios de la Municipalidad de Rancagua y quienes se encuentren condenados o procesados por algún delito que merezca pena aflictiva¹⁵⁵. *(el subrayado es mío)*

Según el artículo 37 del Código Penal Chileno, “*se reputan aflictivas todas las penas de crímenes y respecto de las de simples delitos, las de presidio, reclusión, confinamiento, extrañamiento y relegación de menores en sus grados máximos*”¹⁵⁶.

Pienso que es discriminatorio establecer como requisito, para conformar el Consejo Comunal, no encontrarse procesado por algún delito pues dicho procesado puede ser inocente y esto no inmiscuiría en lo absoluto con el ejercicio de la participación ciudadana. Mientras no exista una sentencia condenatoria, no se le puede atribuir el cometimiento del delito, y no puede ser marginado de los procesos en la sociedad.

El artículo 25 del Reglamento sujeto a análisis, los deberes más importantes de los Delegados son: fiscalizar la ejecución de los proyectos realizados en el Presupuesto Participativo, conocer y hacer cumplir el Reglamento del PP, asistir a las reuniones del Consejo y decidir el destino del presupuesto del sector que no cumpliera con el 4% de votación.

Es necesario que el Secretario Ejecutivo instruya adecuadamente a los delegados del Consejo Comunal debido a que sus tareas serán importantes para el desarrollo de cada proyecto, por ende, su preparación técnica es fundamental.

El quórum mínimo para sesionar y llegar a acuerdos, en el Consejo Comunal, es diez integrantes presentes. El mandato de los delegados dura un año y podrán ser reelectos consecutivamente. Igualmente, los delegados podrán ser revocados en cualquier momento de su mandato por la Asamblea Vecinal.¹⁵⁷

¹⁵⁵ *Ibíd.* Artículos 21 y 22.

¹⁵⁶ El Código Penal Chileno, en su artículo 32 y siguientes establecen que el presidio sujeta al reo a los trabajos prescritos por los reglamentos del establecimiento penal, el confinamiento es la expulsión del reo del territorio de la República con residencia forzosa en un lugar determinado, el extrañamiento es la expulsión del reo del territorio de la República al lugar de su elección, la relegación es la traslación del reo a un punto habilitado del territorio de la República con prohibición de salir de él, pero permaneciendo en libertad.

¹⁵⁷ *Ibíd.* Artículos 26, 28 y 29.

El artículo 30 de este Reglamento establece que la inversión del presupuesto participativo puede recaer en los siguientes ámbitos: infraestructura comunitaria, espacios públicos, equipamiento comunitario y programas sociales.

Esta podría constituir la base temática en la que se basaría la asignación presupuestaria. Por esto, podríamos determinar que en relación a la asignación del presupuesto en esta comuna se considera una base temática y una base territorial.

Es importante recalcar la posibilidad del aporte comunitario que se considera en este Reglamento. El artículo 36 contempla que la comunidad no deberá aportar con dinero al costo total de los proyectos pero en caso de proyectos sociales la comunidad podrá realizar un aporte en infraestructura o equipamiento, materiales para la ejecución del proyecto, y con recursos humanos como monitores o profesionales.

No se puede menospreciar el aporte que puede realizar la comunidad en cada proyecto pues, al ser sus beneficiarios directos, tienen la obligación de inmiscuirse en todo sentido durante su ejecución. Esto puede acarrear grandes beneficios económicos y estructurales en la gestión del Municipio.

Como se ha mencionado, la Mesa Temática se encarga de la tercera etapa del presupuesto participativo, es decir, de la etapa de evaluación de proyectos. Esta Mesa se encuentra integrada por profesionales y técnicos de las diferentes Direcciones Municipales quienes deberán asesorar y evaluar legal, técnica y financieramente la factibilidad de los proyectos postulados. Entre sus funciones primordiales se encuentran: asesorar y entregar asistencia técnica a las organizaciones sociales en la formulación de proyectos, realizar una evaluación técnica y financiera de los proyectos priorizados por las Asambleas Vecinales, y determinar la viabilidad de los proyectos antes de ser sometidos a votación ante la comunidad¹⁵⁸.

Este reglamento intenta establecer todos los aspectos trascendentales que pueden desarrollarse durante la implementación del presupuesto participativo. Es un buen

¹⁵⁸ Ibid. Artículos 40 y 41

reglamento que intenta estructurar el funcionamiento de este proceso pero existe cierta información que debería añadirse en el mismo como los principios en los que se basará este proceso participativo, el porcentaje del presupuesto municipal que será destinado al presupuesto participativo, una motivación para fomentar la autogestión del municipio y poder recaudar mayores ingresos, tampoco se determinan los criterios para priorizar obras ni para asignar recursos.

3.2.3 ANÁLISIS DE LA ORDENANZA MUNICIPAL 35/2006 DE SAN MIGUEL – ARGENTINA

San Miguel es una localidad de la zona oeste del Gran Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Según el censo realizado en el año 2001, esta localidad contaba con 157.532 habitantes¹⁵⁹.

En el 2006, el Municipio de San Miguel emitió la ordenanza 35/2006 para implementar el presupuesto participativo en esta localidad.

El artículo 2 de la presente ordenanza establece que el Departamento Ejecutivo¹⁶⁰ es el encargado de determinar el porcentaje del Presupuesto Municipal que será sometido a este proceso participativo, antes del 31 de mayo de cada año.¹⁶¹

En este caso, se puede observar que el porcentaje del presupuesto designado a la ejecución del presupuesto participativo varía cada año. Esto puede transformarse en una disminución en la confianza de los ciudadanos en el proceso ya que existirán años donde se atribuya un menor valor que no alcance a cubrir los requerimientos de los pobladores. Por ello, es indispensable que la municipalidad realice una ardua autogestión que permita contar con ingresos constantes a la administración seccional para subsanar el posible desfase en este método participativo.

El artículo 3 otorga una obligación al Departamento Ejecutivo para crear un *Foro*

¹⁵⁹ Internet: [http://es.wikipedia.org/wiki/San_Miguel_\(Buenos_Aires\)](http://es.wikipedia.org/wiki/San_Miguel_(Buenos_Aires)). Acceso 20 de febrero de 2011

¹⁶⁰ Según la Ley Orgánica de Municipalidades 6769/58 de Argentina, específicamente su artículo 1, dispone que la Municipalidad estará compuesta por un Departamento Ejecutivo desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente.

¹⁶¹ Este artículo fue modificado por la Ordenanza N° 15/ 2008, emitida el 5 de junio de 2008, en la cual se establece que el porcentaje del presupuesto municipal que será aplicado al presupuesto participativo deberá fijarse el 1 de septiembre de año.

de Organización y Seguimiento del Presupuesto Participativo. Este Foro estará integrado igualmente por miembros del Departamento Ejecutivo, del Honorable Concejo Deliberante¹⁶², y por las organizaciones intermedias locales que cuenten con la correspondiente personería jurídica.

El Foro de Organización y Seguimiento del Presupuesto Participativo, según lo establecido en el artículo 4, contará con una Secretaría Ejecutiva - designada por el Departamento Ejecutivo - cuyas funciones deberán ser organizativas y de asistencia técnica, así mismo podrá establecer el cronograma de reuniones barriales que se deberán realizar entre abril y agosto de cada año.

De igual modo, se incorporan los Foros Barriales que serán los encargados de promover los procesos de debate del Presupuesto Participativo en todos los barrios del Municipio. Sus integrantes serán: los vecinos que acrediten domicilio real en el barrio cuyo Foro desea integrar, mediante factura de servicio público actualizada; los miembros de las entidades y Organizaciones Sociales locales, en tanto comprueben que la entidad posee domicilio legal en el distrito; y las organizaciones de segundo grado (Redes, Federaciones y ONGs) podrán participar si comprueben ante el Foro de Organización y Seguimiento del Presupuesto Participativo el desarrollo de sus trabajos en el barrio y/o distrito¹⁶³.

Constituye un avance importante que para formar parte de estos Foros Barriales se acredite el domicilio de sus integrantes, sean personal naturales o jurídicas, en el barrio. Esto se debe a que los debates que surgirán entre los participantes deberán ser tendientes a mejorar la calidad de vida de la comunidad y nadie más que los propios residentes podrán definir las obras y proyectos prioritarios.

Según el artículo 8, la Secretaría Ejecutiva dispondrá la efectiva difusión del cronograma de reuniones de cada Foro Barrial especificando el lugar y fecha de cada reunión.

En esta disposición se está cumpliendo con el principio de publicidad del presupuesto participativo en el cual se deberá informar oportunamente a la población sobre

¹⁶² El artículo 18 de la Ley Orgánica de Municipalidades determina que el Concejo Deliberante se encontrará compuesto por los concejales que se designen conforme a la población de cada partido que conforma la Provincia.

¹⁶³ Ordenanza Municipal 35/2006 de San Miguel – Argentina. Artículos 5 y 6.

el desarrollo del proceso. Sin embargo, en esta ordenanza, no se han detallado los principios que regirán este proceso.

En relación a los proyectos y propuestas a presentarse, el Art. 9 establece que se regirán por los siguientes temas: infraestructura, servicios, salud, educación, seguridad, deporte y cultura.

Esto nos permite, ligeramente, entender que se considera la base temática para la asignación de recursos en este proyecto pues se delimitan los temas que se deberán debatir.

Esta ordenanza no establece las etapas que deberán cumplirse durante las deliberaciones de los Foros Barriales. Únicamente, el Art. 11, establece que al finalizar los encuentros de los Foros Barriales, el Foro de Organización y Seguimiento del Presupuesto Participativo recibirá las propuestas y proyectos de los Foros Barriales, los evaluará técnica y financieramente y fijará prioridades para propiciar la justa y equitativa distribución de infraestructura y servicios en el territorio.

Igualmente, esta ordenanza no establece los parámetros para que el Foro de Organización y Seguimiento determine las prioridades de cada territorio. Es indispensable que se establezcan criterios que permitirán designar los territorios que necesitan ayuda inmediata en la implementación de obras y servicios. Tampoco existe una sectorización del Municipio, lo cual dificultaría la comunicación con los participantes en cada comunidad.

El artículo 12 contempla que el Foro de Organización y Seguimiento del Presupuesto Participativo entregará al Departamento Ejecutivo la propuesta del Presupuesto Participativo correspondiente a cada año antes del 30 de septiembre del año inmediato anterior y éste lo elevará integrado como parte del Presupuesto Municipal anual.

No existe durante la ordenanza una definición de presupuesto participativo, lo cual podría limitar el entendimiento de esta metodología a sus participantes; no se establece la posibilidad de capacitación de los integrantes de los organismos del presupuesto participativo, ni la capacitación de la comunidad para designar los proyectos prioritarios. Tampoco se determinan los organismos encargados de supervisar y asesorar sobre los aspectos técnicos del proceso, los criterios para la asignación de recursos, el aporte de la comunidad en la elaboración de obras y proyectos, ni las fases en las que se ejecutará el proceso participativo.

En conclusión, esta ordenanza es muy superficial y no profundiza aspectos claves en la incorporación del presupuesto participativo. Si bien es cierto existe un intento por definir a los integrantes de organismos encargados de llevar a cabo el proceso e incluso por establecer los requisitos para su conformación, pero no se llega a definir elementos primordiales en este mecanismo de participación ciudadana.

3.2.4. ANÁLISIS DE LA ORDENANZA QUE INSTITUYE EL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA – ARGENTINA

Córdoba es la capital de la Provincia de Córdoba y tiene más de 1'300.000 habitantes, cifra que la ubica en el segundo lugar de las ciudades argentinas, detrás de Buenos Aires¹⁶⁴.

El 22 de julio de 2008, se emite la Ordenanza N° 11499 que instituye el proceso de presupuesto participativo en la ciudad de Córdoba.

El artículo 2 de la mencionada ordenanza contempla la definición de presupuesto participativo como *“un proceso de participación vecinal, voluntario y universal, dónde la población debate, decide y controla el destino de los recursos a presupuestar para proyectos de obras, servicios y políticas sociales que realizará, prestará y ejecutará, en el ejercicio siguiente, la Municipalidad (...).”*

Se deben considerar ciertos aspectos importantes en esta definición. De esta manera, se menciona que este es un proceso eminentemente participativo, un proceso voluntario donde sus agentes activos deciden participar activamente, y es un proceso universal lo que lo convierte en incluyente. También se menciona que este es un proyecto a largo plazo ya que será analizado en un año pero implementado en el año siguiente.

El artículo 3 establece los objetivos de este método los cuales se resumen en promover la democracia participativa, propiciar la participación vecinal, establecer

¹⁶⁴ M u n i c i p a l i d a d d e C ó r d o b a . I n t e r n e t :
<http://www.cordoba.gov.ar/cordobaciudad/principal2/default.asp?ir=8>. Acceso: 28 de enero de 2011.

espacios públicos de integración, y responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades.

En referencia al monto que deberá asignarse al presupuesto participativo, el artículo 4 establece que el Departamento Ejecutivo Municipal lo determinará anualmente, pero en ningún caso debe ser inferior al 10% del total de los recursos destinados a obra pública contenidos en el Presupuesto General Municipal. De igual manera, este artículo determina dos variables para asignar recursos a cada Centro de Participación comunal, estas son variables demográficas y necesidades urbano-sociales. (*El subrayado es mío*).

Al igual que en el caso de San Miguel, se le atribuye al Departamento Ejecutivo determinar este monto, pero en este caso se especifica que se asignará un monto no menor al 10% de los recursos destinados a obra pública. Sin embargo, considero que este es un valor muy escaso para comprometerse en este proyecto debido a que no se le atribuye el 10% del presupuesto municipal sino del monto para obra pública.

La innovación que existe en Córdoba, en relación a San Miguel, es que se determinan los criterios para asignación de recursos los cuales serían conforme a la población y las necesidades que existan en cada comunidad.

En relación al Órgano de Aplicación de la presente Ordenanza, se establece que la encargada es la Secretaría de Participación Ciudadana, cuyas funciones primordiales serán dictar el Reglamento Interno del Presupuesto Participativo, convocar y garantizar el desarrollo de todas las instancias de participación vecinal, garantizar, la difusión masiva de las instancias de participación vecinal, garantizar la información para el desarrollo del debate y la toma de decisiones por parte de los vecinos, organizar capacitaciones para los líderes comunitarios, y organizar capacitaciones para el personal municipal¹⁶⁵.

Para el funcionamiento de esta Secretaría es necesario que la misma cuente con profesionales experimentados en el proceso participativo ya que estos serán los encargados de promover la capacitación de líderes comunitarios y personal municipal para que

¹⁶⁵ Ordenanza N° 11499 que instituye el proceso de presupuesto participativo en la ciudad de Córdoba. Artículos 5 y 6.

participen como agentes de este proceso. Cabe mencionar, que las atribuciones de esta Secretaría aplican el principio de publicidad y transparencia que debe existir durante la incorporación del presupuesto participativo.

El Reglamento Interno del Presupuesto Participativo en Córdoba fue emitido el 4 de agosto de 2008, por la Secretaría de Participación Ciudadana, para complementar la poca información que se establecía en la ordenanza. En este se define la organización territorial que comprenderá Zonas Barriales y Centros de Participación Comunal. La Zona Barrial, según el Art. 3 de este Reglamento, constituye una división de menor escala en la jurisdicción de cada Centro de Participación Comunal.

El Art. 6 del Reglamento mencionado, contempla cuatro instancias participativas. Estas son:

- Asamblea Vecinal: Según el Art. 7, es la primera instancia de participación de cada Zona Barrial. Su objetivo es tratar el Diagnóstico Participativo del Centro de Participación Comunal, aprobado por la mesa Coordinadora de la Junta de Participación Vecinal, para adaptarlo en cada Zona Barrial. Para esta Asamblea, los vecinos podrán incorporar sus demandas y necesidades que complementarán el diagnóstico.
- Cabildo Barrial: Según el Art. 9, su objetivo es determinar directamente las prioridades de obras y proyectos establecidos en el Diagnóstico Participativo Zonal, así como elegir los Delegados Barriales para integrar el Taller del Presupuesto Participativo. En este Cabildo podrán participar los mayores de 18 años que habiten o que mantengan actividades comerciales, sociales o comunitarias en los barrios de la Zona Barrial. Así, se conforma una Mesa de Ingreso bajo la designación de la Secretaría de Participación Ciudadana para que recepcen las planillas con la priorización de proyectos. También podrán existir facilitadores que brindarán información del proceso a los participantes.

El Cabildo estará presidido por una Mesa Directiva integrada por un representante de la Secretaría de Participación Ciudadana, el Director o Subdirector del Centro de Participación Comunal, y al menos 3 representantes de la Junta de Participación Vecinal.

- Taller de Presupuesto Participativo: El Art. 10 establece que estará conformado por los Delegados Barriales de cada Zona Barrial y por funcionarios municipales

designados por la Secretaría de Participación Ciudadana. Su finalidad es la priorización definitiva de los requerimientos barriales. Para su funcionamiento se necesita que los Delegados Barriales presenten las actas de cada Cabildo Barrial en las que consten las prioridades establecidas por la Zona Barrial, conformándose un listado común con las prioridades expuestas por los representantes barriales. De este listado, los Delegados establecerán un orden de prelación de los proyectos según la votación de la Zona Barrial. Luego, se procederá con un estudio de factibilidad técnica y administrativa de los mismos, y serán consensuados por los Delegados Barriales para integrarlos al análisis del presupuesto del Departamento Ejecutivo.

- Control de la ejecución del Presupuesto Participativo: El Art. 11 determina que esta etapa es necesaria para asegurar el cumplimiento de los proyectos aprobados en los Talleres del Presupuesto Participativo. Los encargados de este proceso serán las Juntas de Participación Vecinal de cada Centro de Participación Comunal y los Delegados de Barriales del Cabildo Barrial.

El Reglamento emitido por la Secretaría de Participación Ciudadana modifica sustancialmente el manejo del presupuesto participativo a través de sus instancias participativas y lo complementa en su totalidad. Sin embargo, ni la ordenanza ni el Reglamento, contemplan la posibilidad de contar con el apoyo de la comunidad para financiar ciertos proyectos. Tampoco se ha conformado una comisión u organismo que se encargue de asesorar, en el aspecto técnico, a la población en la toma de decisiones.

3.2.5. ANÁLISIS DE LA LEY NO. 176-07 DEL DISTRITO NACIONAL Y LOS MUNICIPIOS DE REPÚBLICA DOMINICANA

El 17 de julio de 2007, se emite la Ley No. 176-07 para regular el funcionamiento de los Municipios y del Distrito Nacional en República Dominicana, y específicamente en el capítulo III, del Título XV que trata sobre “Información y Participación Ciudadana”, se incluye el sistema de funcionamiento del Presupuesto Participativo Municipal.

El artículo 236 de esta Ley, instituye el sistema del Presupuesto Participativo Municipal (PPM), cuyo objetivo se centra en *“establecer los mecanismos de participación*

ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio, especialmente en lo concerniente al 40% de la transferencia que reciben los municipios del Presupuesto Nacional por la Ley, que deben destinar a los gastos de capital y de inversión, así como de los ingresos propios aplicables a este concepto”.

En esta definición se establece que el monto del presupuesto que especialmente deberá ser debatido por la población en cada Municipio se basará en el 40% del monto que será asignado por el gobierno central, lo cual constituye un gran avance.

Los objetivos del presupuesto participativo se encuentran establecidos en el artículo 237 de la mencionada ley, entre ellos se encuentran: contribuir en la elaboración del Plan Participativo de Inversión Municipal, propiciando un balance entre territorios urbanos y rurales; fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación de las comunidades en la identificación y priorización de las ideas de proyectos; ayudar a la reducción de la pobreza e inclusión social; garantizar la participación de todos los actores; identificar las demandas comunitarias; permitir el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto; y realizar el mantenimiento preventivo de las obras públicas.

Considero que uno de los objetivos más importantes es promocionar la autogestión local, lo cual permitirá un mayor número de ingresos para impulsar los proyectos relacionados con la implementación del presupuesto participativo. Como resultado de esto, se tendrá una mayor participación de los ciudadanos debido a que serán testigos del funcionamiento de este mecanismo y se contarán con los recursos necesarios para satisfacer los otros objetivos mencionados.

En relación a los principios a implementarse, el artículo 238 establece que este proceso se guiará por la representación de los intereses de los ciudadanos, el acceso de todos los ciudadanos a las asambleas en todo nivel, la promoción del debate y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, el acceso a la información, y la equidad de género.

El establecimiento de principios permite establecer los parámetros de actuación de los agentes en este proceso y constituyen una evidente directriz de la ejecución de este proceso. En resumen, en este apartado se consolidan los principios de participación,

transparencia, equidad, y publicidad. Sin embargo, debería mencionarse el principio de flexibilidad que conlleva la posibilidad de que este proceso se ajuste a la realidad de cada Municipio, y el principio de objetividad para establecer que los proyectos serán ejecutables siempre que cuenten con un análisis técnico, financiero y administrativo previo.

El artículo 239 establece un procedimiento básico y general para el desarrollo del presupuesto participativo en cada Municipio:

La primera etapa determina la preparación, diagnóstico y elaboración de la Visión Estratégica de Desarrollo, donde las autoridades y las organizaciones acordarán la forma de realizar el Presupuesto Participativo Municipal y determinarán la cantidad de dinero de inversión sobre la que planificarán los proyectos y obras que ejecutarán el año siguiente. Esta cantidad de dinero se preasigna entre las secciones o bloques del municipio según la cantidad de habitantes.

En esta etapa se establece que el criterio para proceder con la asignación de recursos será la cantidad de habitantes. Sin embargo, no se determina claramente que autoridades y organizaciones determinarán la ejecución del presupuesto participativo y el monto que será asignado.

La segunda etapa, es la consulta a la población donde se identifica sus necesidades prioritarias y se deciden los proyectos y obras que deberán ejecutar el año próximo. Esta votación se realiza a través de una secuencia de las siguientes asambleas:

- Asambleas comunitarias en cada paraje o comunidad con más de 30 familias: El artículo 240 determina que si el número de pobladores del paraje o comunidad es muy reducido, se unirá al más cercano para efectuar esta asamblea.
- Asambleas seccionales de barrios o bloques: El Art. 241 establece que es una reunión de los delegados escogidos por las asambleas comunitarias donde se deciden los proyectos y obras de la sección o del bloque, siguiendo diversos criterios, principalmente el de pobreza o carencia de servicios.
- Cabildo Abierto o Asamblea Municipal: Según el artículo 242, este es el evento que aprueba el Plan de Inversión Municipal en el cual están contenidas las necesidades prioritarias identificadas, así como los proyectos y obras acordadas que se deberán

ejecutar el año próximo. Igualmente, en esta Asamblea se elige el Comité de Seguimiento y Control Municipal, cuyas funciones se detallarán más adelante.

Considero que no debería limitarse el número de familias en cada comunidad para desarrollar las Asambleas comunitarias ya que al unirse con otra comunidad pueden perderse las prioridades de cada una de ellas. Por ello, debería definirse explícitamente una sectorización que divida igualmente a cada territorio y así evitar posibles desfases. Sobre las Asambleas seccionales, es primordial que se hayan definido los criterios fundamentales para establecer las obras prioritarias. Sin embargo, en ninguna de estas Asambleas se determina que existirá una capacitación a la población para definir las prioridades en cada comunidad.

La tercera etapa, es la transparencia y seguimiento al Plan de Inversiones Municipal. Durante esta etapa, los proyectos y obras del Plan de Inversión del Presupuesto Participativo se ejecutan a lo largo del año, siguiendo un calendario de inicio de proyectos y obras. Las comunidades eligen un *comité de obra o de auditoría social* para dar seguimiento a cada una de las obras y, cuando la construcción de éstas concluya, se transforma en un *comité de mantenimiento*.

El artículo 245, determina que los Comités de Auditoría Social o Comités Comunitarios de Obras son un mecanismo de cada comunidad cuyo objetivo es vigilar los proyectos y obras del Plan de Inversión Municipal del Presupuesto Participativo para que se realicen conforme a lo planeado y presupuestado.

Es interesante que se conformen estos comités que cumplirán una función de auditoría en un principio y luego sean los encargados de supervisar el mantenimiento de la obra. Pero no se especifican los requisitos de los integrantes de estos comités, los cuales deberán contar con la capacitación técnica suficiente para llevar a cabo esta gestión.

Tal como se mencionó anteriormente, el Comité de Seguimiento y Control Municipal es elegido durante el Cabildo Abierto o Asamblea Municipal pero también se crearon Comités de Seguimiento y Control Seccional. Los objetivos de estos Comités son contribuir a la ejecución de las ideas de proyectos aprobadas por el Presupuesto Participativo Municipal y que fueron incorporadas al presupuesto municipal del año, y

supervisar que estos proyectos se realicen en el orden de prioridad establecido, con la mayor calidad, eficiencia y transparencia posibles; en caso de que el dinero presupuestado tuviera un excedente, los Comités velarán por la asignación de estos recursos a las obras que correspondan en orden de priorización. Otras funciones trascendentales que deberán ejecutar estos Comités serán: supervisar la ejecución del Plan de Inversiones Municipales aprobado por el Presupuesto Participativo, así como evaluarlo periódicamente y al final de cada año de ejecución presupuestaria; conocer los presupuestos de las obras y los informes relacionados con su ejecución; revisar la ejecución presupuestaria de forma general y de cada obra; contribuir a que las comunidades participen en la ejecución de las obras y aporten las contrapartidas que se comprometieron dar para la realización de éstas; ayudar a difundir los informes emitidos sobre el gasto de la inversión municipal; y denunciar los incumplimientos al Plan Participativo de Inversión Municipal y las anomalías e irregularidades cometidas¹⁶⁶.

En conclusión estos comités se encargan de la supervisión de los proyectos designados en el presupuesto participativo. Dentro de sus funciones, se puede identificar que se contempla el aporte de la comunidad en la ejecución de obras y servicios, lo cual constituye una ayuda significativa para la administración municipal. No obstante, debería especificarse la forma en que se recibirá el aporte comunitario lo cual podría ser con mano de obra, aporte dinerario, o asesoría.

En relación a la rendición de cuentas, en el artículo 246, se manifiesta que los servidores públicos de los municipios están obligados a responder ante los ciudadanos por su trabajo. En este sentido, los municipios difundirán en forma periódica la evolución del gasto municipal, especialmente de la inversión, a través de boletines, de páginas Web y de cualquier otro medio.

Con esto se da paso a la transparencia y publicidad que deberá caracterizar al proceso participativo, donde sus participantes activos se encuentran en su derecho de

¹⁶⁶ Ley No. 176-07 para regular el funcionamiento de los Municipios y del Distrito Nacional en República Dominicana. Artículos 243 y 244.

conocer sus logros y dificultades. Así, se implementarán etapas o recomendaciones para mejorar su ejercicio en cada comunidad.

Sobre la asistencia técnica, el artículo 248 determina que la municipalidad especializará a los técnicos y funcionarios, que estime convenientes, para apoyar y facilitar el Presupuesto Participativo Municipal, con especial énfasis en el proceso de prefactibilidad de los proyectos decididos por las asambleas correspondientes, y proveerá de los medios necesarios para la organización, convocatoria y celebración de las actividades relacionadas con el Presupuesto Participativo.

Es muy importante que en este mecanismo de participación se cuente con un organismo que se encargue de brindar asesoría técnica en cada asamblea, pero esta información también debe estar especificada en el desarrollo de las etapas de presupuesto participativo, y específicamente en el artículo concerniente a las etapas de cada Asamblea, para que la comunidad sepa el momento pertinente en que se contará con este soporte.

Finalmente, puedo mencionar que esta ley considera la mayoría de componentes que deberán considerarse en el desarrollo del presupuesto participativo. Evidentemente, cada Municipio conforme su estructura deberá incorporar ciertos aspectos necesarios para su desenvolvimiento, pero esta ley le brinda los parámetros básicos para su implementación.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones

1. El proceso de presupuesto participativo conlleva la obligación de mantener una constante responsabilidad Municipal para promover la intervención social y, específicamente, el involucramiento de nuevos actores sociales que tradicionalmente han sido excluidos. Si no existen mecanismos encaminados a incentivar la participación ciudadana, este proceso será un fracaso.
2. El presupuesto participativo transforma a los ciudadanos en agentes activos del cambio, con una concientización por cooperar en los procesos de cada comunidad y por exigir el cumplimiento de sus requerimientos prioritarios.
3. Es indispensable contar con asesores técnicos que se encarguen de la capacitación a funcionarios municipales, pobladores, y a todos los intervinientes en el proceso, sobre el manejo mancomunado del presupuesto municipal, la importancia de la participación ciudadana y sobre gestión urbana.
4. Se necesita un arduo compromiso del Municipio por mantener una autogestión que permita generar mayores recursos en la ciudad y así poder satisfacer un mayor número de necesidades para los ciudadanos.
5. Es una obligación de este proceso contar con información transparente que rinda cuentas de la forma en que se ha empleado el presupuesto para cada obra. Esto permitirá afianzar la confianza de la comunidad en los gobiernos municipales de turno y fiscalizará la gestión que se realiza para su propio beneficio, lo cual reducirá la corrupción por mal uso de los recursos públicos en algunos Municipios.

6. En un principio, este proceso no arrojará mayores resultados ya que durante el primer año es necesario: definir una correcta organización de las entidades encargadas del manejo del presupuesto participativo, establecer el monto del presupuesto que será sometido a debate, priorizar los múltiples requerimientos de obras y servicios. Esto conllevará tiempo para obtener beneficios en cada territorio pero este es un proceso que al ser implementado, será aceptado por la población.
7. La implementación del presupuesto participativo permite un mayor desarrollo de la ciudad ya que se mejora la calidad de vida de los ciudadanos y se incentiva el aporte que puede brindar la comunidad en cada obra o proyecto. Este aporte comunitario permite una administración directa de obras y proyectos lo cual permitirá un menor costo de las obras e incluso fomentará las fuentes de trabajo de los pobladores.
8. Durante este proceso participativo se ha criticado el cumplimiento de proyectos a corto plazo y no el establecimiento de planes a largo plazo. Esto podría subsanarse debido a que en un principio se dará paso a obras prioritarias necesarias en cada barrio o sector, por la premura en la existencia de requerimientos en la población. Pero es necesario que al cumplirse las obras y proyectos a corto plazo en cada sector, se realice una planificación a futuro de los requerimientos ciudadanos.
9. En las etapas del presupuesto participativo, es necesario que se cuente con espacios de participación de grupos como niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores, y personas con capacidades especiales, para encaminar sus propuestas de forma equitativa e incluyente.
10. Es primordial contar con una sectorización de la ciudad donde se pretenda implementar el presupuesto participativo ya que esto facilitará el manejo de los requerimientos de los ciudadanos. No obstante, no se debe obviar el manejo de la ciudad como un todo, es decir, no se deben únicamente priorizar las obras y proyectos de cada comunidad o sector, y dejar de considerar las necesidades conjuntas de la ciudad.
11. Conforme algunas experiencias, el proceso de presupuesto participativo no debería estar reglamentado debido a la aplicación del principio de flexibilidad que lo

caracteriza. Para este sector, el presupuesto participativo deberá acoplarse a la realidad de cada territorio, por ende no es necesaria su regulación en la ley. Sin embargo, según otras experiencias, el proceso de implementación del presupuesto participativo debería estar incluido en todos los niveles de legislación comenzando desde la Constitución de cada país, hasta una ley que la regule ya que, tradicionalmente, las comunidades no se han identificado con procesos de decisión del manejo del presupuesto y por ello necesitan una clara guía para su desarrollo. Desde mi punto de vista, estoy de acuerdo con la segunda posición que promueve la incorporación del presupuesto participativo en una Ley.

4.2. Recomendaciones para la creación de una Ley de Presupuestos Participativos para el Ecuador.

Recomiendo contar la emisión de una Ley de Presupuestos Participativos en el Ecuador, la cual se encargue de delimitar las directrices del proceso de presupuestación participativa ya que no se puede pretender establecer que cada cantón emita una ordenanza distinta para su ejecución, lo cual trae incompatibilidades para su desarrollo. Tal como lo menciona la Constitución del Ecuador, nuestro país se caracteriza por ser plurinacional e intercultural, de esta manera, esta Ley permitirá condensar criterios básicos y generales sobre el presupuesto participativo, pero respetando las individualidades con la que cuenta cada cantón del Ecuador.

Mi recomendación se dirige a crear una Ley Orgánica de Presupuestos Participativos. Esta Ley tendrá la categoría de orgánica ya que reúne los requisitos establecidos en los numerales 2 y 3, del artículo 133 de la Constitución del Ecuador:

“Art. 133.- (...) Serán Leyes Orgánicas:

2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados”.

En este caso, se regulará el principio de la participación de los ciudadanos y se regula el funcionamiento del presupuesto participativo como una facultad en cada gobierno autónomo descentralizado.

La Ley de Presupuesto Participativo debería incorporar, en su primer artículo, una definición de presupuesto participativo, la cual podría ser la siguiente:

“El presupuesto participativo es un proceso de inclusión social que permite definir la distribución equitativa del presupuesto municipal, en obras y proyectos prioritarios para cada sector, como resultado de un consenso entre la administración municipal y la ciudadanía organizada.”

De igual manera, es indispensable establecer los principios que regirán este proceso participativo para esclarecer su funcionamiento. De esta forma, este artículo podría establecer lo siguiente:

“El presupuesto participativo se regirá por los principios de participación ciudadana, publicidad, transparencia, equidad, flexibilidad, libertad e inclusión”.

Fundamentalmente, se debe incorporar el principio de participación por la naturaleza de este mecanismo ya que su intención es permitir una constante intervención de los ciudadanos durante la definición de necesidades y la elección de medios para satisfacer estos requerimientos, siempre y cuando estas decisiones sean vinculantes. El principio de publicidad establece la necesidad de contar con los medios suficientes que permitan una difusión general de la ejecución del proceso participativo, así como brinde una información veraz y oportuna. Sobre el principio de transparencia, es indispensable que este proceso establezca una idea clara del manejo del presupuesto municipal para fomentar la confianza de los sujetos activos del proceso en la administración municipal. En relación al principio de equidad, este principio tiene dos sentidos: ser equitativo en el trato de los participantes, es decir no considerar un trato discriminatorio en razón de género, edad, ideología o condición social, ni cualquier otra distinción; y ser equitativo en la distribución del presupuesto municipal. Sobre la flexibilidad, implica que este proceso es cambiante según el territorio donde se aplica ya que sus participantes mantienen culturas diferentes que pueden permitir una práctica distinta entre comunidades. La libertad se refiere a la imposibilidad de coartar el pensamiento e ideas de los ciudadanos durante el debate de obras y proyectos. Finalmente, el principio de inclusión se refiere a la necesidad

de incorporar nuevos agentes sociales, de todos los grupos de la población, para que participen ampliamente durante este proceso.

Tal como lo he mencionado en anteriores ocasiones, deberá definirse una sectorización de cada cantón para implementar este proyecto. El artículo que regirá esta división territorial podrá especificar lo siguiente:

“Con el fin de promover una adecuada organización en la distribución del presupuesto participativo, es necesario que cada cantón realice una sectorización por zonas de su territorio. Esta división zonal se realizará, de forma equitativa, conforme a criterios poblacionales y territoriales.”

Luego, es necesario denominar las instancias del presupuesto participativo, es decir, crear órganos encargados de desarrollar el proceso. Por ello, el artículo referente a aquello podría establecer lo siguiente:

“Las instancias del presupuesto participativo serán las siguientes: un Consejo de Presupuesto Participativo Provincial y un Consejo de Presupuesto Participativo Cantonal. Además, cada cantón contará con una Comisión Técnica y cada zona contará con una Comisión de Seguimiento del Presupuesto Participativo”.

A su vez, es necesario especificar el funcionamiento y composición de cada instancia del presupuesto participativo para determinar la organización del mismo. En este caso, se podría determinar lo siguiente:

“El Consejo de Presupuesto Participativo Provincial se encontrará presidido por el Prefecto de la Provincia, el Consejo Provincial y un delegado de la ciudadanía. Su función principal será apoyar en la ejecución de obras prioritarias de cada cantón, capacitar a los Consejos Cantonales del Presupuesto Participativo sobre este proceso y solicitar una rendición de cuentas sobre el funcionamiento del proceso en cada cantón.

El Consejo de Presupuesto Participativo Cantonal se encontrará presidido por el Alcalde, el Consejo Municipal y dos delegados del cantón. Su función se enmarca

en designar el monto del presupuesto municipal que será destinado al proceso de presupuesto participativo, capacitar a las Comisiones de Seguimiento del Presupuesto Participativo sobre su funcionamiento y designar las obras prioritarias que se llevarán a cabo en el cantón.

La Comisión Técnica de cada cantón se compondrá por cuatro miembros, que serán designados por el Consejo Municipal mediante concurso público de oposición y méritos, los cuales deberán contar con la suficiente experiencia en el manejo de gestión urbana y se encargarán de brindar asesoría técnica sobre los proyectos y obras que se pretenden realizar en cada zona.

La Comisión de Seguimiento del Presupuesto Participativo estará integrada por tres representantes y tres suplentes de cada zona, los cuales serán designados en la Asamblea Zonal. Su función será supervisar la ejecución de obras prioritarias, fiscalizar el empleo del presupuesto municipal, y evaluar el cumplimiento de obras y proyectos.”

Igualmente, se deberán establecer las etapas del presupuesto participativo. Estas podrán definirse de la siguiente manera:

“La metodología de implementación del presupuesto participativo deberá encontrarse definida por las siguientes etapas:

- a) Preparación: Esta primera etapa determina la obligación de los Alcaldes en cada cantón por establecer, conjuntamente con la Comisión Técnica y el Consejo Municipal, el monto del presupuesto municipal que será destinado al proceso de presupuesto participativo en el cantón. El monto que será destinado a este proceso, no podrá ser inferior al 30% del presupuesto municipal para el primer año, y será incrementado en un cinco por ciento (como mínimo) para el año próximo.
- b) Convocatoria: El Comité de Seguimiento, que durante el primer año de implementación el presupuesto participativo estará conformado por tres miembros provisionales designados por el Consejo Municipal, se encargará de realizar una convocatoria zonal, por todos los medios de comunicación masiva, para desarrollar la Primera Asamblea Zonal de Presupuestación Participativa encargada de informar a los ciudadanos y funcionarios municipales sobre el

funcionamiento de este proceso y el monto del presupuesto que será sometido a debate.

- c) Capacitación: La Comisión Técnica se encargará de capacitar e instruir a los integrantes de cada zona sobre el funcionamiento del presupuesto municipal, los criterios para designar obras prioritarias, y criterios para asignación del presupuesto.
- d) Asambleas Zonales: Se deberán realizar Asambleas Zonales, con la participación de todos los residentes de la zona, quienes se encarguen de definir obras y servicios prioritarios de su zona. En estas Asambleas se designarán, mediante votación, a los tres miembros que conformarán la Comisión de Seguimiento del Presupuesto Participativo. Estas Asambleas contarán con la participación, al menos, de un delegado de la Comisión Técnica quien se encargará de esclarecer este proceso y especificar la viabilidad de las obras.
- e) Asambleas Cantonales: Las Asambleas Cantonales contarán con la participación de todos los miembros de las Comisiones de Seguimiento, de cada zona que conforma el cantón, quienes presentarán un máximo de tres proyectos prioritarios por cada zona. Durante estas Asambleas se designarán los proyectos prioritarios elegidos para ejecutar durante el año, para lo cual se contará con el soporte de la Comisión Técnica quienes podrán definir la factibilidad técnica y financiera de los proyectos. Estas Asambleas están encargadas de designar dos delegados para conformar el Consejo de Presupuesto Participativo Cantonal. Las Asambleas Cantonales de cada provincia deben someterse a concertación, para encargarse de nombrar un delegado para conformar el Consejo de Presupuesto Participativo Provincial.
- f) Definición de prioridades: Como constancia del acuerdo comunitario sobre los proyectos designados como prioritarios, es necesario presentar el acta de la Asamblea Cantonal donde se definen estos proyectos ante el Concejo Municipal. Esta acta deberá contar con la firma de respaldo de todos los miembros de los Comités de Seguimiento del Presupuesto Participativo.
- g) Ejecución de proyectos: El Municipio de cada cantón deberá proceder con la inmediata ejecución de los proyectos prioritarios designados para lo cual podrá contar con el aporte de la comunidad, de entidades privadas o públicas. El aporte se podrá realizar con mano de obra, suministro de materiales o asesoría.

- h) Fiscalización de proyectos: Los Comités de Seguimiento del Presupuesto Participativo conjuntamente con la comunidad, deberán encargarse continuamente de la supervisión de proyectos en cada zona.
- i) Evaluación: Esta etapa deberá desarrollarse al final de cada año, por parte del Alcalde, con el fin de informar transparentemente a la población sobre el manejo de los recursos públicos, el cumplimiento o incumplimiento de obras y proyectos, y las fortalezas y debilidades del proceso.”

Finalmente, es necesario mencionar los criterios que se utilizarán para asignar recursos en cada zona. Por ejemplo se podrían establecer los siguientes criterios:

“Con el fin de promover una asignación de recursos equitativa en proyectos que se pretenden implementar a nivel zonal, es necesario considerar los siguientes criterios:

1. Carencia de servicios básicos
2. Número de habitantes
3. Aporte tributario del último año”

El primer criterio que deberá implementarse será de carencia de servicios básicos donde se establecerán las necesidades básicas que no han sido satisfechas como luz, agua, alcantarillado, entre otros. El segundo criterio, el número de habitantes, hace referencia a un criterio demográfico en el cual se asignarán mayores recursos para cumplir con proyectos prioritarios en zonas con un número de habitantes mayoritario. Finalmente, el criterio relacionado con el aporte tributario radica en la fomentación de una cultura tributaria que servirá para promover el pago de impuestos y erradicar la evasión tributaria.

Es importante contemplar las políticas que deberán adoptarse durante la creación de esta Ley. Por ello, es necesario que se establezca una política económica que se encamine a asegurar una adecuada distribución del presupuesto en cada cantón, incentivar la autogestión municipal, y mantener una estabilidad económica en cada territorio. A su vez, deberá determinarse una política tributaria en la cual los municipios se encarguen de fijar ciertos impuestos que generen ingresos destinados al manejo del presupuesto participativo, y en el cual dichos ingresos sean redistribuidos correctamente.

Como recomendación final puedo mencionar que este proceso requiere de gran participación de la comunidad para que puedan surgir resultados en beneficio de cada territorio. De esta manera, se debe incentivar la participación ciudadana y evitar la participación de líderes políticos tradicionales que manejen este proceso para su beneficio. Considero que la implementación de este proceso no es sencilla pero una vez que se desarrolla y conforme parte fundamental de la ciudad, la definición prioritaria de sus proyectos traerá consigo la evolución de cada cantón y por ende la de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA:

Ana Claudia Chaves y Maria Do Carmo Albuquerque. Presupuestos Participativos: Proyectos políticos, cogestión del poder y alcance democrático. En: Evelina Dagnino, coor. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Auki Tituaña Males. Cotacachi: Ejemplo de democracia participativa y desarrollo local en el Cantón Cotacachi, Imbabura- Ecuador. En: Pueblos indígenas y educación N°. 56. Quito, Abya-Yala, GTZ, 2005.

Auki Tituaña. Autonomía y poder local: el caso de Cotacachi, Ecuador. En: Fernando García, coord. *Las sociedades interculturales: un desafío para el siglo XXI*. Quito, Flasco, Sede Ecuador, 2000.

Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito. El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica. Tomado de: *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. México, Anthropos Editorial, 2007.

Boaventura de Sousa Santos. Democracia y Participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre. Quito, Ediciones Abya-Yala, 2004.

Boaventura de Sousa Santos. Dos democracias, dos legalidades: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. En: Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez Garavito (eds.). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. México, Anthropos Editorial, 2007.

Enrique Pérez Olivares. La Democracia Representativa. Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales. Quito, 1989.

Ernesto Ganuza Fernández y Carlos Álvarez de Sotomayor, coords. Democracia y Presupuestos Participativos. España, Icaria editorial, 2003.

Ernesto Ganuza Fernández y Carlos Álvarez de Sotomayor. Ciudadanía y Democracia: Los presupuestos participativos. En: *Democracia y Presupuestos Participativos*. España, Icaria editorial, 2003.

Gerson Almeida. La experiencia del Presupuesto Participativo en Porto Alegre. Tomado de: Liliana Miranda Sara (comp.). *Presupuesto Participativo y Agenda 21: construyendo ciudades para la vida*. Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2003.

Gina Chambi y José Ventura. «Ley comunal, ley municipal» El presupuesto participativo en Villa El Salvador, Perú. En: Ernesto Ganuza Fernández y Carlos Álvarez de Sotomayor, coords. *Democracia y Presupuestos Participativos*. España, Icaria editorial, 2003.

Jorge Granda. Desafíos estratégicos para la política e inclusión social. En: *Política social: desafíos actuales para la inclusión social*. Quito, Editorial Delta, 2007.

José Ayala Espino. Economía del sector público mexicano. Grupo Editorial Esfinge. México, 2001.

Joseph Ma. Castellà Andreu. Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública. Barcelona, Cedes Editorial S.L., 2001.

Juan Carlos Benalcazar Guerrón. Los actos administrativos consensuales: una técnica para el ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones de la administración pública. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

Liliana Marulanda y Gina Chambi Echegaray. Desarrollo local con gestión participativa. El presupuesto participativo en Villa El Salvador, Perú. Tomado de: Liliana Miranda Sara (comp.). *Presupuesto Participativo y Agenda 21: construyendo ciudades para la vida*. Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2003.

Marcelo Kunrath Silva y Flávio Sacco dos Anjos. El presupuesto participativo en Brasil: Un abordaje crítico sobre la experiencia de Porto Alegre, RS. En: Ernesto Ganuza Fernández y Carlos Álvarez de Sotomayor, coords. *Democracia y Presupuestos Participativos*, España, Icaria editorial, 2003.

Martín Pumar. El presupuesto participativo en Villa El Salvador. Tomado de: Liliana Miranda Sara (comp.). *Presupuesto Participativo y Agenda 21: construyendo ciudades para la vida*. Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2003.

Néstor Ríos Morales. Plan Integral de Desarrollo, Presupuesto Participativo y Propuesta de Marco Normativo: La experiencia de Villa El Salvador. En: Liliana Miranda Sara (comp.). *Presupuesto Participativo y Agenda 21: construyendo ciudades para la vida*. Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2003.

Pablo Ospina Peralta. Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico: los casos del Gobierno Municipal de Cotacachi y el Gobierno Provincial de Cotopaxi. En: *En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Ecuador, Instituto de Estudios Ecuatorianos, 2006.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Presupuestos Participativos en el Ecuador: análisis del camino recorrido para definir pasos futuros. Quito, 2009.

Rast y Camacho. Buenas prácticas en participación – Experiencias de participación y control social de la sociedad civil en procesos de desarrollo en Ecuador. En: *Presupuestos Participativos en el Ecuador: análisis del camino recorrido para definir pasos futuros*.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Madrid, 22ª Edición, Volumen 5, 2001.

Rodrigo Borja. Enciclopedia de la política. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Santiago Ortiz Crespo. Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa. Flacso - Sede Ecuador, 2003.

Sergio Francisco de la Garza. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. México, 2002.

Tarso Genro. El presupuesto participativo y el Estado. Tomado de: Bernardo Kliksberg (compilador). *La agenda ética pendiente de América Latina*. Argentina, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2005.

Y. Bernard ~ J.C. Colli. Diccionario Económico y Financiero. Madrid, Asociación para el progreso de la dirección, Tercera Edición, 1981.

Zander Navarro. Democracia y control social de fondos públicos. El caso del “presupuesto participativo” de Porto Alegre (Brasil). En: Luis Carlos Bresser, ed. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires, Editorial Piados SAICF, 1998.

LEYES

Autorreglamento de presupuestos participativos 2010- 2012 de Sevilla – España. Internet: http://www.sevilla.org/html/portal/com/bin/contenidos/organizacion_municipal/delegacion_es_municipales/delegacion_participacion/autorreglamento2010_2012/1271934090069_autorreglamento2010-2010imprensa.pdf. Acceso: 20 de octubre de 2010

Carta Democrática Interamericana. Internet: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm. Acceso: 20 de febrero de 2011.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Suplemento del Registro Oficial N°. 303, del 19 de octubre de 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial N° 306, segundo suplemento, del 22 de octubre de 2010.

Código Penal Chileno. Internet: <http://www.servicioweb.cl/juridico/Codigo%20Penal%20de%20Chile%20libro2.htm>. Acceso: 4 de febrero de 2011.

Constitución de la República del Ecuador. Internet: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf. Acceso: 02 de agosto de 2010.

Constitución Política del Perú. Internet: <http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html>. Acceso: 12 de marzo de 2011.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Internet: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>. Acceso: 02 de septiembre de 2010.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Internet: <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>. Acceso: 02 de septiembre de 2010.

Ley Marco del Presupuesto Participativo del Perú. Ley N°. 28056. Internet: http://www.perudiverso.org/archivo/LEY_MARCO_PRESUPUESTO_PARTICIPATIVO.pdf. Acceso: 16 de febrero de 2011.

Ley N° 29298 del Perú. Internet: http://www.municipioaldia.com/facipub/upload/fpmod_boletin/normas/787/file_norma/Ley29298.pdf. Acceso: 16 de febrero de 2011.

Ley No. 176-07 para regular el funcionamiento de los Municipios y del Distrito Nacional en República Dominicana. Internet: <http://mujer.gob.do/LinkClick.aspx?fileticket=L8YfJyMTw5Y%3D&tabid=77&mid=577>. Acceso: 26 de octubre de 2010.

Ley N°. 27902 del Perú. Internet: http://www.regionloreto.gob.pe/DEFAULT_ARCHIVOS/LEY%2027902%20MODIFICA%20LEY%2027867.pdf. Acceso: 15 de febrero de 2011.

Ley Orgánica de Gobierno Regionales del Perú (Ley N° 27867). Internet: <http://www.deperu.com/abc/articulo.php?con=155>. Acceso: 16 de febrero de 2011.

Ley Orgánica de Municipalidades 6769/58 de Argentina. Internet: <http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/legislacion/LEY%20ORGANICA%20DE%20LAS%20MUNICIPALIDADES.pdf>. Acceso: 13 de febrero de 2011.

Ley Orgánica de Municipalidades del Perú. Internet: http://www.muniperu.net/ipam/peru_ley_de_municipalidades.htm. Acceso: 13 de febrero de 2011.

Ordenanza de Constitución de la Asamblea Cantonal de Cayambe. Internet: <http://www.municipiocayambe.gob.ec/ordenanzas/144.PDF>. Acceso: 12 diciembre de 2010.

Ordenanza Municipal 35/2006 de San Miguel – Argentina. Internet: http://msm.gov.ar/pp_normativa.php.htm. Acceso: 13 de febrero de 2011.

Ordenanza Municipal N° 030-2001-MVES. Internet: http://www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos-aa/58a13ef4551d396e778ccf6e4872e983/030_-_2001_VES.doc. Acceso: 13 de enero de 2011.

Ordenanza Municipal N° 171-MVES. Internet: http://www.munives.gob.pe/municipalidad/Inf_Leg/Ord_Mun/2008/Ord_Mun171-2008-Mves.pdf. Acceso: 12 de diciembre de 2010.

Ordenanza Municipal que regula presupuestos participativos en el cantón Pindal. Registro Oficial N°. 305, de 04 de julio de 2006.

Ordenanza N° 11499 de la ciudad de Córdoba: Internet. <http://www.cdcordoba.gov.ar/ordenanzas/Ord.11499%20Presupuesto%20Participativo.doc> Acceso: 21 de febrero de 2011.

Ordenanza N° 15/ 2008 de San Miguel – Argentina. Internet. <http://www.msm.gov.ar/digesto/ordenanzas.php.htm>. Acceso: 13 de febrero de 2011.

Ordenanza N° 157 - M V E S . Internet. http://www.munives.gob.pe/municipalidad/Inf_Leg/Ord_Mun/Ord_Mun157-2007-Mves.pdf. Acceso: 12 de diciembre de 2010.

Ordenanza que instituye el proceso de presupuesto participativo para la municipalidad de Córdoba – Argentina.

Ordenanza que legaliza y reglamenta la implementación del proceso de presupuestación participativa en el cantón Archidona. Registro Oficial N° 239, de 29 de marzo de 2006.

Ordenanza que norma la participación ciudadana y cogestión de los presupuestos participativos con las parroquias rurales del cantón Cuenca. Internet. <http://www.municipalidadcuenca.gov.ec/?q=node/8984>. Acceso: 14 de enero de 2011.

Ordenanza sustitutiva a la ordenanza que reglamenta la asignación, distribución, ejecución, seguimiento, control y evaluación del presupuesto participativo de San Miguel de Ibarra emitida el 15 de enero de 2008.

Plan de Desarrollo Cantonal de Cayambe. Internet. http://www.municipiocayambe.gov.ec/pdf/Plan_Cantonal_Cayambe.pdf. Acceso: 13 de agosto de 2010.

Reglamento a la Ley Marco del Presupuesto Participativo del Perú. Internet. http://www.munimirafloresaqp.gob.pe/presupuesto/ley_marco_presupuesto.pdf. Acceso: 16 de febrero de 2011.

Reglamento del presupuesto participativo de la comuna de Rancagua – Chile. Internet. <http://www.rancagua.cl/transparencia/reg8.pdf>. Acceso: 14 de noviembre de 2010.

Reglamento General de aplicación de los presupuestos participativos de las juntas Parroquiales rurales del cantón Cuenca. Internet. <http://www.municipalidadcuenca.gov.ec/?q=node/9069>. Acceso: 14 de enero de 2011.

INTERNET

Auki Tituaña. La experiencia del Presupuesto Participativo en Cotacachi. Internet. <http://www.cigu.org/images/doc/Experiencia%20de%20PP%20en%20Cotacachi.pdf>. Acceso: 10 de septiembre 2010.

A y u n t a m i e n t o d e S e v i l l a . I n t e r n e t .
http://www.sevilla.org/impe/sevilla/contenido?pag=/contenidos/conoce_sevilla/localizacion&idActivo=D2835&idSeccion=D2835. Acceso: 11 de enero de 2011

Créditos Perú. Internet: <http://www.creditosperu.com.pe/gluit.php>. Internet. Acceso: 14 de enero de 2011.

Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. Internet. http://www.un.org/spanish/ag/habitat/declaration_s.htm. Acceso: 11 de agosto de 2010.

Democratizando la Democracia. Gestión y Presupuestos Participativos para la Equidad. Internet. <http://www.bibliotecaonu.org.ec/ResultsPreli.aspx?Code=390>. Acceso: 11 de agosto de 2010.

Departamento de Desarrollo Municipal de Chile. Presupuesto Participativo de Chile. Un Aporte a la Construcción de Democracia Deliberativa. Internet. http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-77421_archivo_fuente.pdf. Acceso: 10 de noviembre de 2010.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. UNICEF. Presupuesto Participativo una forma distinta de vivir la democracia. Internet. <http://www.bibliotecaonu.org.ec/ResultsPreli.aspx?Code=377>. Acceso: 11 de agosto de 2010.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. UNICEF. Presupuesto Participativo una forma distinta de vivir la democracia. Internet. <http://www.bibliotecaonu.org.ec/ResultsPreli.aspx?Code=377>. Acceso: 11 de agosto de 2010.

Forero, John Alfonso. Sistematización de la iniciativa demostrativa de Cayambe: “Mingas como expresión de voluntariado y presupuesto participativo”. Internet. http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC_E&DATA=doc_e4. Acceso: 10 de enero de 2011

Gobierno Provincial de Napo. Internet. http://www.napo.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=45&lang=es. Acceso: 10 de enero de 2011.

Grupo Faro. Gobierno Local Transparente y Participativo, Cotacachi. Internet. <http://grupofaro.org/vozsocial/pdf/Caso%20Cotacachi.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2011.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Internet. http://www.inec.gob.ec/c/document_library/get_file?folderId=295155&name=DLFE-13333.pdf. Acceso: 12 de enero de 2011.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Internet. http://www.inec.gob.ec/c/document_library/get_file?folderId=717032&name=DLFE-13347.pdf. Acceso: 2 de febrero de 2011.

Marta Harnecker. Delegando poder en la gente. El presupuesto participativo en Porto Alegre. Internet. <http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=BIBLIO&DATA=biblio2>. Acceso: 20 de diciembre de 2010.

Mirosevic Verdugo, Camilo. El presupuesto participativo y las posibilidades de su instauración en Chile. Internet. <http://www.freewebs.com/chansenpai/FINAL%20El%20presupuesto%20participativo%20y%20su%20instauracion%20en%20chile.pdf>. Acceso: 16 de septiembre de 2010.

Municipalidad de Córdoba. Internet: <http://www.cordoba.gov.ar/cordobaciudad/principal2/default.asp?ir=8>. Internet. Acceso: 28 de enero de 2011.

Municipalidad de Cuenca. Internet. http://www.municipalidadcuenca.gov.ec/?q=page_situacion. Acceso: 15 enero de 2011.

Wikipedia. [http://es.wikipedia.org/wiki/San_Miguel_\(Buenos_Aires\)](http://es.wikipedia.org/wiki/San_Miguel_(Buenos_Aires)). Internet. Acceso: 20 de febrero de 2011