

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Programa de Maestría en Derecho

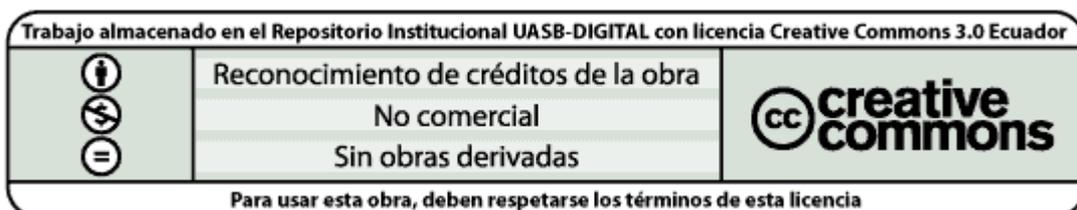
Mención en Contratación Pública y Modernización del Estado

**Presupuesto participativo:**

**Aplicación en el marco de las finanzas públicas y la  
participación ciudadana**

Jéssica del Cisne Jaramillo Yaguachi

**2014**



## **CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHOS DE PUBLICACIÓN DE TESIS**

Yo, Jéssica del Cisne autora de la tesis intitulada “Presupuesto Participativo: Aplicación en el Marco de las Finanzas Públicas y la Participación Ciudadana”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho, Mención Contratación Pública y Modernización del Estado, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 17 de septiembre de 2014

Jéssica del Cisne Jaramillo Yaguachi

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR**

**SEDE ECUADOR**

**ÁREA DE DERECHO**

**MAESTRÍA EN DERECHO, MENCIÓN CONTRATACIÓN PÚBLICA Y  
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**

**TESIS DE GRADO**

**“PRESUPUESTO PARTICIPATIVO:**

**APLICACIÓN EN EL MARCO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA”**

**AUTORA:**

**JÉSSICA DEL CISNE JARAMILLO YAGUACHI**

**TUTOR:**

**DR. LUIS BENALCÁZAR**

**QUITO, 2014**

## RESUMEN

El Presupuesto Participativo evidencia la voluntad democrática en la gestión del dinero público, herramienta de contenido político, económico y jurídico. En el campo financiero es indiscutible la importancia del Presupuesto General del Estado siendo el instrumento fundamental del modelo económico aplicado. En el área política se trata de la herramienta que trastoca la mera representación y democratiza la acción de un gobierno, lo que conduce a pensar en el moderado camino de la gobernabilidad o en la radicalidad de la democracia participativa. En lo jurídico es por excelencia el instrumento que equilibra el poder.

Ciertamente, se trata de aquello que le permita a la ciudadanía ser parte de las decisiones de la administración pública, lo que es beneficioso a la hora de construir una sociedad justa, en donde el Estado cumpla su fin social y mejore la calidad de vida de los ciudadanos.

En el Ecuador el presupuesto participativo se aplicó en varios gobiernos locales con respuestas generalmente favorables pese a las condiciones políticas adversas.

Actualmente los ecuatorianos contamos con normas de carácter constitucional y legal que mandan la aplicación del presupuesto participativo en todos los niveles de gobierno, sin embargo la herramienta no es aplicada en su dimensión real. Este documento contiene las distintas aristas de este instrumento partiendo de un análisis general desde el Estado y los Gobiernos Locales a una particularización de las experiencias.

## **DEDICATORIA**

*A Dios por permitirme renacer. A Manuel y Henry, los hombres de mi vida, la luz necesaria, mi fe y esperanza junto a quienes mis sueños no tienen límites. A Maribel, mi Madre, la inspiración heredada de la educadora que lucha, mujer que me enseñó el primer principio: la justicia social. A los amigos y amigas que confían y creen en cada una de mis propuestas.*

## **AGRADECIMIENTO**

*A la Universidad Andina “Simón Bolívar” que promueve el desarrollo del pensamiento, la integración latinoamericana y la excelencia académica, pilares del pensamiento y desarrollo de los pueblos.*

*A mis maestros y maestras que cultivaron el afán de leer, investigar y proponer, que en cada aula permitieron el debate y los acuerdos, el análisis crítico y la búsqueda de alternativas, nos entregaron sus conocimientos, amistad y experiencia.*

*Mi agradecimiento y admiración al Dr. Luis Benalcázar, con quien sentí en todo momento la libertad de expresar mis ideas, sus consejos hicieron parte de mi desempeño profesional y la aceptación de esta propuesta académica de contenido jurídico y político. A los docentes Dra. Eddy de la Guerra y Dr. José Suing quienes guiaron durante varios meses la realización de este texto con la calidad que se requiere.*

*A mi familia por su apoyo incondicional en cada etapa de mi vida, en cada proyecto, su amor y su fe que son mi fortaleza.*

*A mis amigos y amigas que tantas veces incentivaron esta propuesta, a las mujeres militantes, a los compañeros y compañeras con quien comparto un ideal de sociedad justa e igualitaria y en quienes he confiado para plantear un modelo de ciudad en la que los ciudadanos podamos vivir con tranquilidad.*

*“La democracia participativa presupone la capacidad de la gente común para unir sus limitados recursos, para formar y desarrollar ideas y programas, incluirlos en la agenda política y actuar en su apoyo.”*

*Noam Chomsky*

## TABLA DE CONTENIDOS

Introducción .....	11
<b>Capítulo primero</b>	
<b>La Actividad financiera del Estado</b>	
1.1 La actividad financiera del Estado .....	13
1.2 Finanzas públicas .....	14
1.3 Recursos públicos .....	16
1.4 El presupuesto público .....	17
1.4.1 Naturaleza jurídica .....	19
1.4.2 Principios .....	22
1.4.3 Ingresos públicos .....	24
1.4.4 El ciclo presupuestario .....	26
1.4.5 El ciclo presupuestario en el Ecuador .....	28
1.5 El gasto público .....	30
1.6 Responsabilidad y control .....	32
1.7 Sistema Nacional de Finanzas Públicas .....	34
1.7.1 El presupuesto general del estado en el Sistema Nacional de Finanzas Públicas .....	35
1.8 El presupuesto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados .....	37
1.8.1 Recursos financieros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados .....	38
1.8.2 El ciclo presupuestario en los Gobiernos Autónomos Descentralizados .....	40
<b>Capítulo segundo</b>	
<b>Participación ciudadana</b>	
2.1 Origen de la participación ciudadana .....	43
2.2 Conceptualización .....	44
2.3 Participación ciudadana en el Ecuador .....	46
2.3.1 Contexto político .....	46

2.3.2 Contexto normativo .....	47
--------------------------------	----

## **Capítulo tercero**

### **Presupuesto participativo**

3.1 Origen del presupuesto participativo .....	58
3.2 Conceptualización .....	59
3.3 Naturaleza jurídica .....	61
3.4 Aplicación del presupuesto participativo.....	63
3.4.1 Consideraciones políticas .....	63
3.4.2 Consideraciones económicas .....	64
3.4.3 Consideraciones administrativas .....	66
3.4.4 Consideraciones legales .....	67
3.5 Críticas y condicionamientos al presupuesto participativo .....	68
3.6 Apuntes sobre la construcción del presupuesto participativo .....	69
3.7 El caso de Porto Alegre – Brasil .....	71
3.7.1 Estructura institucional básica .....	72
3.7.2 Etapa de participación extensiva.....	73
3.7.3 Etapa de participación intensiva y elaboración del presupuesto municipal .....	74
3.7.4 Etapa de fijación de inversiones .....	74
3.8 Presupuesto participativo en España .....	76

## **Capítulo cuarto**

### **Aplicación del presupuesto participativo como herramienta de gobernabilidad**

4.1 Experiencia ecuatoriana .....	78
4.1.1 Cotacachi .....	79
4.1.2 Chimborazo .....	80
4.1.3 Otras iniciativas .....	83
4.2 Contexto normativo actual. ....	84
4.3 Caracterización del Distrito Metropolitano de Quito .....	87
4.3.1 Zonas metropolitanas .....	87

4.3.2 Presupuesto del Municipio del Distrito	
Metropolitano de Quito .....	89
4.3.3 Administración Zonal Quitumbe.....	91
4.4 Propuesta de mejoramiento del presupuesto participativo en el Municipio de	
Distrito Metropolitano de Quito - Administración Zonal Quitumbe .....	94
<b>Capítulo quinto</b>	
<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	97
<b>Abreviaturas</b> .....	101
<b>Bibliografía</b> .....	102
<b>Anexo I</b> , Entrevista a Jaime Carrera– Observatorio de Política Fiscal .....	107
<b>Anexo II</b> , Entrevista a Santiago Troya – Administración zonal Quitumbe ....	116
<b>Anexo III</b> , Presupuestos Participativos en España. ....	121

## INTRODUCCIÓN

El Estado es la institución a través de la cual se administra lo público, en su desarrollo desde el feudalismo hasta la actualidad se evidencia un cambio constante, en donde el ser humano es protagonista. La evolución del Estado no se refiere a la idea moral ni la imagen de la realidad de la razón de Hegel sino que obedece a una dinámica de la sociedad en conflicto, de la necesidad de un poder situado que evite el choque y se convierte en la determinación del orden social, Roberto Ríos Elizondo define al Estado de la siguiente forma:

*Una organización jurídica permanente en que se constituye una nación, con arreglo a la norma primaria fundamental que ha expedido para el efecto, con el fin sustancial de regular la convivencia y asegurar el progreso, para cuyo propósito se asigna a esa organización la potestad o poder supremo de crear, modificar y aplicar el derecho<sup>1</sup>.*

En las Cartas Constitucionales de los Estados, se establecen los principios, derechos y deberes fundamentales y su arquitectura en general. Desde la teoría de Kelsen se organiza el poder bajo la perspectiva de la norma jurídica de forma jerárquica, sin embargo Juan Ramón Capella refiere factores externos que determinan la materialidad del poder como las relaciones de fuerzas, factores históricos, culturales y sociales. Así que la norma jurídica no lo es todo, pero es la vía para el ejercicio del poder.

El Estado sin duda evolucionó y se ha ido construyendo en función de los poderes instituidos y las contradicciones sociales que han permitido espacios con mayor representación de variados sectores de la sociedad. Así del Estado primigenio al moderno se ha evolucionado, se han ido incorporando derechos, libertades y garantías fundamentales, funciones y atribuciones, formas de organización, estructura burocrática que le permita funcionar adecuadamente y se ha llegado incluso a instituir el derecho de participación.

Lo cierto es que la participación ciudadana reconocida en la norma constitucional de la República del Ecuador, es la fórmula que ha encontrado esta sociedad para complementar la democracia representativa e incidir “*desde abajo*” en la gestión del Estado, aquí la

---

<sup>1</sup> Ríos Elizondo Roberto, “El Acto de Gobierno” (México, Editorial Porrúa, 1975), 16.

actividad financiera pública es preponderante; por lo que, abrir la ventana para que la ciudadanía pueda mirar y priorizar sus necesidades junto a la autoridad tiene gran incidencia en la relación gobierno-ciudadanía, con perspectiva horizontal y de transparencia sobre la planificación del presupuesto público, las obras a contratarse y la contraloría social. De ahí que la tesis intitulada “Presupuesto Participativo: Aplicación en el Marco de las Finanzas Públicas y la Participación Ciudadana”, pretende realizar un estudio con una visión integral dado que no se puede hablar de presupuesto participativo sin referirse a esta actividad delicada y responsable del Estado en el manejo de los recursos públicos, la tarea de presupuestar.

Una vez estudiados los conceptos básicos que se enlistan en el desarrollo de este trabajo académico, se podrá revisar la herramienta misma de presupuesto participativo y su aplicación en el marco internacional, así como la experiencia ecuatoriana para posteriormente elaborar una breve propuesta de presupuesto participativo en la Administración Zonal Quitumbe del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que contempla acciones bajo las consideración de la autora fundadas en los elementos de la investigación.

Es preciso reconocer que ésta herramienta de gobernabilidad no ha sido ni es en la actualidad apreciada con todas sus bondades, esto es mejorar la relación gobierno – ciudadanos, organización y planificación colectiva, contraloría social, y cumplimiento de metas, por lo que su aplicación en los últimos años y específicamente en el Ecuador se ha visto reducida y en ocasiones mal entendida, por lo que en el capítulo final la autora de forma crítica concluye y recomienda aquello que habría que tomar en cuenta para mejorar su aplicación ya que está contemplada dentro del marco normativo nacional.

Finalmente es un trabajo que contempla un visión amplia del Estado, su actividad económica, sus responsabilidades, la responsabilidad de los ciudadanos, así como el ejercicio de un buen gobierno principalmente en los territorios más pequeños, desde donde se puede y se debe construir calidad de vida, con satisfacción de necesidades básicas y brindando mayores oportunidades a los seres humanos, potenciando su desarrollo individual y colectivo.

## Capítulo Primero

### La Actividad Financiera del Estado

*“Muchas sociedades contemporáneas no han generado jamás la duda acerca de la ley que las gobierna. (...) Esas sociedades sólo han suscitado universos culturales que en el fondo siguen viendo sus nomos como un tabú”<sup>2</sup>.*

*Juan Ramón Capella*

#### 1.1 La actividad financiera del Estado

El Estado es la organización jurídico – política de una sociedad, orientada a cumplir un fin social, su razón de ser está vincula a la atención de las necesidades de su población para la vida plena del ser humano como individuo y como sujeto social. La actividad financiera del Estado es prioritaria en la obtención de recursos que permitan cubrir las necesidades básicas colectivas e individuales y la prestación de los servicios públicos.

*Es la acción del Estado y de las entidades menores, dirigida a procurar según los deseos de los grupos dotados de poder, los medios necesarios para la producción de bienes y servicios aptos para consentir el cumplimiento de los fines, económicos o extraeconómicos, señalados por la clase política responsable del Gobierno de la Nación.<sup>3</sup>*

Gangemi hace énfasis en la “voluntad política”, se refiere al Estado como el ente administrado por el poder, cuyos fines económicos son también redistributivos. Sin embargo para José Vicente Troya, la actividad financiera difiere de la actividad económica, esta última es utilitaria y dominada por el principio del mercado mientras que la actividad financiera tiene como esencia el beneficio general<sup>4</sup>, se nutre de la planificación y el

---

<sup>2</sup> Capella Juan Ramón, “Fruta Prohibida”, (Madrid, Editorial Trotta, 2006), 290.

<sup>3</sup> Gangemi, "Tratado de Hacienda Pública", citado por Troya Jaramillo José Vicente, “Manual de Derecho Tributario: De la Actividad Financiera y las Ciencias que tratan de ella”, (Quito, versión digital sin publicar, Agosto 2011), 1.

<sup>4</sup> Troya Jaramillo José Vicente, “Manual de Derecho Tributario: De la Actividad Financiera y las Ciencias que tratan de ella”, 1.

presupuesto, tiene como elementos la recaudación, la gestión y el gasto o inversión, su actividad orientada a la producción constituye un fenómeno político y no puramente económico, pues a través del poder se termina con la negociación clásica de las fuerzas del mercado<sup>5</sup>.

Así la actividad financiera del Estado es fundamental en el sostenimiento de la economía, tanto en la obtención de recursos, explotación del patrimonio, imposición de tributos, contratación de empréstitos, deuda, emisión de bonos y una serie de operaciones financieras que contribuyan a dinamizar la economía así como la emisión de políticas que conduzcan a la estabilidad del sistema.

Sin embargo de lo expuesto, se debe considerar que la actividad financiera es aquella que le permite al Estado actuar la captación de ingresos públicos, gestionar los recursos obtenidos y gastar en función de las necesidades de la población y la planificación nacional.

## **1.2 Finanzas públicas**

El término “finanzas” proviene del griego “finos” que significa fin y fue aplicado a negocios públicos, desde la teoría anglosajona se hace plena diferencia sobre las finanzas públicas para diferenciarla de las privadas en su raíz etimológica, pero en España es en donde se encuentra un término más apropiado denominándolo *hacienda pública*, en este contexto Hector Villegas refiere que las finanzas públicas tienen por objeto examinar cómo el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos<sup>6</sup>.

Dino Jarach refiere que las finanzas públicas constituyen la actividad económica del sector público con una estructura peculiar que convive con la economía de mercado, es una *suerte de asociación biológica o simbiosis*.<sup>7</sup>

Benvenuto Griziotti desde una óptica tributarista define el fenómeno financiero como la actividad del Estado tendiente a repartir la carga presupuestaria entre categorías, clases y

---

<sup>5</sup> Jarach Dino, “Finanzas Públicas: Esbozo de una Teoría General”, (Buenos Aires, Editorial Cangallo, 1978), 30.

<sup>6</sup> Villegas Héctor, “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, (Buenos Aires, Ediciones Depalma, 2001), 1- 2.

<sup>7</sup> Jarach Dino, “Finanzas Públicas: Esbozo de una Teoría General”, 43.

generaciones de contribuyentes, señalando que *“los gastos públicos, como los fines estatales que los motivan, constituyen para la actividad financiera, un dato previo que se engloba en el concepto de <fabbisogno finanziario>, necesidad total de recursos para cubrir dichos gastos[...] los fines del Estado son limitados; lo que limita también el monto total de los gastos públicos frente a una abundancia relativa de recursos”*<sup>8</sup>.

Hegel plantea al Estado como productor de servicios públicos y redistribuidor de riquezas; la doctrina keynesiana y poskeynesiana enfatizan más en el rol regulador de su actividad financiera<sup>9</sup>. Así, entender su naturaleza es también una cuestión política que define el manejo y estructura de las finanzas públicas, es decir de aquello que pertenece a todos los ciudadanos, su inversión, prioridad de gasto y la planificación para el desarrollo.

Para Giuliani Fonrouge el Estado debe cumplir funciones complejas para la realización de sus fines: definición de objetivos, erogaciones, obtención de recursos, gestión y manejo de recursos; su conjunto constituye la actividad financiera<sup>10</sup>.

Particularmente el Estado Ecuatoriano dentro de su actividad financiera no solo planifica, establece parámetros para gastos, contabiliza también dentro de su presupuesto los ingresos por recursos, extracción, tributos (recaudación) y contrata deuda para financiar el desarrollo principalmente en grandes obras de infraestructura y proyectos vinculados con el cambio de la matriz productiva –gran promesa de gobierno-.

Se puede señalar que las finanzas públicas son un conjunto de medidas y políticas adoptadas por el Estado que determinan el sistema financiero público, de gran influencia en el sistema económico pues lo dinamizan y regula, y que difieren de las finanzas privadas por sus fines orientados al bien común. Así la actividad tributaria es fundamental pues permite la obtención de recursos que serán redistribuidos en obras desde la centralidad o la localidad.

Por lo expuesto, es preciso recalcar que en el manejo de las finanzas públicas se cuenta con un instrumento fundamental que armoniza los ingresos, gastos e inversión denominado presupuesto y del cual se tratará en este capítulo. Todo esto con la finalidad de satisfacer las demandas de la ciudadanía que pueden ser de orden social o económico, para

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, 26.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, 37, Hegel citado por Dino Jarach.

<sup>10</sup> Giuliani Fonrouge Carlos, “Derecho Financiero”, (Buenos Aires, Editorial La Ley, 2004), 4.

el desarrollo a través de políticas, programas y proyectos financiados por el Estado, iniciativas mixtas y políticas destinadas a incentivar al sector privado. Una economía en movimiento puede desde las finanzas públicas regular el mercado evitando fenómenos especulativos, sin embargo éste es también parte de un debate de corte ideológico político para definir el modelo económico que se construirá: Estado regulador o libre mercado.

### **1.3 Recursos públicos**

Al referir la actividad financiera del Estado y las finanzas públicas se debe reflexionar también sobre los recursos públicos. José María Martín los define como toda riqueza devengada a favor del Estado y acreditada como tal por su tesorería, en el mismo sentido Héctor Villegas agrega que esas riquezas se devengan a favor del Estado para cumplir sus fines, en tal carácter ingresan en la Tesorería de la Nación<sup>11</sup>.

Más allá del esquema monetario, los recursos públicos son el medio por el cual el Estado logra el poder de compra necesario en las erogaciones propias de su actividad financiera<sup>12</sup>, interviene en la economía nacional y en el mercado.

La teoría hace una clasificación de los recursos públicos, en ordinarios y extraordinarios; originarios y derivados.

En los primeros, en función de los gastos Jarach establece como ordinarios aquellos planificados y de regular aplicación; y, extraordinarios los inesperados y utilizados en eventos que ocurren sin previsión alguna (ej. gastos de guerra). La segunda clasificación se enfoca en el origen del recurso público, distingue los obtenidos del patrimonio mismo del Estado, los que provienen del ejercicio de actividades comerciales o que proceden de bienes o empresas de carácter público, y aquellos que resultan del patrimonio ajeno al poder del Estado<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Villegas, Héctor, “Manual de Finanzas Públicas”, (Buenos Aires, Ediciones Depalma, 2000), 154 - 155.

<sup>12</sup> Jarach Dino, “Finanzas Públicas: Esbozo de una Teoría General”, 221.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 223.

En el Ecuador la Ley Orgánica de Contraloría General del Estado a fin de cumplir con el control permanente define que son los recursos públicos en su artículo 3, de la siguiente manera:

*Todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales [...] no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley<sup>14</sup>.*

En nuestra legislación se incluyen como recursos públicos los bienes, acciones y participaciones, su origen no varía si está en manos del Estado o lo gestiona un privado, este será el concepto que a efectos de esta investigación se esgrima, dada su integralidad y vigencia plena.

#### **1.4 El presupuesto público**

El origen del presupuesto tiene relación con el término británico *budget* y la acepción francesa *pochette*, ambas que se refieren al bolso o bolsillo de cuero, pero este término tuvo precursores en las finanzas inglesas, que significa la cartera de cuero del ministro del Tesoro Real.<sup>15</sup> Héctor Villegas hace referencia al presupuesto como herramienta en el derecho inglés, refiriendo que en el año 1215 se colocó en la Carta Magna de Inglaterra que ningún tributo se impone sin consentimiento del Consejo del Reino, ratificado en 1689 con la sanción de Bill de Derechos de los Lores y los Comunes que atribuye al Parlamento la

---

<sup>14</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Contraloría General del Estado, en Registro Oficial Suplemento 595, (Quito, 12 de junio de 2002), art. 3.

<sup>15</sup> Villegas, Héctor, “Manual de Finanzas Públicas”, 369

capacidad de establecer tributos y separa las finanzas de la Corona, resaltando la anualidad en la proyección de gastos<sup>16</sup>.

El presupuesto tiene un carácter político y jurídico. Por un lado, su trámite se convierte en el espacio de poder que le permite al Legislativo aprobar e incidir en la gestión del Ejecutivo, en el caso de Inglaterra se reservó el carácter de público separándolo de la Corona, en las Repúblicas el presupuesto público difiere de lo privado y lo referente al sistema bancario en donde no exista participación estatal, en el caso de España de conformidad con el art. 65 de la Constitución Española el Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa<sup>17</sup>.

Por otro lado, según Griziotti es un documento jurídico y contable en el cual se enumeran los ingresos y gastos de la Nación, así como la cuantía anual mientras que Gastón Jéze enfatiza en el carácter administrativo y legislativo de este instrumento.

Es una expresión cifrada de obligaciones y derechos que van a liquidarse, se construye en función de tipos de gasto a los cuales se asigna una codificación o número de partida presupuestaria para determinar la especificidad del mismo, así como el compromiso de pago por parte del Estado y sus instituciones de acuerdo a los procedimientos establecidos por estos.

Desde lo jurídico se trata de un instrumento que le permite al Estado guardar cierto orden entre ingresos y gastos, y el balance necesario, en las democracias vigentes de pesos y contrapesos en el poder político en la etapa previa y el control posterior de los órganos del Estado. Es fundamental en la planificación nacional, la priorización de la inversión, gasto o pago de obligaciones y da vida a la actividad financiera pública. Así mismo está directamente vinculado a la actividad tributaria en función de la obtención de recursos y gasto público.

Sin embargo, el profesor Héctor Villegas marca una diferencia entre el presupuesto nacional y el presupuesto económico, así establece que: *“El presupuesto financiero es el acto de predicción y autorización de ingresos y gastos estatales. El presupuesto económico*

---

<sup>16</sup> Villegas, Héctor, “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, 789.

<sup>17</sup> Dato tomado de la página Web de la Casa Real Española <[http://www.casareal.es/ES/OrganizacionPresupuesto/PresupuestosAnuales/Paginas/organizacion-y-presupuesto\\_presupuestos\\_distribucion-2013.aspx](http://www.casareal.es/ES/OrganizacionPresupuesto/PresupuestosAnuales/Paginas/organizacion-y-presupuesto_presupuestos_distribucion-2013.aspx)>

*o nacional, en cambio, es aquel que refleja toda la actividad económica de la Nación. Comprende la contabilidad pública y también la contabilidad privada de la nación, y de esa manera, el presupuesto financiero pasa a ser una parte del presupuesto nacional”*.<sup>18</sup>

Jaime Carrera del Observatorio de Política Fiscal<sup>19</sup> señala la importancia de la herramienta en cualquier economía e indica que: *“es esencial para la estabilidad económica y redistribución del ingreso, y para cualquier política de crecimiento de los países, es parte central de cualquier modelo económico”*<sup>20</sup>.

Se trata de un plan de economía para el Estado, en el Ecuador es un elemento fundamental en la gestión pública pues se construye en función de los objetivos y planes de desarrollo de la Nación para un período determinado, la planificación y el presupuesto en la actividad estatal van de la mano dado su carácter cuatrianual a partir de la vigencia de la Constitución 2008.

En este sentido el equilibrio debe ser su característica fundamental, Hugh Dalton refiere al equilibrio entre ingresos y gastos como un precepto financiero pero también como precepto moral<sup>21</sup>, en donde habrá que velar por los intereses de la Nación.

Así, la función del Presupuesto no solo está destinada al control y orden contable sino a la organización de las finanzas públicas, redistribución de los ingresos, estabilización económica con plena ocupación y desarrollo económico. Es indispensable que se encuentre integrado al Plan Económico Nacional (Política Financiera), en esta visión entonces se completan tanto la visión clásica de las finanzas como la visión moderna<sup>22</sup>.

#### **1.4.1 Naturaleza jurídica**

Se debate entre una ley formal o una ley perfecta con efectos jurídicos plenos. En esta disyuntiva Villegas indica que son las legislaciones de cada país que instituyen al presupuesto como una ley formal o sustancial, así en algunos sistemas el presupuesto incluye

---

<sup>18</sup> Villegas, Héctor, “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, 800 - 801.

<sup>19</sup> Institución derecho privado creada para el análisis de la política fiscal en el Ecuador.

<sup>20</sup> Entrevista realizada a Jaime Carrera, Observatorio de Política Fiscal por la autora de éste trabajo, Anexo I.

<sup>21</sup> Dalton Hugh, “Principio de Finanzas Públicas”, (Buenos Aires, Arayú, 1953), 335.

<sup>22</sup> Jarach Dino, “Finanzas Públicas: Esbozo de una Teoría General”, 84

la creación de tributos aprobados anualmente por el legislativo, por ende tiene un carácter de ley material pues contiene normas jurídica sustanciales<sup>23</sup>.

La mayoría de la doctrina (Jéze, Giannini, Sáinz de Bujanda, Baleeiro, Bielsa, Ahumada) se inclina por la primera postura, mientras que otros autores (Ingrosso, Mortara, Giuliani Fonrouge) están en la segunda posición.<sup>24</sup>

El carácter de ley formal o material dependerá también del derecho positivo en cada sistema pues éste puede cambiar y modificarse de fondo y forma.

Para Domingo García Belaunde, si es una ley formal se puede sostener se trata de un acto administrativo con forma de ley pero que en esencia no lo es y que por tanto la participación parlamentaria es un mero trámite, ya que corresponde al ejecutivo encargarse de aquello, por otro lado de ser ley material se prioriza el papel de legislativo que obligue a la coordinación entre poderes<sup>25</sup>.

Así el presupuesto público es la herramienta misma que limita el poder del ejecutivo generando un equilibrio necesario en el sistema económico y político, de ahí la necesidad de entender el presupuesto financiero en su contenido contable y el presupuesto nacional como la integralidad de la política económica en donde aquellos que contenga el presupuesto será de directo impacto hacia la ciudadanía y sectores de ésta.

Bajo este precepto tiene vigencia actual el lema acuñado por las trece colonias norteamericanas hacia la corona británica “*no taxation without representation*”, dado que una de las áreas más importante está en la recaudación tributaria. En el caso del Ecuador de acuerdo al artículo 132 de la Constitución de la República, la creación, modificación o supresión de tributos es del legislativo<sup>26</sup>, en este sentido las mayorías y minorías imperantes entrarán en debate, conflicto o asociación. El gobierno central podrá remitir al legislativo proyectos de ley económicos urgentes que contengan reformas tributarias.

---

<sup>23</sup> Villegas Héctor, “Manual de Finanzas Públicas”, 381.

<sup>24</sup> Villegas, Héctor, “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, 790.

<sup>25</sup> Belaunde Saldía Domingo García, “El Derecho Presupuestario en el Perú”, (Lima, Luis Alfredo Ediciones, 1998), 116.

<sup>26</sup> Constitución de la República del Ecuador [2008], tít. IV, “Participación y Organización del Poder”, cap. Segundo, “Función Legislativa”, art. 132, núm. 3. Registro Oficial 449 (20 de octubre de 2008): 31.

El presupuesto constituye una ley cuyo contenido se divide formalmente en autorización de gastos y previsión de recursos<sup>27</sup>, pero como se ha analizado va más allá y se convierte en herramienta fundamental de la política financiera.

Su naturaleza jurídica de ley obliga a centrarse en su estudio como instrumento de planificación y orden de las finanzas públicas. En Ecuador se trata de una herramienta del Sistema Nacional de Finanzas Públicas que establece límites sobre la autorización del gasto y contrataciones, incluye el eje de inversión, el tiempo en el que debe ejecutarse y se nutre de normas, técnicas, métodos y procedimientos vinculados a la previsión de ingresos, gastos y financiamiento en función de la planificación nacional. Considerablemente se apega a las características de una ley formal.

Su tratamiento de ley obedece a la obligatoriedad del Ejecutivo de remitir la proforma presupuestaria a la Asamblea Nacional para su aprobación con el detalle de ingresos, gastos y constancia del límite de endeudamiento público que no puede superar el 40% del Producto Interno Bruto. Será aprobada por mayoría absoluta en un solo debate, así como la obligación de informes semestrales por parte del Ministro del ramo y la aprobación necesaria de la Asamblea Nacional del incremento del gasto durante la ejecución presupuestaria, todo esto de conformidad con lo establecido en el numeral 12 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Ahora bien, es claro se trata de una ley formal principalmente en los sistemas democráticos y parlamentarios, particularmente en el Ecuador, sin embargo, es preciso advertir en aquello que señala Dino Jarach cuando observa que en la parte correspondiente a los gastos de ley de Presupuesto es simplemente una autorización que no contiene normas materiales, un acto administrativo que no obliga al ejecutivo sino que solo lo autoriza a efectuar gastos hasta determinados límites y en la parte de ingresos es una previsión carente de importancia jurídica<sup>28</sup>. Todo esto con la responsabilidad que requiere la gestión de recursos públicos, control anterior, en el momento mismo de la conformación de la voluntad del Estado previa la erogación de recursos y el control ulterior que incluye la fiscalización.

---

<sup>27</sup> Jarach Dino, "Finanzas Públicas: Esbozo de una Teoría General", 83.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, 83.

## 1.4.2 Principios

Desde la doctrina del derecho presupuestario se establecen cuatro principios a considerar: 1. Unidad, referente a que todos los gastos sean agrupados en un único presupuesto; 2. Universalidad, en donde la integralidad de los recursos y gastos debe estar contemplada en el presupuesto sin saldos netos; 3. Especialidad, referente al tipo de gasto que se autoriza por parte del legislativo con sus límites; y, 4. No Afectación de Recursos, esto es que no existan afectaciones especiales y por el contrato que todos los recursos formen parte de un fondo común<sup>29</sup>.

Sin embargo de lo señalado, desde la misma doctrina se aterriza en principios específicos para la práctica presupuestaria, por lo que a continuación se realizará una breve descripción de dichos principios:

- Publicidad.- Tiene que ver con el conocimiento generalizado de la ciudadanía y opinión pública sobre la planificación y el ejercicio presupuestario anual para un mejor control social, tanto en la fase de elaboración como de ejecución<sup>30</sup>.
- Claridad.- Es la forma de presentar el presupuesto para ser de entendimiento colectivo<sup>31</sup>.
- Exactitud.- Los números y cifras se calculan en función de la expectativa para el año fiscal y la política económica diseñada, así como sobre la base real de la economía nacional. Las cifras deben ser lo más cercanas a la realidad a fin de evitar burlar la opinión pública con previsiones de gastos inflados o reducidos. La exactitud contribuirá al mejor manejo de las cuentas fiscales.<sup>32</sup>
- Integralidad o universalidad.- Tiene que ver con la importancia de prever en el presupuesto todos los gastos y recursos a obtener, estos deben registrarse en bruto sin deducciones ni compensaciones.<sup>33</sup>
- Unidad.- Este principio hace referencia a la unidad de todos los recursos y gastos en el Presupuesto General del Estado como un todo. En algunas legislaciones sin

---

<sup>29</sup> Villegas, Héctor, “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, 792-794.

<sup>30</sup> Jarach Dino, “Finanzas Públicas: Esbozo de una Teoría General”, 86.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, 86

<sup>32</sup> *Ibíd.*, 86

<sup>33</sup> *Ibíd.*, 87

embargo se exceptúan los gobiernos autónomos y las empresas públicas que gozan de autonomía.<sup>34</sup>

- Anticipación.- Como corresponde el ejercicio fiscal que termina es preparatorio para la ejecución del nuevo presupuesto, por lo que éste debe ser elaborado con anterioridad. El ejecutivo prepara la proforma y de acuerdo a la legislación de cada país el legislativo sancionará de forma definitiva.<sup>35</sup>
- Especificación.- Este principio está más relacionado con el aspecto contable pero que contribuye al aspecto político del presupuesto, así quienes se han dedicado a estudiarlos destacan tres aspectos fundamentales: cualitativo, cuantitativo y temporal. El aspecto cualitativo hace referencia al ítem, a la identidad del rubro sobre el cual se va a gastar, para ello se detallan nombre y número de partida presupuestaria, su correspondencia a gasto corriente o inversión. El aspecto cualitativo en cambio tiene que ver con el monto que se permite gastar o invertir por lo que es norma que ninguna adquisición o contratación del Estado que no conste en el presupuesto puede ser realizada, así como tampoco aquellas que estén por fuera de este. Sin embargo se prevén excepciones, así como la posibilidad de reformas al presupuesto mediante ley o reformas relacionadas al presupuesto de cada institución.<sup>36</sup>
- Anualidad.-<sup>37</sup> Conforme la ejecución el presupuesto corresponde a cada año fiscal, pese a que su proyección puede ser mayor a ese año como es el caso de los presupuestos plurianuales, la ejecución de apertura y cierre de cuentas se realiza en función del año fiscal que suele coincidir con el año calendario. El Ecuador con la vigencia del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece la plurianualidad.
- Equilibrio.-<sup>38</sup> Este es quizá uno de los principios más importantes del presupuesto público que le permite a las finanzas públicas estabilizar su ejercicio, pues plantea que todo gasto debe contar con recursos previstos, provengan éstos principalmente de tributos, renta o deuda, o venta de recursos naturales, aunque las teorías clásicas

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*, 88

<sup>35</sup> *Ibíd.*, 89-90.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, 91

<sup>37</sup> *Ibíd.*, 92

<sup>38</sup> *Ibíd.*, 92

no contemplaban la deuda como fuente. El equilibrio en el presupuesto está orientado primordialmente en evitar el déficit y medir el superávit.

Un presupuesto es equilibrado cuando durante su vigencia, gastos y recursos totalizan sumas iguales y es deficitario cuando los gastos exceden a los recursos, y tiene superávit cuando queda un remanente positivo, esto es cuando los recursos son superiores a los gastos<sup>39</sup>.

La necesidad de que un presupuesto sea equilibrado tiene directa relación con garantizar la sostenibilidad en el plano económico de un estado, desde la perspectiva de Dalton, tres son las preguntas claves ¿Qué debería incluirse en los gastos? ¿Qué debería incluirse en los ingresos? ¿Qué lapso debería elegirse como período contable?<sup>40</sup> Todas estas aristas deben considerarse en la práctica presupuestaria.

Finalmente en este ítem es imperativo referir a un principio fundamental en materia de presupuesto público, que tiene directa relación con el equilibrio presupuestario y con la capacidad de los Estado en todos sus niveles de gobierno de financiar sus gastos, desde la doctrina se lo denomina *principio general tributario de suficiencia financiera*, la primera función que debe cumplir el sistema de gobierno es aportar recursos suficientes para cumplir con los compromisos de gasto que la legislación le atribuye y la sociedad le demanda<sup>41</sup>.

Este principio es necesario en la gestión pública, en la construcción del presupuesto y en la previsión de los ingresos, dado que no se puede ni debe gastar más de lo que se tiene, en este sentido sin cumplir este principio se puede entrar en déficit crónico y acarrear responsabilidades.

### 1.4.3 Ingresos públicos

Hugh Dalton describe por un lado que en su sentido más amplio abarcan toda clase de percepciones o entradas; y en el sentido restringido solo aquellas que pueden ser incluidas en la renta<sup>42</sup>. En este trabajo la concepción más amplia es acertada para entender la

---

<sup>39</sup> Villegas, Héctor, “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, 797.

<sup>40</sup> Dalton Hugh, “Principios de Finanzas Públicas”, 337.

<sup>41</sup> Astudillo Moya Marcela, “Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en México”, en Problemas del Desarrollo, IIEc-UNAM, núm. 136, México, enero-marzo, 2004.  
<<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3051/7.pdf>>

<sup>42</sup> Dalton Hugh, “Principios de Finanzas Públicas”, 29.

dimensión de las finanzas públicas, esto es impuestos, contribuciones de mejoras, aportaciones de seguridad social, derechos, productos y aprovechamientos de otra índole obtenidos para el gasto público, incluso los conseguidos por prestación de servicios públicos o inversiones.

Los ingresos públicos se clasifican por su naturaleza jurídica y procedencia. Pueden ser de carácter gratuito (donaciones), o contractuales provenientes de una contraprestación (rentas, negociación de títulos valor, venta de bienes, prestación de servicios públicos y deuda). También encontramos ingresos de carácter coactivo, referentes al poder de coacción del Estado y del poder penal (sanciones pecuniarias). Tanto el gobierno central como los gobiernos locales imponen sobre la propiedad privada cánones, licencias, permisos, entre otros, que son ingresos públicos.

Los ingresos de naturaleza tributaria son recaudados de forma anual y obedecen a una política planificada. García Belsunce afirma que la actividad tributaria es el conjunto de actividades del Estado para obtener los medios (recursos) para satisfacer las necesidades públicas (gastos) y el cumplimiento de sus fines<sup>43</sup>. El presupuesto es un componente vital de la actividad financiera pública concordante con el planteamiento de este trabajo.

En Ecuador en materia tributaria, de acuerdo al mandato constitucional del Artículo 135 solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen, supriman impuestos o aumenten el gasto público, sin embargo su aprobación la realiza el legislativo en virtud del equilibrio de poderes necesario en las democracias. Los Gobiernos locales tienen atribución sobre tasas y contribuciones de mejoras.

Para esta investigación sin embargo es necesario entender claramente que los tributos son ingresos públicos que a la vez son instrumento de la política económica. De acuerdo con lo que refiere José Vicente Troya Jaramillo, en esta materia son fundamentales dos principios: el de reserva de ley y la legalidad en el orden tributario con el de equidad del

---

<sup>43</sup> García Belsunce Horacio, “Tratado de Tributación”, (Buenos Aires, Astrea, 2003), 1.

gasto público<sup>44</sup>. Finalmente de los ingresos públicos dependerá el crecimiento o disminución del presupuesto así como la antítesis del gasto.

#### 1.4.4 El ciclo presupuestario

Gira alrededor de toda su actividad financiera en un franco ejercicio técnico – político y administrativo de gestión, Domingo García Belaunde lo califica como dinámica del presupuesto en donde se intenta conocer cómo funciona el presupuesto desde su concepción en las células básicas del Estado hasta que concluye la ejecución del mismo.<sup>45</sup> Fases que a continuación se detallan:

- **Elaboración.-** La elaboración del presupuesto nacional es una suerte de múltiples negociaciones entre las distintas carteras de Estado, empresas públicas y gobiernos locales. El equilibrio financiero es indispensable y se tendrá en cuenta indicadores, análisis económicos-políticos, clasificación de ingresos y gastos por rubros o ítems. La doctrina distingue aquí tres momentos, la planificación en donde se fijan objetivos, programación de medios económicos y humanos; y, formulación en la que se concentran en términos económicos y monetarios los programas definidos<sup>46</sup>.
- **Aprobación.-** Cuando finalmente se concluye el proyecto, el Ejecutivo debe esperar la aprobación del legislativo en donde previo debate se validará la proforma presupuestaria para el siguiente período fiscal, esto se hace por lo general en los últimos meses del año calendario. Para los estudiosos del tema, el presupuesto es una ley de naturaleza mixta, legislativa y de control.
- **Ejecución.-** Es la gestión misma del presupuesto en manos del administrador. En esta fase el aparato burocrático pone a prueba su efectividad y agilidad, para ello se usan sistemas como compras públicas, gestión por resultados, indicadores etc. Las barreras de la ejecución se dan en la cotidianidad de la administración pública y

---

<sup>44</sup> Troya Jaramillo José Vicente, “*El Derecho del Gasto Público*” en Ávila Santamaría Ramiro, compilador, “*Estado, Derecho y Justicia*”, (Quito, Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional, 2013), 15.

<sup>45</sup> Belaunde Saldía Domingo García, “El Derecho Presupuestario en el Perú”, 1

<sup>46</sup> *Ibíd.*, 158

puede haber reformas sustanciales al presupuesto, variaciones de ítems, identificación de partidas, pues las necesidades pueden dejar de persistir o ser nuevas. Es aquí en donde los procedimientos administrativos permiten cumplir la normativa, ejecutar políticas, planes, programas y proyectos, contratar obras, bienes y/o servicios, de una forma ágil y eficiente o pueden torpedearlo. La ejecución del presupuesto tiene como componentes: el compromiso para la erogación de los recursos sobre la obligación que se adquiere, la aprobación o autorización del gasto, la orden de pago y la erogación o pago mismo<sup>47</sup>. En materia de recursos públicos es necesario cerrar el círculo con la recepción o sanción.

- Evaluación y Control.- La actividad de control sobre el presupuesto tiene varias aristas la primera que es de tipo político y se le atribuye generalmente a la Función Legislativa como justificación del mandato otorgado. La segunda es de carácter administrativo- financiero y le está encargada a la entidad que realiza la contraloría del manejo de recursos del Estado, esta entidad por lo general está dotada de facultades para determinar responsabilidades de tipo administrativa, civil y penal. El control también es interno, por lo que cada entidad establecerá las alertas necesarias previas la erogación de recursos.

El control es fundamental en el ejercicio de ejecución de los recursos públicos, este término tiene su origen en la palabra francesa “revidere” que significa volver a ver, tal y como lo señala Belaunde se basa en una premisa: la desconfianza, de ahí la necesidad de controlar de conformidad a los objetivos y resultados finales de la ejecución.<sup>48</sup>

La contraloría social que ha tomado vigencia en los últimos años, también es una especie de control sobre los recursos cuyo asidero es la propia ciudadanía a través de varios mecanismos, entre ellos las veedurías ciudadanas que pueden ser previas o posteriores a la erogación de recursos.

Cada administración sin embargo puede establecer sus propios mecanismos de evaluación en determinado tiempo, esto es, una evaluación interna de la ejecución

---

<sup>47</sup> *Ibíd.*, 170,171,172

<sup>48</sup> *Ibíd.*, 172,173.

que puede ser cualitativa y cuantitativa sobre montos gastados y obras o servicios entregados, así como metas cumplidas.

#### **1.4.5 Ciclo presupuestario en el Ecuador**

En el Ecuador como bien se ha señalado las condiciones del manejo de las finanzas públicas y en particular del presupuesto han cambiado en los últimos años, así a partir del 22 de octubre de 2010 con la vigencia del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas se establecen las siguientes etapas<sup>49</sup>:

- Programación presupuestaria.- Es responsabilidad del Ejecutivo, se realiza en función de la planificación cuatrianual. El Ministerio de Finanzas debe certificar los límites máximos de recursos a certificar y comprometer, contendrá gastos de personal, proyecto de inversión, deuda pública y el detalle de ingresos, entre otros<sup>50</sup>.
- Formulación presupuestaria.- Es el andamiaje de la proforma anual acorde a la programación cuatrianual. Aquí se clasifican los ingresos y gastos, bajo los criterios de situación geográfica, fuentes de financiamiento, sectores de gasto, orientación del gasto, entre otros. Esta clasificación se usa para fines contables y debe obligatoriamente contener las preasignaciones constitucionales de forma anual. La responsabilidad de formular la proforma es del Ministerio de Finanzas (ente rector) quien debe articular todo lo remitido por las instituciones y entidades del sector público que nutren el Presupuesto General del Estado.<sup>51</sup>

*Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía.*<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> CFP, Art. 96.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, Art. 97.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, Art. 98-105

<sup>52</sup> Constitución de la República del Ecuador [2008], tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. Cuarto, “Soberanía Económica”, art. 293. Registro Oficial 449 (20 de octubre de 2008): 53.

En la proforma del PGE deberán constar como anexos los justificativos de ingresos y gastos, estimaciones de gasto tributario, subsidios, preasignaciones, pasivos contingentes y gastos para cierre de brechas de equidad.

- Aprobación presupuestaria.- Es una atribución del legislativo.

Cuando el Presidente/a de la República asuma el cargo entregará la programación cuatrianual y la proforma presupuestaria anual dentro de los 90 días de iniciada su gestión, para los siguientes años de gobierno entregará 60 días antes del inicio del ejercicio fiscal (1 de enero), aquí se otorga un plazo de 10 día al legislativo para que realice observaciones y 10 días adicionales que el Ejecutivo tendrá como plazo para la ratificación en su propuesta o modificación.<sup>53</sup>

Cada entidad u organismo que no forma parte del Presupuesto General del Estado deberá aprobar su presupuesto hasta el último día del año previo al cual se expida. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas pública norma esta etapa en la sección III en donde incluye presupuestos prorrogados, obligatoriedad de incluir recursos, vigencia, ejercicio así como consistencia presupuestaria<sup>54</sup>. Esta atribución legislativa evidencia la facultad de control político, antes y después de la ejecución presupuestaria, en franca aplicación de lo que en la teoría política se denomina “check and balance” o “pesos y contrapesos”.

- Ejecución presupuestaria.- Se trata de un conjunto de acciones de las instituciones del sector público para la utilización del talento humano, recursos materiales y financieros debidamente planificados y presupuestados para la adquisición de bienes y/o servicios, así como la ejecución de obras que cumplan con los principios de oportunidad en beneficio de la población para el bien común. Esta ejecución se produce dentro del año fiscal, esto es del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. Dentro de esta etapa existen procedimientos administrativos que deben ejecutarse, y sistemas que conviven en la arquitectura constitucional, uno de ellos es el Sistema Nacional de Contratación Pública que funda principios complementarios a la gestión de recursos públicos<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Constitución de la República del Ecuador [2008], art. 295. Registro Oficial 449 (20 de octubre de 2008): 54.

<sup>54</sup> CFPF, Art. 106 – 112.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, 113 -118.

- Evaluación y seguimiento presupuestario.- Se trata de la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos, análisis de variaciones, determinación de sus causas y la recomendación de medidas correctivas. Esta evaluación física y financiera será responsabilidad del titular de cada entidad u organismo y se realizará en forma periódica de lo cual se informará a la SENPLADES y Ministerio de Finanzas, este último deberá reportar semestrales la evaluación al Presidente de la República y Asamblea Nacional.<sup>56</sup>
- Clausura y liquidación presupuestaria.- Este período finaliza el 31 de diciembre de cada año, luego de esa fecha no se podrán contraer obligaciones bajo el presupuesto del año que terminó. Así los compromisos del presupuesto anual que al último día de diciembre de cada año no se hayan transformado total o parcialmente en obligaciones, se tendrán por anulados en los valores no devengados. Los compromisos plurianuales de ejercicios fiscales no clausurados no se anulan, pero podrán ser susceptibles de reprogramación de conformidad con los actos administrativos determinados por las entidades.<sup>57</sup> La forma de extinguir el presupuesto es mediante acuerdo Ministerial emitido por el rector de las finanzas públicas hasta el 31 de marzo de cada año.

## **1.5 El gasto público.-**

Vinculado a las necesidades sociales. Guillermo Ahumada lo conceptualiza como la erogación monetaria realizada por autoridad competente en virtud de la autorización legal y destinada a fines del desarrollo nacional que se estima como interés colectivo<sup>58</sup>. Este conjunto de erogaciones ejecutadas por la autoridad competente de las distintas entidades o instituciones públicas en dinero o especies, están destinadas a cumplir metas planificadas y presupuestadas.

El aspecto jurídico del gasto reside en la obligación de ejecutarlo, prevalece sobre lo meramente financiero y reside en la identidad del gasto público, así como con la naturaleza

---

<sup>56</sup> Ecuador, Código de Planificación y Finanzas Públicas, en Registro Oficial, Suplemento, 24 (22 de Octubre de 2010), art. 119. En adelante se citará CPFP.

<sup>57</sup> CPFP, Art. 121.

<sup>58</sup> Ahumada, Guillermo, "Tratado de Finanzas Públicas", (Buenos Aires, Depalma, 1968), 69.

de los ingresos principalmente aquellos de carácter tributario que son elementos de la política fiscal y el equilibrio económico del Estado, cuyo objetivo fundamental es satisfacer las necesidades de la población, es decir cumplir con el interés público que es donde radica la diferencia con el gasto privado.

El gasto público, considerado como instrumento clave de la política económica, influirá en el consumo, el ahorro, o inversión. En este sentido Harold Groves identifica como causas del aumento de los gastos gubernamentales a aquellos ingresos en función de su incremento, a las guerras (particularizando el análisis en los Estados Unidos), la urbanización y el desarrollo de la democracia, lo que evidencia una priorización de la política; hace referencia al principio de la máxima ventaja evidente en el gasto público que consiste en que los propios gobiernos, lo mismo que los individuos deben resolver sobre la dirección y el grado basándose en alternativas equilibradas en una posible dirección de los desembolsos públicos contra otra y todos ellos contra el aprovechamiento particular de los ingresos, así el gobierno decide que es aquello que hace falta.<sup>59</sup>

Es claro que el gasto público tienen una función política clave en el desarrollo y la organización de un Estado, su actividad económica establecerá el camino al desarrollo y prioridades, así se convierte en un poderoso instrumento de la economía.

Algunos autores diferencian el gasto público del gasto presupuestarios puesto que existirán dentro de la política gubernamental gastos que no precisamente se encuentren contemplados en el presupuesto y que estarán por fuera de éste. Para clasificar el gasto público se hace un ejercicio de diferenciación sobre el destino otorgado, así encontramos el gasto reservado para la producción de bienes y servicios, la redistribución de ingresos, a la estabilización de precios con plena ocupación y los que se asignen para el desarrollo económico y social<sup>60</sup>.

En el sentido macroeconómico se identifica gastos corrientes o de consumo, de capital y transferencia. Los primeros son los gastos comunes del Estado destinados al mantenimiento de la infraestructura, el aparato burocrático, la compra de bienes y servicios; y, en el segundo caso, los destinados a la capitalización a través de infraestructura, grandes

---

<sup>59</sup> Groves, Harold, "Finanzas Pública", (México, Trillas Editorial, 1965) 629.

<sup>60</sup> Jarach Dino, "Finanzas Públicas: Esbozo de una Teoría General", 180.

proyectos hidroeléctricos, entre otros considerados como inversión que financiarán principalmente la producción y la base económica que harán un sistema sostenible. El gasto transferible entregado puede ser considerado posteriormente como pasivo.

En los últimos años América Latina ha cambiado la forma de entender las finanzas públicas y lo que anteriormente se consideraba gasto ha pasado a entenderse como inversión, primordialmente en salud y educación. Sobre este tipo de gastos, coincidentemente con las reflexiones sobre el ordenamiento jurídico colombiano, José Vicente Troya Jaramillo señala la necesidad de desentrañar la naturaleza de estos gastos permanentes de salud, educación y justicia, considerados prioritarios, pues según señala *“no se los puede considerar como simples y prosaicos gastos de operación y menos burocráticos”*.<sup>61</sup>

## 1.6 Responsabilidad y control

Emilio Chuayffet señala que en la administración pública nada escapa a la norma, *“la organización, los procedimientos, los recursos materiales y humanos son objeto de sendos capítulos del derecho administrativo, cuyo desarrollo legislativo y jurisprudencial – dado el papel político estratégico de la administración- es cualitativa y cuantitativamente significativo”*<sup>62</sup>

Es por ello que la responsabilidad sobre el manejo de los recursos públicos evidentemente existe un interés de naturaleza pública y su uso debe ir encaminado a la consecución de los objetivos nacionales, de interés público; esto hace que exista mayor seguridad y una serie de procedimientos que deben cumplirse al gestionarlos, en donde se debe configurar la voluntad estatal de manera adecuada que garantice su uso responsable.

Para Manuel María Díez, la responsabilidad *“significa observar y cumplir exactamente con la letra de la Constitución, las leyes y los reglamentos y obrar con rectitud, honestidad y suma diligencia dentro de las funciones encomendadas para garantizar un*

---

<sup>61</sup> Troya Jaramillo José Vicente, “El Derecho del Gasto Público” en Ávila Santamaría Ramiro, compilador, “Estado, Derecho y Justicia”, 23.

<sup>62</sup> Chuayffet Chemor Emilio, “Derecho Administrativo”, (México, UNAM, 1983), 11.

*buen servicio a la colectividad.*”<sup>63</sup>, este principio es fundamental en el sistema democrático pues el buen uso de los recursos públicos legitima la acción estatal.

La responsabilidad de los funcionarios públicos en el manejo de los recursos es de tres clases: administrativa, civil y penal. En el Ecuador la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado sobre la determinación de responsabilidades otorga esta competencia a la Contraloría General del Estado, sin embargo en el área penal solo podrá determinarse la presunción pues la investigación y el juzgamiento le corresponde a la Fiscalía General del Estado y a los jueces competentes.

La responsabilidad administrativa se establece por inobservancia de las normas e incumplimiento de deberes, y sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal.

La responsabilidad civil, se determina por una conducta indebida de un servidor público en perjuicio de terceros, inclusive daños y perjuicios ocasionados al Estado, esta última modalidad da lugar a la responsabilidad civil solidaria o subsidiaria.

La presunción de responsabilidad penal debe ser comunicada de forma inmediata a los fiscales y jueces competentes para su juzgamiento, pues se refiere al posible cometimiento de un delito tipificado en la ley penal, siempre que lo hiciera en el ejercicio del cargo y podrá ser por acción u omisión. La responsabilidad penal para ser atribuida requerirá sin duda de sentencia.

La Contraloría General del Estado fiscaliza el uso de los recursos públicos, debe precautelar los principios jurídicos y éticos en su erogación, y gestiona el Sistema de Control, Fiscalización y Contraloría del Estado.

El control externo comprende en cambio todo aquel realizado por la Contraloría General del Estado y el que ejerzan otras instituciones de control del Estado dentro de sus competencias, en materia de contratación pública actualmente el Servicio Nacional de Contratación Pública realiza controles externos a las instituciones del sistema. El control interno es de responsabilidad de la máxima autoridad de cada unidad administrativa.

---

<sup>63</sup> Díez Manuel María, “Derecho Administrativo”, (Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1975), 12.

La auditoría interna es una forma de control y que se ejecuta a través de exámenes internos. En el ámbito político la tarea fiscalizar es competencia del legislativo.

## **1.7 El Sistema Nacional de Finanzas Públicas**

A partir de la Constitución de la República del año 2008 es claro que en el Ecuador el presupuesto público tiene un manejo distinto dado el contexto político. Las finanzas públicas entran en una profunda reforma a través del Sistema Nacional de Finanza Públicas que está articulado al Sistema Nacional de Planificación, cimentando los planes, programas y proyectos del desarrollo nacional, así nace el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas a la luz de las disposiciones constitucionales.

*El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.<sup>64</sup>*

Dentro de este sistema se contemplan las normas, política, instrumentos, proceso, actividades, registros y operaciones de los organismos del sector público y cuya rectoría la tiene el Ejecutivo.

Entre los objetivos del Sistema Nacional de Finanzas Públicas se pueden identificar: la sostenibilidad, estabilidad y consistencia fiscal; efectividad de la recaudación de los ingresos públicos, oportunidad y equidad de la asignación y/uso de los mismos; sostenibilidad y legitimidad del endeudamiento público; efectividad y manejo integrado de la liquidez; gestión por resultados; complementariedad público-privado; y, la transparencia de las finanzas públicas<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Constitución de la República del Ecuador [2008], tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. Segundo, “Planificación Participativa para el Desarrollo”, art. 280. Registro Oficial 449 (20 de octubre de 2008): 51.

<sup>65</sup> CPFPP, art. 77.

Los componentes de este sistema vigente desde el año 2010 son: a) política y planificación fiscal; b) ingresos; c) presupuesto; d) endeudamiento público; e) contabilidad gubernamental; y, f) tesorería.<sup>66</sup>

De conformidad con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los deberes y atribuciones del sistema son responsabilidad del Ministro o Ministra de Finanzas, propone lineamientos de política fiscal, debe formular y actualizar la programación fiscal plurianual; y, anualmente debe formular la proforma del Presupuesto General del Estado. Son su responsabilidad los mecanismos de financiamiento público, negociaciones, contratación de deuda y la armonía de la contabilidad pública.<sup>67</sup>

### **1.7.1 El Presupuesto general del Estado dentro del Sistema Nacional de Finanzas Públicas**

El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado. No se consideran parte del Presupuesto General del Estado, los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.<sup>68</sup>

En los últimos años el Presupuesto General del Estado ha crecido significativamente como se señala en el siguiente cuadro:

*PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO - ECUADOR*

<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
6.700 millones de dólares	8.969.3 millones de dólares	21.282 millones de dólares	23.950 millones de dólares	26.109 millones de dólares	36.160 millones de dólares	36.546 millones de dólares

*FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS<sup>69</sup>*

<sup>66</sup> *Ibíd.*, art. 82.

<sup>67</sup> *Ibíd.*, art 74.

<sup>68</sup> *Ibíd.*, art. 77.

<sup>69</sup> Datos públicos contenido en la web del Ministerio de Finanzas del Ecuador <<http://www.finanzas.gob.ec/el-presupuesto-general-del-estado/>>.

De conformidad con el artículo 294 de la Constitución de la República, la Función Ejecutiva elabora cada año la Programación Presupuestaria Cuatrianual cuyas siglas son PPC. En el 2012 el Ministerio de Finanzas construyó la Programación Presupuestaria Cuatrianual para el periodo 2012-2015, que recoge la política fiscal y el análisis de la sostenibilidad de las finanzas públicas y proyecciones de ingresos, gastos y financiamiento de las entidades para este período. Este presupuesto cuatrianual permite el establecimiento de una clara política fiscal con límites de endeudamiento público del 40% en la relación a la Deuda Pública/PIB. Esta planificación cuatrianual contiene también los anexos previsibles para el período 2012 – 2015 como son: a) previsión macroeconómica; b) subsidios; c) gastos tributarios; d) pasivos contingentes; e) preasignaciones; f) gastos de educación y salud (disposiciones constitucionales); y, g) gastos de cierre de brechas equidad.

De acuerdo a las cifras que destaca la Revista Virtual de Investigación Económica los ingresos tributarios sufrieron un incremento del 20.84% en relación al año 2011 y representaron el 45.6% del total del Presupuesto General del Estado.<sup>70</sup> Para el año 2013 el Presupuesto General del Estado ascendió a 36.160 millones de dólares y para el 2014 se cerraría de acuerdo a información pública recogida por varios medios en 39.344.41 millones de dólares, lo que evidencia un gran incremento en estos últimos siete años de gobierno.

Sin embargo es preciso destacar que del monto total del Presupuesto General del Estado en 2012 se habría asignado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de acuerdo a las disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, el 21% de los ingresos permanente y el 10% de los ingresos no permanentes. Así mismo para el 2014 en la proforma presupuestaria aprobada por la Asamblea Nacional se contempló para los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2.977,73 millones de dólares.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Fonseca Patricio, Revista Virtual de Investigación Económica, <http://www.analiseconomico.info/index.php/opinion2/175-ecuador-presupuesto-2012>.

<sup>71</sup> Ministerio de Finanzas de Ecuador, “Justificativo de Ingresos y Gastos: Proforma del Presupuesto General del Estado Ejercicio Fiscal 2014”, < <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-de-Proforma-2014-PDF.pdf>>, 11.

PROFORMA PGE 2014 - PREASIGNACIONES DE RECURSOS A GAD'S

CONCEPTO	2013	2014
Total de ingresos permanente del PGE	Usd. 11.742.021.421,02	Usd. 12.763.122.313,99
21% participación GADs	Usd. 2.465.824.498,41	Usd. 2.680.255.685,94
Total ingresos no permanentes del PGE	Usd. 2.886.024.159,44	Usd. 2.969.705.753,53
10% Participación GADs	Usd. 289-602.415,94	Usd. 296.970.575,35
Total Preasignaciones GADs	Usd. 2755.426.914,36	Usd. 2.977.226.261,29
INCREMENTO 2014-2013		Usd. 221.799,346,93

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS-ELABORADO

POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONSISTENCIA PRESUPUESTARIA <sup>72</sup>

## 1.8 El presupuesto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

La administración de Estado no ha sido una tarea fácil, de ahí que se requiere de una organización en función del territorio y su número de habitantes. Se debe diferenciar la organización territorial de la administrativa. El Estado Ecuatoriano “*se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales*”.<sup>73</sup>

El Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) es la organización administrativa, constitucionalmente como su nombre lo indica están dotados de autonomía política, administrativa y financiera; “*constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los consejos metropolitanos, los consejos provinciales, y los consejos regionales*”<sup>74</sup>.

La Constitución de la República otorga la posibilidad de formar mancomunidades entre dos o más regiones a fin de mejorar la gestión de sus competencias; y reconoce también la existencia de las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas

<sup>72</sup> *Ibíd.*, 11.

<sup>73</sup> Constitución de la República del Ecuador [2008], tít. V, “Organización Territorial del Estado”, cap. Segundo, “Organización del Territorio”, art. 242. Registro Oficial 449 (20 de octubre de 2008): 46.

<sup>74</sup> *Ibíd.*, Art. 238, 46.

consideradas como unidades básicas de participación en los GAD's y en el Sistema Nacional de Planificación<sup>75</sup>.

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Administración Descentralizada – COOTAD vigente desde el año 2010, establece como principio la *equidad territorial* a fin de lograr un desarrollo equilibrado en el territorio; determina las competencias y norma las actividades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en donde la autonomía financiera va a pesar en la conformación de su presupuesto, así como su dependencia del gobierno central.

### **1.8.1 Recursos financieros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados**

Son de los siguientes tipos: a. Ingresos propios de la gestión; b. Transferencias del Presupuesto General del Estado; c. Otro tipo de transferencias, legados y donaciones; d. Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y, d. Recursos provenientes de financiamiento<sup>76</sup>.

- a. Ingresos Propios: Los obtenidos por el Gobierno Autónomo Descentralizado por tasa, sobretasa, contribuciones especiales de mejoras, venta de bienes y servicios, recursos de las empresas públicas, multas, inversiones, en fin los que obtenga por cuenta propia.
- b. Transferencias del Presupuesto General del Estado: Participan de al menos el 15% de ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al Gobierno Central excepto los de endeudamiento público.<sup>77</sup>

Los recursos se otorgan bajo criterios de: tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan

---

<sup>75</sup> *Ibíd.*, Art. 248, 47.

<sup>76</sup> Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, en Registro Oficial, Suplemento, 303 (19 de Octubre de 2010), art. 119. En adelante se citará COOTAD., Art. 171.

<sup>77</sup> *Ibíd.*, Art. 271.

Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada GAD<sup>78</sup>. Es claro que no existirá transferencia de competencias sin transferencia de recursos.

Sin embargo de la transferencia del gobierno central, cada GAD debe generar sus propios recursos financieros de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad<sup>79</sup>. De acuerdo con lo señalado por Jaime Carrera del Observatorio de Política Fiscal, en el Ecuador los gobiernos seccionales en su gran mayoría municipios y concejos provinciales dependen de la asignación del Estado para la gestión lo que dificulta el cumplimiento de sus fines. En algunos casos cabe señalar que sus presupuestos son insuficientes para pensar en un desarrollo completamente autónomo y vuelven a la dependencia del Gobierno Central sea a través del presupuesto o de proyectos de inversión.

*“Existen municipios que dependen en más del 90% de las transferencias estatales, con excepción de Quito, Guayaquil, Cuenca, y Ambato que dependen alrededor del 50% o 60%; el resto depende casi de la asignación estatal, no tienen capacidad de generar recursos propios y esa dependencia resta autonomía y capacidad de acción [...] Dada la gran labor que tienen que hacer es insuficiente, por ende tienen una acción muy limitada por los recursos que reciben y la estructura misma del Estado, el COOTAD se supone se iba a fortalecer el proceso de descentralización y autonomía, mientras no ocurra, mientras no haya un modelo económico que fortalezca la acción del gobierno seccional poco van a poder hacer [...]”<sup>80</sup>.*

La dependencia económica de los Gobiernos Autónomos Descentralizados frente a la asignación de recursos del Gobierno Central incide en los procesos de autonomía dado que un municipio no podrá gestionarse así mismo mientras

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*, Art. 272.

<sup>79</sup> *Ibíd.*, Art. 270.

<sup>80</sup> Entrevista realizada a Jaime Carrera, Observatorio de Política Fiscal, Anexo I.

no tenga la capacidad de sostenerse económicamente, buscar alternativas para fortalecer su gestión, en cuanto bienes, obras y servicios, con los cuales construir modelos de ciudades distintos, autónomos y con calidad de vida.

- c. Otro tipo de transferencia: Son aquellos fondos que se reciben sin contraprestación, sean estos internos o externos, del sector público o privado, que incluyen recursos de la cooperación internacional aplicables a programas y proyectos<sup>81</sup>.
- d. Rentas por Explotación e Industrialización de Recursos Naturales no Renovables: Aquellos GAD's en cuya circunscripción territorial se explotan o industrializan recursos no renovables participan de los ingresos que el Estado percibe por esta actividad, independientemente de la inversión en las acciones orientadas a la restauración de la naturaleza<sup>82</sup>.
- e. Recursos Provenientes de Financiamiento: Se refiere a las fuentes adicionales de ingresos que se pueden obtener como; la captación del ahorro interno o externo para proyectos inversión; títulos y valores; contratación de deuda, saldos de ejercicios anteriores<sup>83</sup>.

### **1.8.2 El ciclo presupuestario en los Gobierno Autónomos Descentralizados**

En el Ecuador, de conformidad con las normas vigentes los presupuestos de los GAD's se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo al Mandato Constitucional del art. 293 “[...] *los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley [...]*”<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> COOTAD, Art. 174

<sup>82</sup> *Ibíd.*, Art. 175.

<sup>83</sup> *Ibíd.*, Art. 176.

<sup>84</sup> Constitución de la República del Ecuador [2008], tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. Cuarto, “Soberanía Económica”, art. 293. Registro Oficial 449 (20 de octubre de 2008): 53.

Programación.- De conformidad con lo prescrito en el COOTAD en su artículo 233 “[...] antes del 10 de septiembre de cada año, cada GAD debe preparar su plan operativo anual, el correspondiente presupuesto con los planes, programas y proyectos concordantes a sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial [...]”<sup>85</sup>, aquí la importancia de la participación ciudadana.

Estimación de Ingresos y Gastos.- En atención a las disposiciones legales del COOTAD, las unidades financieras de los GAD’s deberán realizar una estimación provisional de ingresos para el próximo ejercicio fiscal antes del 30 de julio de cada año; y se la realiza en función de los gastos promedio de los tres últimos ejercicios fiscales. Las prioridades del gasto se levantan desde las unidades básicas de participación, considerando el techo presupuestario y se definen prioridades de inversión. El anteproyecto de presupuesto debe ser conocido por la asamblea local antes de ser conocido por el legislativo.<sup>86</sup>

Aprobación y Sanción.- Le compete al legislativo, la comisión respectiva someter a análisis el anteproyecto presentado por la máxima autoridad del GAD cuyo informe debe presentar al legislativo hasta el 20 de noviembre de cada año. La aprobación se realizará en dos sesiones realizadas hasta el 10 de diciembre de cada año. Las limitaciones de este órgano residen en la imposibilidad de aumentar la estimación de la proforma salvo la existencia de ingresos no considerados.<sup>87</sup>

Ejecución.- Compete a las unidades administrativas encargadas de la ejecución de programas y proyectos la programación de actividades y cronogramas respectivos. Las unidades financieras estudiarán los calendarios propuestos y articularán con las previsiones mensuales, se cumplirán los preceptos legales aplicables respecto de las proformas presupuestarias, la contabilidad y responsabilidades.<sup>88</sup>

Clausura, liquidación y rendición de cuentas.-Se clausura el presupuesto del GAD el 31 de diciembre de cada año y puede liquidarse hasta el 31 de enero del año siguiente. La

---

<sup>85</sup>COOTAD, Art. 233 - 234.

<sup>86</sup> Ibíd., Art. 235 – 238.

<sup>87</sup> Ibíd., Art. 244 - 246.

<sup>88</sup> Ibíd., Art. 252.

rendición de cuentas es una obligación, debe ser anual y se realizará ante la asamblea territorial o el organismo de máxima instancia de participación.<sup>89</sup>

Como hemos visto en este capítulo, tanto los principios presupuestarios y sus fases en los Gobiernos Autónomos Descentralizados coinciden con lo previsto en la legislación nacional y se articula con la elaboración y ejecución del Presupuesto General del Estado, en donde si bien se respeta la autonomía también se establece un régimen de preasignaciones.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben necesariamente cumplir con lo establecido en las disposiciones legales vigentes, pero es cierto que deben también buscar formas y mecanismos que los hagan más independientes de los recursos del gobierno central y ejercer verdaderamente una autonomía, fortaleciendo sus capacidades, asumiendo competencias y mejorando su propia gestión.

---

<sup>89</sup> *Ibíd.*, Art. 263 - 266.

## Capítulo Segundo

### Participación Ciudadana

*“En cuanto empecé a vivir en la favela, cambié la dirección de la investigación, fue cuando llegué al convencimiento de que la actitud de los “pobres” hacia la ley era el producto de las “actitudes” de la ley hacia los pobres”*

*Boaventura de Sousa Santos*

#### 2.1 Origen de la Participación Ciudadana

Con el pasar de los años, las sociedades atraviesan distintos procesos históricos y políticos, En América Latina minaron el sistema democrático y devinieron en nuevas cartas constitucionales. El término democracia está anclado a la definición de partidos políticos, de la gestión pública y la planificación del Estado así como de la inversión y el gasto público relacionado con el modelo económico vigente, la actividad financiera pública. En la lid electoral, el ganador es quien toma las riendas para gestionar el Estado.

En el modelo participativo la ciudadanía interviene en la construcción de la planificación estatal que significa la construcción de una democracia con matices participativos.

Desde la visión del profesor Boaventura de Sousa Santos<sup>90</sup> es la crisis de representación que lleva a la necesidad de una reinención de la democracia, lo cual pasa por la repolitización global de la práctica social, en esta reinención es clave la participación de la ciudadanía, por ello es necesario el abordaje de esta temática desde la mirada de la teoría política, que provienen de distintas corrientes ideológicas pero en donde sin duda destacan las posturas vinculadas con la izquierda y los sectores progresistas puesto que en la

---

<sup>90</sup> Profesor de la Facultad de Economía da Universidad de Coimbra, Facultad de Derecho de la Universidad de Wisconsin-Madison y Universidad de Warwick, Director del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra y Coordinador Científico del Observatorio de Justicia Portuguesa. Referente del pensamiento político.

práctica han sido estas administraciones políticas principalmente en el sur en donde se han desarrollado estos mecanismos.

*El concepto de democracia participativa se refiere a la capacidad real de la mayoría ciudadana de decidir sobre los principales asuntos de la nación. En este sentido se trata de una ampliación cualitativa de la democracia formal, en la cual el único poder de decisión política reside en el sufragio periódico por partidos-personajes políticos [...] en la democracia participativa, dicha capacidad no será coyuntural y exclusiva de la esfera política, sino permanente y extensiva a todas las esferas de la vida social.<sup>91</sup>*

A propósito del planteamiento de Dieterich, Franklin Ramírez y Yanina Welps desde el horizonte político indican que la izquierda ha perdido el monopolio de la democracia participativa, cada vez más partidos del centro a la derecha activan diversas modalidades participativas en el curso de su gestión<sup>92</sup>, lo que indica que se ha superado la barrera ideológica pudiendo pensarse como una herramienta de gobernabilidad.

Ciertamente la participación ciudadana tiene un anclaje político en la construcción de la democracia y se plantea como el derecho de los ciudadanos a la participación política, gestión administrativa y control de los recursos.

## **2.2 Conceptualización**

Tiene que ver con la construcción de la “democracia participativa” en donde la población es ente activo. Para Rodrigo Borja la participación tiene interés en la vida política en la medida en que es el ingrediente más importante de la democracia<sup>93</sup>.

El término “ciudadanía” por su parte tiene acepciones de índole socio - político, en la antigua Atenas por ejemplo la ciudadanía implicaba la participación en los asuntos

---

<sup>91</sup> Dieterich Heinz, “El Socialismo del Siglo XXI”, (Quito, Ediciones La Tierra, 2001), 136.

<sup>92</sup> Ramírez, Franklin y Welps, Yanina, “Presentación del Dossier: Nuevas Instituciones Participativas y Democráticas en América Latina”, en Revista Íconos No. 40 (Quito, Flacso, 2011), 12.

<sup>93</sup> Rodrigo Borja “Enciclopedia de la Política”, (México, Fondo de Cultura Económico, 1998), 762. en <[www.encyclopediadelapolitica.org](http://www.encyclopediadelapolitica.org)>

públicos, cosa que nos hace temer que los antiguos griegos habrían tenido problemas para encontrar ciudadanos en las actuales democracias, más allá de los representantes y personas que ocupan cargos públicos<sup>94</sup>, pues desde la visión occidental en cada modelo de democracia cambia la proporción de los gobernantes. La ciudadanía ha tenido varias connotaciones, la primera más liberal – individualista que diferencia el sujeto individual del colectivo, la segunda mucho más teórica a partir de los derechos humanos y la tercera acepción coloca al individuo como parte de la sociedad frente al Estado con deberes y derechos.

Elizabeth Jelin define que ser ciudadano y ciudadana significa más allá de las prácticas concretas, tener el derecho de reclamar y por lo tanto salir del plano subordinado y resalta lo señalando por Van Gunsteren precisando en la ciudadanía como práctica conflictiva vinculada al poder.<sup>95</sup> Desde lo jurídico se enmarca dentro del derecho positivo pudiendo entenderse como un conjunto de normas que regulan el estatus jurídico-político de los ciudadanos<sup>96</sup> en su relación con el Estado. Para este trabajo académico preciso su concepto universal *“Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución.”*<sup>97</sup>

Si bien la participación ciudadana puede presentarse como una *pócima* que mágicamente solucionaría los problemas de gobernabilidad, ciertamente no lo es, en ocasiones se pretende abarcar un universo de asociaciones que están en la esfera de lo social sin necesidad de que se orienten a la participación en los espacios de gobierno<sup>98</sup>; lo que ha conducido a plantear una mayor y mejor participación en espacios considerados *no políticos*, fortalecer las normas de civilidad y perfeccionar la democracia con el fomento de la cultura participativa y la igualdad. Aquí el Estado cambia su relación con la población, la vuelve horizontal. El principio de igualdad abstrae las diferencias entre gobernante y gobernados, para mejorar la convivencia.

---

<sup>94</sup> Grau Marc, Moreno Eduard y otros, en “Participación y Calidad Democrática”, (Ariel, Barcelona, 2009), 58.

<sup>95</sup> Van Gunsteren, citado por Jelin, Elizabeth “Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina” en *Ágora* año 3, No. 7 “Cuadernos de estudios políticos: Ciudadanía en el debate contemporáneo”, (1997), 189-214.

<sup>96</sup> Pérez Luño, Antonio, en “Cuadernos de Filosofía del Derecho”, (Sevilla, Universidad de Sevilla, 1989) <<http://publicaciones.ua.es/filespubli/pdf/02148676RD34580943.pdf>>.

<sup>97</sup> <sup>97</sup> Constitución de la República del Ecuador [2008], tít. I, “Elementos Constitutivos del Estado”, cap. segundo, “Ciudadanas y Ciudadanos”, art. 6. Registro Oficial 449 (20 de octubre de 2008): 9.

<sup>98</sup> LECHENER, Norbert, “Estado y Sociedad en una perspectiva democrática”, <<http://www.revistapolis.cl/6/lech.htm.g>>.

La Participación Ciudadana vincula la gestión de gobierno con la ciudadanía, la comunidad participa en los gobiernos locales. En la actualidad la Constitución contiene una carga de disposiciones normativas que amparan la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno previstas en la planificación y presupuesto público.

Desde el radicalismo se podría hablar de una democracia participativa, desde la moderación se dice una herramienta de buen gobierno. Se trata de una “*acción <<deseable>>, más en el terreno de la práctica que de la teoría*”<sup>99</sup>.

El control social es fundamental en el ejercicio de derechos, Franklin Ramírez lo anticipa como el conjunto de espacios, mecanismos e instancias donde la ciudadanía y las organizaciones sociales pueden generar iniciativas de control.

Desde el punto de vista jurídico se trata no solo de un derecho sino de su ejercicio y que el Estado brinde las herramientas necesarias para ello, pero también de la necesaria vinculación de los ciudadanos hacia su gobierno, ahí entonces se convierta la participación en una herramienta política para la gobernabilidad.

## **2.3 Participación ciudadana en el Ecuador**

### **2.3.1 Contexto político**

En la actualidad la participación de los ecuatorianos y ecuatorianas no se limita a la representación, a la militancia política y/o procesos electorales; se reinventa desde la sociedad y la institucionalidad como actores fundamentales.

En la Región se han puesto en marcha varios mecanismos que activan la participación ciudadana, que empiezan con el conocido y exitoso proceso de presupuestos participativos ejecutado en Po2rto Alegre – Brasil a partir de los años 90. Para Franklin Ramírez y Yanina Welps si bien las formas democráticas contemporáneas han sido concebidas desde Europa y América del Norte hacia el resto del globo, hoy asistiríamos a un momento en el que por

---

<sup>99</sup> Baño Rodrigo, “Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales” en “Nociones de una Ciudadanía que Crece”, (Santiago, Flacso –Chile, 1998), 27.

primera vez en la historia de la democracia moderna, las vías de la innovación institucional se han redireccionado desde el Sur hacia Norte<sup>100</sup>.

En Ecuador las crisis políticas y económicas vinculadas a la inexistencia de institucionalidad estatal, debacle de partidos políticos y fragilidad de la democracia, así como la carga histórica de gobiernos de facto, dieron cabida a fenómenos políticos coloridos que plantearon procesos participativos. En este contexto la pobreza generalizada, el feriado bancario, la década de desgobierno y el abandono de la educación, impidieron por muchos años mejorar la calidad de vida, y llevaron a esta sociedad a demandar reformas y generar novedosas condiciones política bien aprovechadas por un joven Rafael Correa que en sus primeros discursos recoge las demandas populares, logra el apoyo de varias organizaciones sociales y políticas denominadas fuerzas progresistas.

En Ecuador, Venezuela y Bolivia el fenómeno de constitucionalización de los mecanismos de participación es similar; y a criterio de Yanina Welps, empezaron a ocupar espacio relevante en la agenda política a partir de la modifican las reglas de juego con el respaldo popular; la crisis de la democracia representativa y los procesos de descentralización.<sup>101</sup>

### **2.3.2 Contexto Normativo**

En esta línea la Constitución de la República prescribe que: *“la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”*<sup>102</sup>. La participación ciudadana se hace visible en todo el texto constitucional, se reconoce como un derecho y se instituye como principio.

---

<sup>100</sup> Ramírez, Franklin y Welps, Yannina, “Presentación del Dossier: Nuevas Instituciones Participativas y Democráticas en América Latina”, en Revista Íconos No. 40 , 11

<sup>101</sup> Welps Yannina, “*La Participación Ciudadana en la Encrucijada: Los Mecanismos de Democracia Directa en Ecuador, Perú y Argentina*” en Revista Íconos No. 31, Quito, Flacso, 2008, p. 118.

<sup>102</sup> Constitución de la República del Ecuador [2008], tít. I, “Elementos Constitutivos del Estado”, cap. primero, “Principios Fundamentales”, art. 1. Registro Oficial 449 (20 de octubre de 2008): 8

El modelo del Buen Vivir Ecuatoriano profundizado en el texto constitucional tiene como pilar teórico la construcción de una democracia participativa, que tiene que ver con el derecho a participar en los asuntos de interés público. *“Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía”*.<sup>103</sup>

Posterior a estas disposiciones constitucionales se desarrollan entre otras normas, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD que determina competencias para todos los niveles de gobierno; y, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en cuyo articulado denota la importancia tanto de la planificación participativa como de la elaboración participativa del presupuesto público.

A continuación una reseña normativa que permite identificar las disposiciones aplicables:

<b>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA 2008</b>	
Art. 100	En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para (...) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados (...) <sup>104</sup>
Art. 101	Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a

<sup>103</sup> Constitución de la República del Ecuador [2008], tít. IV, “Participación y Organización del Poder”, cap. Primero, “Participación en Democracia”, art. 100. Registro Oficial 449, 26.

<sup>104</sup> *Ibíd.*, 26.

	tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones (...) <sup>105</sup>
Art. 266	Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.

Las disposiciones constitucionales citadas contienen elementos que sin duda validan los ejercicios participativos, pero más allá de ellos los consagra como constitucionales integrándolo como elementos del gran acuerdo nacional, sin embargo a la fecha es difícil determinar que cada una de estas disposiciones no solo que sea cumplida sino observada por las propias autoridades, pues en el ejercicio administrativo permanente debe involucrarse elementos como el de la “*silla vacía*” que aún en algunos municipios del país, grandes y pequeños sigue esperando por ser considerado, poco son los casos en donde efectivamente existen mecanismos para instituirlos.

### **Ley Orgánica de Participación Ciudadana**

Su objetivo es garantizar, propiciar y fomentar la participación de la ciudadanía, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, así como de otras formas de organización lícita en la toma de decisiones. Regula la participación ciudadana estableciendo entre otros mecanismos de participación.

### **LEY ORGANICA DE PARTICIPACION CIUDADANA**

---

<sup>105</sup> *Ibíd.*, 49.

Art. 68	Los presupuestos participativos estarán abiertos a las organizaciones sociales y ciudadanía que deseen participar; suponen un debate público sobre el uso de los recursos del Estado; otorgan poder de decisión a las organizaciones y a la ciudadanía para definir la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones. (...) se implementarán de manera inmediata en los gobiernos regionales, provinciales, municipales, los regímenes especiales y, progresivamente, en el nivel nacional. <sup>106</sup>
Art. 69	La participación ciudadana se cumplirá, entre otros mecanismos, mediante el proceso de elaboración del presupuesto participativo (...) <sup>107</sup>
Art. 70	La autoridad competente iniciará el proceso de deliberación pública para la formulación de los presupuestos con anterioridad a la elaboración del proyecto de presupuesto. La discusión y aprobación de los presupuestos participativos serán temáticas, se realizarán con la ciudadanía y las organizaciones sociales que deseen participar, y con las delegadas y delegados de las unidades básicas de participación, comunidades, comunas, recintos, barrios, parroquias urbanas y rurales, en los gobiernos autónomos descentralizados. El seguimiento de la ejecución presupuestaria se realizará durante todo el ejercicio del año fiscal. Las autoridades, funcionarias y funcionarios del ejecutivo de cada nivel de gobierno coordinarán el proceso de presupuesto participativo correspondiente. La asignación de los recursos se hará conforme a las prioridades de los planes de desarrollo para propiciar la equidad territorial sobre la base de la

---

<sup>106</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en Registro Oficial, Suplemento, 175 (20 de Abril de 2010), art. 68

<sup>107</sup> *Ibíd.*, art. 69

	<p>disponibilidad financiera del gobierno local respectivo.</p> <p>Se incentivará el rol de apoyo financiero o técnico que puedan brindar diversas organizaciones sociales, centros de investigación o universidades al desenvolvimiento del proceso.<sup>108</sup></p>
Art. 71	<p>Es deber de todos los niveles de gobierno formular los presupuestos anuales articulados a los planes de desarrollo en el marco de una convocatoria abierta a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil; asimismo, están obligadas a brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria (...) <sup>109</sup></p>

Desde la óptica constitucional y que se refleja en Ley Orgánica de Participación Ciudadana citada, el debate del presupuestos junto a la ciudadanía, la construcción de presupuestos participativos son aristas fundacionales del ejercicio del derecho de participación, sin embargo aún en el país es imposible decir que este ejercicio de derechos es real, dado que principalmente los gobiernos locales u autónomos descentralizados, no tienen reales procesos participativos en la toma de decisiones, y aquellos que los tienen aún con grandes deficiencias no logran aprovechar la herramienta de gobernabilidad como eje de su gestión. El problema en el país sigue siendo el mismo desde hace algunos años, la norma está escrita y manda, pero no es una realidad en la praxis política.

### **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**

Otorga competencias claras a los gobiernos locales para mejorar su gestión. Los objetivos del Código se fundan básicamente en la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD's, el fortalecimiento del rol del Estado y la democratización del gobierno. Respecto de la Participación en el contexto del COOTAD se señala que, "*es un*

---

<sup>108</sup> *Ibíd.*, art. 70

<sup>109</sup> *Ibíd.*, Art. 71

*derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía [...] el ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, a fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones”<sup>110</sup>.*

El ejercicio de cada Gobierno Autónomo descentralizado debe realizarse a través de funciones integradas de legislación, de ejecución; y, de participación ciudadana y control social.

<b>CODIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN</b>	
Art. 5	La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley. <sup>111</sup>
Art. 6	Ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República. <sup>112</sup>
Art. 186.	Facultad tributaria.- Los gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos podrán crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos y en razón de las obras que ejecuten dentro del

---

<sup>110</sup> HERNÁNDEZ, Virgilio, en Publicación del “Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”, MCP y GADS, Quito, 2011, p. 9.

<sup>111</sup> COOTAD, Art. 5.

<sup>112</sup> *Ibíd.*, Art. 6.

	<p>ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías.</p> <p>Cuando por decisión del gobierno metropolitano o municipal, la prestación de un servicio público exija el cobro de una prestación patrimonial al usuario, cualquiera sea el modelo de gestión o el prestador del servicio público, esta prestación patrimonial será fijada, modificada o suprimida mediante ordenanza.</p> <p>Los municipios aplicarán obligatoriamente las contraprestaciones patrimoniales que hubieren lijado para los servicios públicos que presten, aplicando el principio de justicia redistributiva.</p> <p>El incumplimiento de esta obligación podrá ser causal de destitución de los funcionarios responsables. En el caso de incumplimiento el órgano legislativo del gobierno autónomo descentralizado respectivo sancionará sin perjuicio de las sanciones correspondientes al funcionario responsable del incumplimiento.</p> <p>Los gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos en base a los tributos generados en las parroquias rurales y otros que desconcentren en beneficio de los presupuestos de los gobiernos parroquiales rurales constituirán un fondo cuyo cincuenta por ciento (50%) se reinvertirá equitativamente entre todas las parroquias rurales de</p>
--	---

	<p>la respectiva circunscripción territorial y el cincuenta por ciento (50%) restante se invertirá bajo criterios de población y necesidades básicas insatisfechas.<sup>113</sup></p>
<p>Art. 192</p>	<p>Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado. (...) veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales.</p> <p>El total de estos recursos se distribuirá conforme a tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.<sup>114</sup></p>

---

<sup>113</sup> *Ibíd.*, Art. 186.

<sup>114</sup> *Ibíd.*, Art. 192.

De las normas citadas se puede referir que son las disposiciones claves en el ejercicio del gobierno local, así además del porcentaje de participación del presupuesto nacional, la autonomía se refleja también en su facultad tributaria siendo uno de los elementos del financiamiento de estos gobiernos más cercanos a la ciudadanía, sin embargo el COOTAD es muy claro a la hora ejecutar el gasto indicando que se aplicará el principio de justicia redistributiva, es decir priorizar obras, bienes y servicios en función de las necesidades básicas insatisfechas de la población, de las ciudades, sus parroquias urbanas y rurales. El COOTAD en un primer momento significó uno de los grandes logros para la autonomía y descentralización real, sin embargo esta idea de regresar al Estado centralista ha ido deteniendo los procesos de transferencia de competencias a través ya sea de decisiones del Consejo Nacional de Competencias o simplemente inacción, y por otro lado con las pretendidas enmiendas constitucionales se estaría limitando el espacio de acción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en áreas importantes como la educación, que son elemento vital en la construcción de un nuevo modelo de ciudad.

### **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas**

Este cuerpo normativo contiene disposiciones claves específicamente para la planificación participativa y los presupuestos participativos. Así encontramos lineamientos para el desarrollo con arista participativa y la participación ciudadana como principio de la norma jurídica que debe cumplirse en todo proceso de planificación y presupuestación pública, nacional o local.

<b>CODIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS</b>	
Art. 8	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. <sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> COPFP., Art. 8.

Art. 10	La planificación nacional es responsabilidad y competencia del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo (...) <sup>116</sup>
Art. 12	La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno (...) <sup>117</sup>
Art. 106	En los gobiernos autónomos descentralizados, los plazos de aprobación de presupuesto del año en que se posesiona su máxima autoridad serán los mismos que establece la Constitución para el Presupuesto General del Estado. Cada entidad y organismo que no forma parte del Presupuesto General del Estado deberá aprobar su presupuesto hasta el último día del año previo al cual se expida. <sup>118</sup>
Art. 108	Todo flujo de recurso público deberá estar contemplado obligatoriamente en el Presupuesto General del Estado o en los Presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Empresas Públicas, Banca Pública y Seguridad Social. <sup>119</sup>
Art. 111	Las entidades y organismos que no pertenecen al Presupuesto General del Estado no podrán aprobar presupuestos que impliquen: 1. Transferencias de recursos desde el Presupuesto General del Estado que no hayan estado previamente consideradas en dicho presupuesto; 2. Supuestos diferentes de los que se utilizan para la formulación del Presupuesto

---

<sup>116</sup> COPFP., Art. 10.

<sup>117</sup> COPFP., Art. 12.

<sup>118</sup> COPFP., Art. 106.

<sup>119</sup> COPFP., Art. 108.

	General del Estado; y, costos e inversiones incompatibles con dicho presupuesto, en los casos pertinentes. <sup>120</sup>
--	---

Lo expuesto es hoy en el Ecuador normativa que debe cumplirse, aunque en la praxis dicha participación puede entenderse como cooptación o representación fáctica de sectores cercanos al gobierno, lo que en ningún caso conlleva un real proceso de participación ciudadana.

A esto se debe agregar que se ha creado una Función del Estado que instituye la participación ciudadana pero que al burocratizarse se aleja del objetivo real que es permitir a la ciudadanía el espacio para la participación y el control de los recursos, lo que evidencia claramente que a la fecha no se cuenta en el Ecuador con verdaderos procesos participativos y a nivel locales es nulo el desarrollo de herramientas que permitan la participación de la ciudadanía. Esta realidad de forma directa afecta la calidad de la política y de la democracia ecuatoriana, conllevando un sistemático incumplimiento de las disposiciones legales que al respecto se han desarrollado.

---

<sup>120</sup> COPFP., Art. 111.

## Capítulo Tercero

### El Presupuesto Participativo

*“Una herramienta de gobernabilidad, en donde el gobernante de forma colectiva construye desarrollo con sus mandantes”*

#### 3.1 Origen del presupuesto participativo

Marcelo Kunrath Silva y Flávio Sacco coinciden en que el presupuesto participativo se fundamenta en la posibilidad de instaurar un gobierno efectivamente popular en el que se pudieran introducir mecanismos que transfieran responsabilidades y poder a los ciudadanos y sus organizaciones. Se trataba entonces de engendrar nuevos espacios en la estructura institucional del Estado, representado por el poder público municipal, partiendo de una perspectiva de cogestión o administración compartida.<sup>121</sup>

Esta figura fue asociada a las diferentes propuestas de “democracia participativa”, así lo trazado con los Consejos Populares en Porto Alegre – Brasil, marca la diferencia en la administración del gobierno local, comprometiendo a la población en la gestión misma. En la estrategia política se establece la inversión prioritaria, que atienda a sectores carentes del acceso a bienes y servicios públicos, con plan de obras y presupuesto para ejecutarlas.

Desde esta óptica el presupuesto participativo ha ganado mucha fama, es vista como herramienta para democratizar la gestión de los gobiernos locales. Lucía Ruiz Pozo citando en su trabajo a Yves Cabannes reafirma que una primera fase experimental práctica es inaugurada por Porto Alegre en 1989; una segunda (1997-2000) de expansión y masificación nacional en Brasil; y una tercera, a partir del 2000, de expansión internacional y de diversificación<sup>122</sup>. En efecto, desde el año 2000, las experiencias se reproducen en los países

---

<sup>121</sup> Kunrath Marcelo y Flávio Sacco, “El Presupuesto Participativo en Brasil: Un Abordaje Crítico sobre la experiencia de Porto Alegre, RS” en “Democracia y Presupuestos Participativos”, (Barcelona, Icaria Editorial, 2003), 40.

<sup>122</sup> Pozo Ruíz Lucía, “Presupuesto Participativo, Guía Metodológica 2007”, en “Serie Presupuestos Participativos No. 1” (Quito, CIUDAD-EDD / PDDL-INTERCOOPERATION, 2007), 4.

de la Región Andina como Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia, en algunas ciudades del Cono Sur y Europa, con experiencias incipientes en África.

En la expansión la herramienta se desarrolla principalmente en el sistema jurídico nacional o local de los países que lo acogen. Por ejemplo, en 1994 Bolivia cuenta con la ley de Descentralización y Participación Popular, en el 2003 Perú promulga la Ley Marco de Presupuesto Participativo.<sup>123</sup>

En el Ecuador los mayores avances y desarrollo de presupuestos participativos se dan en gobiernos municipales de Cayambe, Cotacachi, Otavalo, Ibarra, Guamote Cuenca, entre otros; y se inicia el debate de una reforma de Estado con instancias de participación popular, lo que evidentemente conlleva reformas de carácter normativo y emisión de ordenanzas que den vida a esta herramienta.

### **3.2 Conceptualización**

Desde lo político Ubiratán de Souza lo describe como un proceso de democracia directa, voluntaria y universal donde el pueblo discute y decide el presupuesto y las políticas públicas<sup>124</sup>, incluso lo relaciona con la co-gestión del recurso público.

Para el profesor ecuatoriano Franklin Ramírez son mecanismos que bajo formas organizativas combinan la participación directa y la delegación, así como la territorialización y sectorialización de las demandas y actuaciones, la ciudadanía establece prioridades presupuestarias de los gobiernos locales, la fiscalidad y el gasto, incluso en algunos casos hasta la política personal<sup>125</sup>.

Carmen Pineda va más allá y desarrolla como principios los siguientes: a) Todos los ciudadanos tienen derecho a participar; b) La participación está dirigida por una

---

<sup>123</sup> Lucía Pozo Ruíz, “Presupuesto Participativo, Guía Metodológica 2007”, en “Serie Presupuestos Participativos No. 1”, 11.

<sup>124</sup> *Ibíd.*, p. 13

<sup>125</sup> Ramírez, Franklin y Unda, Mario, “Participación, Ciudadanía y Presupuesto Participativo”, (Quito, Centro de Investigaciones Ciudad, 2003), 41.

combinación de reglas de democracia directa y representativa con instituciones de funcionamiento regular; c) Los recursos son distribuidos bajo criterios técnicos.<sup>126</sup>

Estas iniciativas si bien se articulan desde lo estatal, surgen de las necesidades populares, de ahí que, la ejecución o el manejo de la herramienta están asociados a organizaciones sociales, comunidades de vecinos, organizaciones de mujeres u otras; o son asignadas de forma prioritaria o a través de medidas de discriminación positiva.

Sin embargo de las concepciones políticas, el término “*presupuesto participativo*” tiene vinculación directa con la actividad financiera del Estado y la planificación, el gasto e inversión, los ingresos públicos y la ejecución de planes, programas y proyectos, que deben ejecutarse de conformidad con la normativa vigente en temas de contratación pública y control de los recursos públicos. Así Harold Groves enfatiza en la formulación del presupuesto como clara competencia estatal, con facultad de decisión sobre el gasto público.

Bajo estas aproximaciones tanto políticas como desde las finanzas públicas, es preciso aclarar que evidentemente el presupuesto participativo se trata de una herramienta de gobernabilidad, que en ningún momento puede compararse en importancia y naturaleza con el presupuesto público que en este trabajo se ha desarrollado durante el primer capítulo. Por el contrario cuando se habla de presupuesto participativo se refiere principalmente a una forma participativa de construcción del gasto público o de inversión pública, a la delimitación de un porcentaje del presupuesto que se destina a la obra que requiere la ciudadanía cuya necesidad es establecida de forma solidaria o prioritaria entre las diferentes colectividades en el territorio.

Por lo expuesto, convoca un proceso político y de construcción jurídica, reforma la actividad tradicional de la administración pública en la fase de construcción participativa del presupuesto en el porcentaje asignado principalmente en los gobiernos locales, de forma que el Estado no está sobre la ciudadanía si no que intenta abrir un espacio de decisión de ésta en la gestión de los recursos público precautelando el cumplimiento del interés social.

---

<sup>126</sup> Pineda, Carmen, “Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance” en “Revista Temas para el Debate. N° 113”, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2004, <[http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path\[\]=9692](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path[]=9692)>.

De ahí que una fase de intervención de esta herramienta de gobernabilidad se da en la fase de planificación, para la posterior ejecución bajo las normas del sistema de contratación pública y control de los recursos públicos tanto desde el ente de control del Estado como de los espacios para la contraloría social.

La aplicación de la herramienta denominada presupuesto participativo difiere en función de las condiciones sociales, económicas, territoriales así como de la realidad de la composición del presupuesto público de cada localidad. Es así que el porcentaje del presupuesto a destinarse al presupuesto participativo debe ser establecido de forma progresiva, que puede empezar del 5% al 15% como otros municipios lo han hecho.

### **3.3 Naturaleza jurídica**

Para entender la naturaleza jurídica de la herramienta de presupuesto participativo es preciso delimitar sus diferencias principalmente en el carácter de ley del Presupuesto Público o claramente dicho con el Presupuesto General del Estado que desde su construcción y aprobación tiene una importancia vital en el sistema democrático porque genera el límite y control necesario al ejercicio del poder, desde el legislativo hacia el ejecutivo -ejecutor-, cuya naturaleza se replica con los presupuestos de los gobiernos locales.

Ese control se ejerce a través de la necesaria codificación de partidas presupuestarias que determinan la condición para la erogación de los recursos públicos, que empiezan con la generación de la necesidad hasta el cumplimiento de la planificación nacional o local, fiscalización y control.

El presupuesto público a diferencia del presupuesto participativo es fundamental en la política económica, contienen los elementos que conforman todos los ingresos como impuestos, tasas y contribuciones, así como elementos de deuda y pre-asignaciones. Un Estado o Gobierno Local puede subsistir sin presupuestos participativo, pero nunca lo hará sin el presupuesto público.

Con este antecedente el presupuesto participativo es una herramienta para el buen gobierno, ha sido construida como una herramienta jurídica, que hace parte del ordenamiento normativo, que debe construirse de forma obligatoria, y que sobre todo tiene como objetivo ser parte del proceso de planificación y priorización principalmente del gasto, es decir puede

considerarse como parte de las políticas del gasto público antes que esencia del presupuesto mismo.

En esta su justa medida se entiende la metodología establecida para la construcción del presupuesto participativo, pues busca satisfacer las necesidades prioritarias de la población y le permite a la administración pública bajar al territorio, recoger dicha demandas ciudadanas, sistematizarlas en incluirlas dentro de los rubros considerados para erogarse o gastarse en el año fiscal para el cual se ha planificado.

Su construcción es connatural a la construcción del Presupuesto Público, las obras planificadas han de ejecutarse con mayor celeridad por su importancia y compromiso adquirido de las autoridades con la ciudadanía. Así mismo toda su construcción está sujeta a la aprobación del Presupuesto General o del Presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizados que reitero obedece a su realidad económica.

En relación al gasto público Nicole Pérez Ruales citada por José Vicente Troya señala claramente que “[...] se ha podido demostrar que éste genera una serie de beneficios a la población pero es importante panificarlo de una manera que los recursos utilizados de manera eficiente no sean menos generadores de inflación o desvíos mediante corrupción”<sup>127</sup> y quizá esta sea una de las razones por las cuáles se demanda una mirada ciudadana expresada en la necesidad de participación en las finanzas pública desde la ciudadanía, para cerciorarse del cumplimiento de las obras que necesitan.

Naturalmente esta herramienta debe ser estudiada desde una óptica interdisciplinaria, uno de los principales impactos de este mecanismo de participación para su vigencia y aplicación se ancla en el derecho positivo y en el ejercicio de derechos ciudadanos.

Es claro que el presupuesto participativo se ha venido desarrollando desde la inclusión y es una figura novedosa en los diferentes ordenamientos jurídicos pero aún deficiente de elementos que la hagan verdaderamente exitosa.

El Presupuesto Participativo denota la relación existente entre la hacienda pública, la política y su aspecto jurídico, en otras palabras la relación recíproca entre el ejercicio técnico

---

<sup>127</sup> Troya Jaramillo José Vicente, “El Derecho del Gasto Público” en Ávila Santamaría Ramiro, compilador, Estado, Derecho y Justicia”, 17.

en la formulación del presupuesto, la necesidad de anclajes como parte de derecho del gasto público y los réditos políticos evaluables en términos electorales, tomando en cuenta que la gestión del gobierno para el financiamiento de obras contempla la imposición de impuestos, o la contratación de deuda, la forma en que los ciudadanos aceptan pagar sus tributos o avalan la deuda, su aprobación o desaprobación incide directamente en la gestión y finalmente es esta ciudadanía que expresan en las urnas a través del voto su aprobación o desaprobación.

Todo esto invita a reconocer la necesidad del componente jurídico necesario para la aplicación del presupuesto participativo, que va desde la formulación de la proforma presupuestaria hasta su ejecución y los procedimientos establecidos y adoptados cuya responsabilidad recae sobre la administración pública.

Es preciso mencionar también la responsabilidad en el manejo de recursos públicos y sus límites por ello la necesidad de una buena instrumentación del gasto así como del cumplimiento de las disposiciones del derecho público. Aquí, las formas de controlen y auditoría del presupuesto en general y del presupuesto destinado a ser participativo adquiere relevancia.

Ahora bien, esta experiencia tiene mucha relación con sus grados de institucionalización: en un primer momento en la informalidad de la propia ciudadanía u organizaciones que así lo plantearon y la voluntad política de las autoridades. En un segundo momento dicha institucionalidad descansa en ordenanzas municipales que sirven como marco regulador; y, posteriormente en los distintos niveles de gobierno se elevan a reglamentos.

### **3.4 Aplicación del presupuesto participativo**

#### **3.4.1 Consideraciones políticas.-**

Varios autores destacan las bondades de esta figura como la profundización de la democracia al incluir a la ciudadanía en las decisiones sobre gasto e inversión pública y la priorización de las necesidades generando valores como la solidaridad. Esta herramienta influye también en el mejoramiento de comportamiento político lo que es llamado por Carmen Pineda como un nuevo ethos, en donde la ciudadanía especialmente aquellos en

condiciones de vulnerabilidad se empoderen de la gestión y tiene acceso al conocimiento de toda la actividad de la administración pública, aprenden a preparar presupuestos, serán más propositivos y creativos en función de sus necesidades.

El mejoramiento de la relación Gobierno – Ciudadanía es visible mediante los espacios de encuentro, ésta es más equilibrada, en las negociaciones se evidencia la presencia de los personeros municipales y delegados del gobierno nacional, lo que contribuye a la legitimidad de los procesos. Ubiratán de Souza lo enfoca como la *fórmula* que pretende transformar la administración pública.

Desde el exitoso caso de Porto Alegre – Brasil, Marcelo Kunrat y Flavio Saccó destacan como beneficios los niveles de participación popular obtenida y el sinnúmero de obras priorizadas, redireccionando la actuación de la administración local hacia las zonas y sectores de la población carentes del acceso a bienes y servicios públicos<sup>128</sup>, con un presupuesto que las haga posibles.

Transparentar la gestión de gobiernos es sin duda uno de las ventajas de este ejercicio que bien puede ser aprovechadas o capitalizadas por el partido o movimiento político que haya sido capaz de proponerlo y trabajarlo. Todo esto enfocado en la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía sobre la gestión, lo que en la teoría anglosajona se denomina el *accountability*.

### **3.4.2 Consideraciones económicas.-**

Formular un presupuesto de forma participativa es romper el principio de la máxima ventaja o la tradicional forma de guardar las finanzas, lo que no quiere decir que todo gasto público sea bueno o malo per se, pero si está en este caso vinculado a la tarea de resolver la dirección y el grado del gasto público<sup>129</sup>, aquí la formulación del presupuesto puede coadyuvar al equilibrio, aunque la aplicación de este principio no resulta ni sencilla, ni fácil. Tarso Genro<sup>130</sup>, ex alcalde de Porto Alegre señala que en su alcaldía los vecinos tenían

---

<sup>128</sup> Marcelo Kunrath y Sacco, Flávio, “El Presupuesto Participativo en Brasil: Un Abordaje Crítico sobre la experiencia de Porto Alegres, RS” en “Democracia y Presupuestos Participativos”, 40

<sup>129</sup> Groves Harol, “Finanzas Públicas”, 629

<sup>130</sup> Político Brasileño del Partido de los Trabajadores, fue Alcalde de Porto Alegre en dos ocasiones, ex Ministro de Educación, Relaciones Institucionales y de Justicia. A partir del 2010 es electo Gobernador de Rio Grande do Sul con más del 54% de los votos válidos.

control real de los presupuestos y poder de decisión, para lo cual fue necesaria una reforma de la fiscalidad local acompañada del diálogo con la ciudad, *integrando, por primera vez en la historia a los ciudadanos normales*<sup>131</sup>, por ende, el gasto público no es competencia exclusiva del administrador del Estado.

Las modificaciones fiscales a las que hace referencia Tarso, debido a la institucionalidad preestablecida debieron negociarse con la Cámara de Representantes Municipales luego del proceso de conformación de las Asambleas de Presupuesto Participativo, estas modificaciones obedecieron a la capacidad de recaudación del municipio instrumentándolo a través de la norma, lo que demuestra que la decisión sobre los ingresos y gastos públicos, es factible realizarla junto al ciudadano, aunque el impacto impositivo (impuesto) sea mayor y directo pero socialmente visualizados y controlados.

Es indispensable tomar en cuenta la doctrina existente sobre el gasto público, si bien obedece al modelo económico, teóricamente se habla de la priorización del gastos con una incidencia directa en distintas áreas como la educación, la salud, la obra pública, entre otras. Groves señala que la obra pública se puede convertir en un instrumento útil para combatir la inestabilidad económica convirtiéndose en un agente de estabilización<sup>132</sup>; así se muestra cómo las decisiones unilaterales del gobierno inciden en la economía, y cómo se puede pasar de considerar un rubro de gasto a uno de inversión, situación que si bien es desarrollado por este autor en 1965, tienen plena vigencia si lo extrapolamos a nuestra realidad.

Por su parte Julio Díaz Palacios recalca en la importancia del presupuesto participativo para construir desarrollo sostenible ratifica la necesidad de que “(...) *las políticas presupuestarias guarden coherencia con las políticas económicas, fiscales, sociales, culturales y ambientales*”<sup>133</sup>. Así las políticas presupuestarias comprenderán por lo menos tres componentes: políticas de ingresos (modernizar, reordenar y simplificar la gestión tributaria); política de gasto (eficacia, eficiencia); y, políticas de inversión (continuidad de proyectos, proyectos plurianuales, proyectos multiplicadores en lo económico, social, ambiental). Lo que muestra la integralidad de la herramienta.

---

<sup>131</sup> Genro, Tarso, “*Ponencia ICV*” 1999, en <<http://www.demopunk.net/sp/sp/direct/porto/porto1.html>>

<sup>132</sup> Groves Harol, “Finanzas Públicas”, 629.

<sup>133</sup> Díaz Palacios, Julio, “Desarrollo Sostenible y Presupuesto Participativo” en Miranda Liliana, “Presupuesto Participativo y Agenda 21” (Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2003), 106.

En el sistema tributario inaugura una concepción participativa que aunque algunos autores la califican de *gestión social de las finanzas*, ésta orientación ha demostrado impactos positivos a nivel de la recaudación fiscal, inversión social y reducción de las inequidades que reúne actores públicos y privados, visible en casos como Campinas, Recife y Cuenca en donde la recaudación aumentó significativamente y, particularmente, en Porto Alegre la morosidad para el impuesto predial bajó del 20% al 15%.

En los municipios de Ilo y Villa el Salvador, en Perú, la distribución de los recursos del Presupuesto Participativo por zonas está directamente vinculada a su nivel de morosidad tributaria. Sin tener resultados tangibles para relacionar la baja de la morosidad con el *criterio tributario vinculante* queda claro para el Municipio de Ilo el proceso permitió conocer el origen de los recursos municipales y su destino lo que contribuye al mejoramiento de la cultura tributaria, es así que en la propuesta de Cristina Bloj entre los desafíos pendientes está seguir mejorando la política fiscal y de gastos para que el programa tenga una impronta cada vez más significativa en cada ciudad y región.<sup>134</sup>

### **3.4.3 Consideraciones administrativas**

En varios municipios en donde se ha aplicado el presupuesto participativo se pudo optimizar de mejor manera los recursos públicos, siendo oportunos respecto de las necesidades de la población y eficientes en la gestión. Una de sus virtudes reside en el acercamiento de los grupos sociales con los funcionarios de la administración, más visible en los gobiernos locales zonificados, rompiendo la barrera de la burocracia y genera en el propio funcionario/a un sentido de identidad con la comunidad, a la vez que cumple con las reglas establecidas para la elaboración del presupuesto.

La presencia de los *ojos externos* que denomina Carmen Pineda permite la inspección de las acciones de gobierno municipal.

---

<sup>134</sup> Bloj, Cristina, “Presupuesto Participativo y sus Potenciales Aportes a la Construcción de Políticas Sociales orientadas a las Familias”, Serie Políticas Sociales No. 151 (Santiago de Chile, Cepal, Naciones Unidas, 2009), 20.

#### **3.4.4 Consideraciones legales**

Una de las principales ventajas del presupuesto participativo es la autoregulación, es decir, pese al establecimiento de los marcos jurídicos nacionales o regionales que los permiten, la mayoría han sido emitidos a través de ordenanzas o reglamentos que pueden ser modificados y adaptados. No existe un formato común lo que es una ventaja a la hora de aplicarlo dado que la norma se ajustará a la realidad local.

Es menester mencionar que aparece en un sistema jurídico híbrido acorde a América Latina y específicamente Brasil, y posteriormente es parte de distintos sistemas jurídicos calificados como prestigiosos (caso de España).

En el Ecuador la herramienta del presupuesto participativo como se ha señalado anteriormente está ligada a la planificación y principalmente al gasto público. Tiene fundamento tanto constitucional como legal y de las disposiciones que regulan el presupuesto público. Así, las normas se ven enriquecidas en función de planes de desarrollo local y nacional así como de la descentralización, participación y transferencia de competencias.

En este sentido, es claro que devenir constante de toda sociedad nutre el derecho positivo, las conquistas sociales, de clase, o simplemente la imposición de políticas nuevas van a transformarlo, lo que demuestra que detrás de los avances normativos están sin duda los postulados políticos y de modelo económico, y el Ecuador no es la excepción. De ahí que la participación ciudadana como utopía social se ve reflejada en esta herramienta jurídica y de gobernabilidad que intenta cumplir sus objetivos como son mejorar su convivencia, intentando que el gasto público sea verdaderamente eficiente.

Todo esto sin ninguna necesidad de trastocar la naturaleza del presupuesto público sino siendo tan solo una ventana para la aproximación de las necesidades colectivas, sin necesidad de convertir la democracia en una revolución propiamente dicha sino de verificar y comprometer a quienes ejercen el poder lo hagan conforme manda el buen uso de los recursos públicos. En este contexto sin duda se trata de una herramienta jurídica novedosa, positiva pero subvalorada en la praxis, no así en el desarrollo normativo.

### **3.5 Críticas y condicionamientos al presupuesto participativo**

El presupuesto participativo por su propia naturaleza también ha recibido también varias críticas develando su apariencia perfecta siendo susceptible de algunas quejas y reparos tanto en su propio desarrollo como su existencia frente a las estructuras internas así como parte de la construcción del presupuesto público.

Ha recibido críticas desde los sectores sociales y políticos, así como de sectores que prefieren la prudencia financiera lo que demuestra poca claridad sobre la esencia misma de la herramienta.

El principal reclamo se hace en función de la centralidad con la que aún se manejan los presupuestos nacionales y que en el caso de los gobiernos locales -en algunas legislaciones- no les permite ocuparse de áreas y/o servicios importantes para la colectividad, es evidente entonces que la problemática ahí se centra en la competencia. Así mismo, se cuestiona el porcentaje del presupuesto que verdaderamente se debate con la ciudadanía, en los casos estudiados a nivel internacional se habla de un 10% a un 15% del presupuesto institucional, en ningún caso se ha tratado del 100% del presupuesto local y mucho menos nacional para la priorización del gasto.

A esto se suma aquello que Julio Díaz Palacios (Perú) en su texto detalla como limitaciones y son: las estructuras municipales caducas, poco involucramiento de la sociedad, priorización de intereses grupales priorizados sobre el resto de la colectividad, estructura participativa meramente consultiva y no resolutive; y, el hecho de que el Estado pueda controlar también los espacios de ciudadanos. A lo que es preciso agregar la falta de autonomía y dependencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Es una problemática del presupuesto participativo, la ligereza con que puedan llegar a tomarse las decisiones sobre gastos que contiene por ejemplo la posibilidad de contraer deuda o de establecer medidas extremas. Es también objeto de críticas la responsabilidad en el manejo de recursos públicos y el control del gasto, así como la rendición de cuentas. La aplicación del presupuesto participativo, en cualquier municipio va a estar supeditada a factores externos como la dinámica de las instituciones, la voluntad política y factores históricos estructurales externos de orden jurídico y operativo que pueden hacer implantación efectiva o torpedearla.

Deben también considerarse condicionantes de tipo organizativo en la base social, las bases mínimas de organización como barrios, comités, etc., que puede sostener un proceso. La organización de tipo territorial es indispensable sobre todo en las grandes urbes, para fraccionar el tratamiento y la composición del presupuesto así como priorizar las necesidades.

El financiamiento es también un factor a considerar si un gobierno local no tiene capacidad real de costear la obra y está supeditado al Presupuesto General del Estado, es un factor negativo, la gestión de incorporar mecanismos como la cooperación internacional y los ingresos de empresas públicas locales.

### **3.6 Breves apuntes sobre la construcción del presupuesto participativo.-**

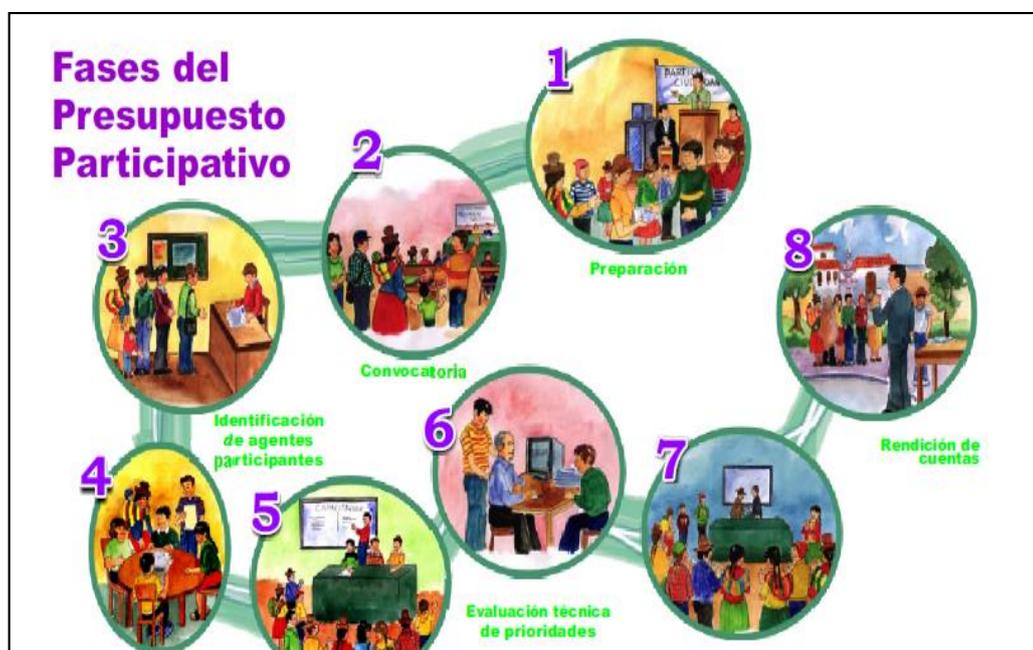
Desde la institucionalidad se debe revisar los aspectos legales que posibiliten el uso de la herramienta y los procedimientos normados, de no existir se deberá emitir una normativa u ordenanza.

Entre la metodología a plasmarse deben existir dos fases: 1. El diseño de la herramienta; y 2. La fase de ejecución. En el diseño e la herramienta debe contemplarse un estudio previo que contenga un mapeo político apropiado sobre sectores y actores territoriales, posteriormente la movilidad social o capacidad de convocatoria a comités, colectivos, organizaciones barriales, sectoriales, en función de temáticas, división territorial. Aquí se debe preparar toda una campaña de comunicación que será la utilizada en el proceso de socialización. Así mismo debe principalmente contarse con la voluntad política que principalmente deberá definir el porcentaje de su presupuesto público que va a destinar a la construcción participativa. Una vez que se cuente con los elementos necesarios y la designación de un equipo dedicado a este trabajo se procederá con la fase de ejecución.

En la segunda fase se debe anclar una propuesta comunicacional acorde a la convocatoria a la participación y al ejercicio de este derecho. Deberán armarse mesas de trabajo, comisiones y plenarias que recojan las propuestas de las Asambleas Populares, desde lo territorial y la realidad sectorial.

Una vez ejecutadas las primeras asambleas, debe empezar la sistematización que no es más que el acuerdo común de las asambleas sobre la prioridad en las obras, en función de

las necesidades más básicas de modo que si los recursos no son suficientes las obras d menor prioridad puedan ser ejecutadas más adelante.



TOMADO DE: IEP - PERÚ<sup>135</sup>

En el proceso hay elementos necesarios, como la coincidencia con el ciclo presupuestario para su construcción, como la delimitación clara de la necesidad y la obra a ejecutarse de modo que fácilmente puede colocarse en la codificación de partida presupuestaria con la cual se financie la obra. El presupuesto se elabora de acuerdo a los ingresos identificando gastos por programa.

Respecto de la inversión y montos, dependerá del esquema técnico y político trazado, el porcentaje del presupuesto municipal o nacional destinado al presupuesto participativo, que tomará en cuenta presupuesto del año fiscal anterior como referencia.

Así el proceso no se trata de un corto tiempo de ejecución, al contrario inicia con la construcción de la propuesta y cierra con la rendición de cuentas de lo que se ha cumplido y las demandas pendientes a ejecutarse con los recursos del siguiente año fiscal.

---

<sup>135</sup> Instituto de Estudios Peruanos, "Desarrollo Económico Local y Presupuesto Participativo", (Lima, Fondo Italo -Peruano, s.a.). 24.

Es necesario conocer el punto de partida: los bienes y servicios que tiene un gobierno local así como los recursos con los cuales cuenta y el equipo que se encargará de seguimiento permanente de cumplimiento de los compromisos y que atienda a la ciudadanía.

Definida la estructura programática, se deberán identificar programas, subprogramas, actividades y proyectos que durante el año se construirán tomando en cuenta la planificación nacional y local.

La definición de metas y objetivos en función de la información recogida de las demandas ciudadanas son un insumo de gran valor para el gobierno local y para el gobernante particularmente. Todo el proceso de ejecución se explica en el siguiente punto en donde se conoce a detalle de la herramienta aplicada en Porto Alegre y posteriormente elabora la propuesta para la aplicación en una Administración Zonal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

### **3.7 El caso de Porto Alegre en Brasil**

El presupuesto participativo nació en el Sur del continente, generando interés y procesos de mimesis por varias ciudades del mundo. Esta experiencia se extrapoló a otras realidades principalmente desde los gobiernos locales que gozan de esa autonomía que les permitió normar para sí procesos participativos reflejados en su desarrollo normativo.

En la región esta herramienta fue recogida y adaptada en distintos gobiernos locales de Argentina, Colombia, Uruguay y Chile, posteriormente se llega incluso a desarrollar fórmulas matemáticas como la *función K*, que pretende medir los montos de inversión en áreas de género para conseguir la equidad, todos esto sin duda son iniciativas que permiten tener mayor acción y control sobre el presupuesto y destinar la acción del gobierno central e institucional a las área con mayor sensibilidad, así la existencia de los presupuestos sensible al género.

En España varios ayuntamientos experimentaron procesos participativos en la formulación de presupuestos como: Córdoba, Albacete, San Sebastián, Getafe, Sevilla, Madrid, entre otros. En países como Francia, Bélgica, Portugal y Holanda también se impulsaron procesos similares aunque con matices distintos que permearon el efecto de Porto Alegre.

Brasil es sin duda de los países más interesantes en la Región, pues viene generando formas de organización y de administración pública con innovación, su política económica lo ha llevado a ser una de las potencias emergentes en nuestro continente. Su proceso político deviene de la propuesta del Partido de los Trabajadores y sectores adyacentes.

En 1989 bajo la dirección del Partido de los Trabajadores y del Partido Comunista de Brasil en el gobierno local de Porto Alegre se logró condensar la gestión del gobierno con la inclusión ciudadana ampliando su participación, para una mejor institucionalización; aquí la tradición de movilización de la sociedad brasileña fue un factor altamente positivo. En la experiencia de Porto Alegre se implementa el presupuesto participativo con la institución de los *Consejos Populares* que cambia el sistema político instaurado en dicho municipio, para ello se necesitaron una serie de reformas legales contenidas posteriormente en la Ley Presupuestaria, en donde confluyen actores estatales y sociales.

### **3.7.1 Estructura institucional básica**

- a. Unidades Administrativas.- Dirigen el debate presupuestario con los ciudadanos y son: El Gabinete de Planeamiento (GAPLAN); la Coordinación de Relaciones con las Comunidades (CRC); el Foro de Asesoría de Planeamiento (ASSEPLAS y FASCOM) y las Coordinaciones Temáticas
- b. Instancias Comunitarias: Están aquí las organizaciones comunitarias dotadas de autonomía frente al gobierno municipal, compuestas principalmente por organizaciones de base regional como son: Organizaciones de base articuladas; organizaciones o asociaciones de vecinos; Consejos Populares; y Uniones Regionales de Vecinos.
- c. Instancias Institucionales Permanente de Participación Comunitaria: Las organizaciones que conforman esta instancia son de funcionamiento regular: los Consejos de Presupuestos Participativos; las Asambleas Regionales; los Foros Regionales; Plenarias y Foros Temáticos

El *Consejo del Presupuesto Participativo*, es el órgano más importante, y se compone de la siguiente manera: a) 2 Consejeros titulares y dos suplentes por cada una de las 16 regiones de la ciudad; b) 2 Consejeros titulares y dos suplentes por cada una de las 6 plenarias temáticas; c) 1 consejero titular y un suplente del Sindicato de Empleados Municipales de

Porto Alegre (SIMPA) d) 1 consejero y un suplente de la Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (UAMPA) (con derecho a voz y a voto); e) 2 representantes titulares y dos suplentes de las siguientes áreas del Ejecutivo Municipal: 1 representante titular y un suplente de la Coordinación de las Relaciones con la Comunidad (CRC) y 1 representante titular y un suplente del Gabinete de Planificación (GAPLAN) (derecho a voz pero no a voto). El Consejo tiene el apoyo técnico del Gabinete de Planificación (GAPLAN), directamente ligado al Alcalde. Todo esto dentro de un calendario en donde se organizó el *Ciclo del Presupuesto* participativo.

### **3.7.2 Etapa de participación extensiva**

Aquí se fijan las prioridades macro, con la participación en asambleas plenarios, territoriales y temáticas con ciudadanos no organizados y representantes de organizaciones. Este ciclo se ejecuta de marzo a julio de cada año<sup>136</sup>. En su trabajo de investigación, Carmen Pineda Nebot, Catedrática de la Universidad Autónoma de Madrid manifiesta que la primera tarea de la nueva administración del Frente Popular (PT y PCdoB) fue una reforma financiera a la que siguió la organización de una esfera pública no estatal de poder, que permitiera una administración compartida de la ciudad entre el sector público y la sociedad civil.

En todo el ciclo presupuestario el presupuesto participativo consistía en una serie de reuniones en cada región, de marzo a junio, pero a partir de 1994 se implementan las asambleas temáticas, utilizando la misma metodología que las asambleas regionales. En la primera reunión el Ejecutivo Municipal da cuenta del presupuesto del año anterior, con explicaciones sobre la situación de las obras públicas decididas anteriormente con la estimación que han realizado de los recursos financieros disponibles para el año siguiente y de las inversiones a ejecutar.

Entre la primera y la segunda reunión se celebran las llamadas intermedias, en las que la población discute las propuestas, cerca de 1000 delegados son elegidos anualmente, cada región escoge cuatro entre las trece prioridades temáticas (limpieza básica, pavimentación, vivienda, salud, educación, asistencia social, transporte y circulación, áreas de ocio, deporte y ocio, iluminación pública, desarrollo económico, cultura y limpieza

---

<sup>136</sup> Ramirez Franklin y Unda Mario, "Participación Ciudadana y Presupuesto Participativo", 42 - 43.

ambiental). Sumando las notas de todas las prioridades escogidas por las regiones se llega a seleccionar las tres prioridades de la ciudad para el próximo año, que son las que tienen mayor puntuación.

En la segunda reunión en todas las regiones y temáticas el Consejo está formalmente formado y se convierte en el órgano más importante para la definición del próximo presupuesto.

### **3.7.3 Etapa de participación intensiva y elaboración del presupuesto municipal**

Se ejecuta de julio a septiembre, y es la etapa en donde se trasladan las demandas ciudadanas al documento final que es elaborado por el Gabinete Municipal de Planificación, para ello se analizan las propuestas y se cuantifican los recursos. Las y los concejales electos avalan el proceso participativo y los delegados populares asumen capacidades decisorias. Durante los meses de julio y agosto se inicia la elaboración del presupuesto por el Consejo del Presupuesto Participativo y representantes del gobierno, a partir de las prioridades definidas en las asambleas.

Las inversiones son distribuidas con criterios que consideran las diferencias entre regiones. Actualmente los criterios son: 1) Prioridad de la micro-región o comunidad; 2) Carencia del servicio o infraestructura (el peso de las prioridades es el siguiente: de 0,01% A 14,99%: 1; de 15% A 50,99%: 2; de 51% A 75,99% y; del 76% en adelante: 4); y, 3) Población total de la región (el peso de las prioridades es el siguiente: hasta 25.000 habitantes: 1; de 25.001 à 45.000 habitantes: 2; de 45.001 à 90.000 habitantes: 3 y; por encima de 90.001 habitantes: 4)<sup>137</sup>.

### **3.7.4 Etapa de fijación de inversiones**

Esta etapa se realiza de octubre a diciembre con la redacción final del Plan de Inversiones y sobre el cual se trabajará el siguiente ciclo a la vez que permitirá un

---

<sup>137</sup> Pineda, Carmen, “Comunicación presentada en el VII Congreso de Sociología”, 9, en <[www.presupuestoparticipativo.com](http://www.presupuestoparticipativo.com)>.

seguimiento y control adecuado. Aquí se deben destacar los criterios técnicos, democráticos, redistributivos y lineales.

El segundo factor de éxito está en el formato institucional, desde la propuesta de abrir el debate público, los actores sociales y entes gubernamentales establecidos durante el primer mandato del Frente Popular, los fundamentos de la estructura y dinámicas se instituyeron como la estructura del gobierno municipal con la Coordinación de Relaciones Comunitarias por fuera del asistencialismo y clientelismo.

El éxito del proceso ocurrido en Porto Alegre lo determinan las obras, el suministro de agua, abastecimiento de agua, el alcantarillado llegó a la mayoría de la población y se incrementaron las obras de alumbrado público, urbanización, salud y viviendas. Cifras que junto al alto porcentaje de participación hacen de Porto Alegre una de las ciudades con una mejor calidad de vida en el continente.

*En 12 años Porto Alegre no solo ha cambiado en la forma de hacer las cosas, sino también las cosas mismas. Porto Alegre ofrece una opción auténtica a la gestión gubernamental, una que rechaza no solo el modelo de planificación centralista, tecnocrático y autoritario de la dictadura militar sino también el modelo neoliberal.<sup>138</sup>*

Por lo expuesto y sin duda los factores de éxito del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, tiene que ver con la gestión de lo público desde las competencias del gobierno local, la tradición de organización y movilización de las clases populares y la acertada decisión de visibilizar esa movilización e incluirla en el desarrollo local, así como las reformas del ordenamiento jurídico local.

---

<sup>138</sup> Golsmith William y Vainer, Carlos, “Presupuesto Participativo y Políticas de Poderes en Porto Alegre”, en Revista EURE No. 82, (Santiago, 2001), en <<http://www.redalyc.org/pdf/196/19608206.pdf>>

### 3.8 Presupuesto participativo en España

En el caso de España, las experiencias más antiguas de presupuestos participativos se dan en Córdoba, Albacete, Cabezas de San Juan y Rubí, posteriormente es un mecanismo adoptado por ayuntamientos como San Sebastián y Sevilla, entre otras.

Yves Sintomer, señala que de las experiencias en España, desde su inicio hasta el 2004, se encuentran en ciudades pequeñas o medianas de menos de 100.000 residentes; la ciudad más grande es la de Sevilla con 700.000 habitantes, y otras ocho cuentan con más de 100.000 habitantes como Córdoba, Albacete y Jerez de la Frontera en España.<sup>139</sup>

Claro es que las primeras experiencias han sido dirigidas también por gobiernos locales con tendencias de izquierda y progresistas, tal y como lo refiere Sintomer en lo que denominó el cinturón rojo de Barcelona y en Andalucía. Y posteriormente el ascenso del Partido Socialista Obrero Español expande la vigencia del presupuesto participativo en Albacete, Sevilla y Getafe; así como municipios multicolores como Cataluña y Jerez de la Frontera.<sup>140</sup>

En estas experiencias cuentan con una matriz común, existe una adopción de un sistema mixto tanto en las formas de participación, en donde son esenciales las asociaciones; el poder decisión que recae por lo general en el órgano de la democracia representativa, sobre la base de la planificación realizada de manera participativa. El seguimiento y el control social sin duda recaen sobre la población y sobre el órgano de la democracia representativa.

En todo caso, de lo que se observa se cuenta con un escenario social distinto en donde la construcción del presupuesto es parte de un sistema mixto, pero que sin duda las condiciones sociales, económica y de organización distan de las formas de organizativas de Porto Alegre y de América Latina, por lo que el presupuesto participativo está siendo construido desde la estatalidad, con un mayor grado de formalización o institucionalización, que pasa también por la elaboración de instrumentos jurídico o incorporación en ellos y también por la participación de organizaciones no gubernamentales en estos procesos.

---

<sup>139</sup> Sintomer Yves, “Los Presupuestos Participativos en Europa”, Revista CLAD Reforma y Democracia, No. 31, (Febrero 2005, Caracas), disponible en <<http://siare.clad.org/revistas/0049844.pdf>>

<sup>140</sup> *Ibíd.*

De aquí que Carmen Pineda refiere la necesidad de evaluar la participación presupuestaria, más allá simple elaboración o aplicación de una lista de indicadores y que la construcción de estos deben tener en cuenta tanto la calidad de la participación como la evolución de los resultados sociales alcanzados o su incidencia en el presupuesto municipal<sup>141</sup>, por fuera incluso de la ideología de cada uno de los gobiernos que alternan en la administración del gobierno local. Así entonces el presupuesto participativo puede establecerse institucionalmente como política de corto, mediano y largo plazo, que institucionalmente supere las diferencias ideológicas.

---

<sup>141</sup> Pineda Carmen, en “Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica”, N° 311, (septiembre-diciembre 2009), 279-301.

## Capítulo Cuarto

### Aplicación del Presupuesto Participativo como Herramienta de Gobernabilidad

*“El sol cuando sale, a todos abriga. Así queremos nosotros los indígenas de Chimborazo que sea nuestro presupuesto participativo [...] para que así sea, invito a que todos vayamos al encuentro de los rayos de ese sol para que desde los páramos de nuestra Pacha Mama o desde las plazas y calles de las ciudades, toditos demos nuestros brazos y nuestros pensamientos”*

*Segundo Sisalema*

#### 4.1 Experiencia ecuatoriana

El presupuesto participativo en el Ecuador, nace como alternativa a las condiciones de inestabilidad política, poca gestión y deficiente utilización de los recursos públicos, es así que los pocos gobiernos locales “progresistas” frente al desgobierno y la falta de recursos observan en el presupuesto participativo una alternativa de gobierno, más allá de un corte ideológico político.

En 1997 con la promulgación de la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social se refuerza la posibilidad de abrir las puertas a la participación de la ciudadanía en la gestión del Estado, con baja intensidad. Más tarde con la Constitución de 1998 de gran influencia social se contempló la participación como un derecho, sin embargo sobre el presupuesto público refería la formulación y ejecución de la política fiscal como responsabilidad de la Función Ejecutiva quien determinaba los mecanismos y procedimientos para la administración de las finanzas públicas<sup>142</sup> y por ende de la elaboración del presupuesto.

---

<sup>142</sup> Constitución Política del Ecuador [1998], tít. XII, “Del Sistema Económico”, cap. 4, “Del Presupuesto”, art. 260. (Quito, Edit. Pudeleco,1999), 132.

Con las disposiciones legales vigentes en la década de los 90 los gobiernos locales desarrollaron normativa desde sus órganos legislativos, así se desarrollan presupuestos participativos en cantones como Nabón, Guamote, Cotacachi, Cuenca, Orellana, entre otros; y a nivel provincial Chimborazo viene a ser uno de los gobiernos seccionales que más trabajó esta temática, siendo necesario conocer dichos procesos revisaremos brevemente sus experiencias.

#### **4.1.1 Cotacachi.-**

El cantón Cotacachi está ubicado en la Provincia de Imbabura con una población aproximada de 45.000 habitantes (siendo en su mayoría mestizos e indígenas)<sup>143</sup> y tradicionalmente gobernado por mestizos. De la mano del movimiento indígena es electo Alcalde el kichiwa Auki Tituaña Males, quien al iniciar su período convocó a la conformación de la Asamblea de la Unidad Cantonal como espacio de encuentro de los distintos sectores sociales y productivos.

Para el Alcalde Tituaña a partir del 10 de agosto de 1996, *“se inicia un proceso innovador de gestión municipal, caracterizado por la construcción e implementación de la Democracia Participativa, teniendo como base la participación organizada de la ciudadanía, la planificación del desarrollo local, la transparencia y la lucha contra la corrupción y la autogestión; convirtiendo al Municipio en el dinamizador del desarrollo económico, social, cultural, integral dejando su rol tradicional de simple prestador de servicios”*<sup>144</sup>. La Asamblea de la Unidad Cantonal elaboró el primer Plan Participativo de Desarrollo local y en el año 2001 incluyó la construcción del presupuesto participativo.

La experiencia de Cotacachi diseñó una metodología que consideró la composición multiétnica y las condiciones económicas del cantón, así la participación fue directa, los habitantes plantearon sus propuestas de inversión en asambleas comunales y votaron por delegados o representantes para la Asamblea de Unidad Cantonal. Este modelo consideró los criterios temáticos y territoriales, que fueron parte del proceso de Porto Alegre.

El debate consideró los niveles de organización político – administrativo de la localidad (cantonal, zonal, comunal o barrial) y se sustentó en el plan de desarrollo local y

---

<sup>143</sup> INEC, proyección población 2010, en <www.inec.gob.ec>.

<sup>144</sup> Tituaña, Auki, “Ejemplo de Democracia Participativa y Desarrollo Local en el cantón Cotacachi, Imbabura - Ecuador” en “Pueblos Indígenas y Educación No. 56”, (Quito, Abya Yala –GTZ, 2005), 18.

el presupuesto anual (ingresos y gastos) cuyo seguimiento estuvo a cargo de la propia Asamblea. Para la asignación de los recursos, se priorizó en el siguiente orden: 1) proyectos de interés cantonal; 2) proyectos de interés zonal; 3) proyectos locales (barrios, parroquias, comunas); y 4) zona urbana y rural, cada una con un tercio de inversión.<sup>145</sup>

En el proceso mismo de elaboración del presupuesto participativo se contó con actores sociales, principalmente con las organizaciones del sector indígena como la UNORCAC junto a la Federación de Barrios Urbanos, la Coordinadora de Mujeres, Gremios Artesanales, Agrícolas, Agroindustriales, entre otros. La Asamblea de la Unidad Cantonal contó con un Consejo Superior de Desarrollo y Gestión, Consejos Intersectoriales de salud, educación y cultura, gestión ambiental, turismo; y, producción y artesanías. Así mismo se contó con un Comité de Contraloría Social quien de forma anual informaba del cumplimiento de los proyectos y obras del presupuesto participativo.

Entre los logros de esta experiencia se destacó un gobierno local diverso e integrador con visión cantonal; existió un ejercicio real de derechos y responsabilidades ciudadanas y la su articulación con el Municipio en una relación horizontal; se crearon espacios para canalizar las demandas de diversos grupos tradicionalmente excluidos como las mujeres siendo parte de las decisiones cantonales, muchas de ellas en su propio beneficio. Económicamente se destaca la optimización de recursos municipales y eficacia en la utilización. Todo esto, incluso hoy en día para el propio Auki Tituaña no se trata de un proceso terminado sino que debe ampliarse<sup>146</sup>.

#### **4.1.2 Chimborazo**

Esta provincia ubicada en la sierra centro del país, según la encuesta SIISE contaba hasta el año 2001 con un índice del 27% de pobreza por necesidades básicas insatisfechas en la zona urbana, y el 92% en la zona rural por lo que ha sido considerada como una de las más pobres del país; la esperanza de vida al nacer es más baja que el promedio nacional principalmente para las mujeres, el analfabetismo alcanzó el 19% local frente al 9% nacional

---

<sup>145</sup> Arenilla, Manuel, García, Ricardo y otros, “Estudio Teórico y Comparado sobre Experiencias de Presupuestos Participativos en el Mundo: Propuesta Metodológica para la ciudad de Madrid”, (Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2008), 44 - 47.

<sup>146</sup> Tituaña, Auki, “Ejemplo de Democracia Participativa y Desarrollo Local en el cantón Cotacachi, Imbabura - Ecuador” en “Pueblos Indígenas y Educación No. 56”, 18.

de ese total el 38% correspondía a la etnia indígena<sup>147</sup>, entre otras cifras que convocan a una gestión que atienda las necesidades de la población.

En virtud de las condiciones políticas de los 90's y 2000, caracterizados por un fuerte movimiento indígena en el 2005 los indígenas de Chimborazo acceden al gobierno provincial con Mariano Curicama y su propuesta de la "Minga por la Vida" que contenía la profundización de la democracia participativa.

En el caso del gobierno provincial de Chimborazo la Minga por la Vida se fusionó con el Plan de Desarrollo Provincial y se plantearon grandes objetivos: 1) Recuperar y recrear el gobierno comunitario; 2) Reconstruir el Gobierno Local; 3) Recuperar el Gobierno Provincial; y 4) Radicalizar la democracia intercultural.

Así se determinó al presupuesto participativo como instrumento de planificación participativa que sumó esfuerzos y recursos, aportando al desarrollo sustentable. Se concibió como una práctica política democrática que permitió la redistribución concertada de los recursos económicos de gobiernos en función de un desarrollo más equitativo de la sociedad<sup>148</sup>. Sin embargo es preciso señalar que para 1998, las competencias asignadas a los Consejos Provinciales se referían a la realización de obras exclusivamente en el sector rural.<sup>149</sup>

La comunidades y barrios, Organizaciones Sociales, Juntas Parroquiales, Asambleas Parroquiales, Parlamentos, Asambleas o Comités Cívicos Cantonales, Sectores Vulnerables; y, agentes de Desarrollo (ONG's, Iglesias, Universidades, Institutos, gremios profesionales) fueron actores del Presupuesto Participativo en Chimborazo, aplicando criterios de equidad, justicia distributiva y corresponsabilidad social, y que se puso en marcha en el año 2007 junto con un instructivo breve que detallaba la metodología. Todo esto instrumentado a través de una ordenanza del Gobierno Provincial aprobada por el pleno del Consejo Provincial.

---

<sup>147</sup> COMUNIDEC, "El Presupuesto Participativo del Gobierno Provincial de Chimborazo: Un Aprendizaje de la Democracia", (Quito, COMUNIDEC, 2008), 25.

<sup>148</sup> *Ibíd.*, 70.

<sup>149</sup> Constitución Política del Ecuador [1998], tít. XII, "Del Sistema Económico", cap. 4, "Del Presupuesto", art. 233. (Quito, Edit. Pudeleco, 1999), 123-124.

En cada cantón de la provincia se organizó una Asamblea Cantonal para dar a conocer la metodología de trabajo aprobada. Posteriormente se organizaron ocho mesas de concertación en torno a los ejes de: democracia, gobernabilidad e interculturalidad; social y de educación; protección integral; producción y generación de empleo; y ambiental. Cada mesa contó con un Coordinador y un Relator para la sistematización de demandas que sería de insumo para la Asamblea Cantonal, posteriormente se organizaron ocho foros provinciales para desde la óptica sectorial revisar las propuestas cantonales, una vez elaboradas las prioridades la Asamblea Provincial dictaba el mandato<sup>150</sup>.

Lo importante de esta experiencia fue la definición estratégica de su planificación y elaboración de presupuesto participativo, pues el enfoque debía orientar los próximos 10 o 20 años, pretendiendo dotar de cierta institucionalidad al proceso de cambio.

Las fases de aprobación presupuestaria debían someterse a la legislación vigente, la Ley de Régimen Provincial, implementada la arista participativa existió la validación previa de la ciudadanía en Asamblea para posteriormente sea aprobado por el órgano competente legalmente, lo que configuró un régimen político – jurídico para su aprobación. La fase de ejecución es en donde se materializó la planificación, sin embargo para el 2007 se encontró que la gran mayoría de prioridades estaban en ejecución, dada la burocracia del propio Consejo Provincial, la inexperiencia y la Ley de Contratación Pública vigente a la fecha. El presupuesto debía cerrarse el 31 de diciembre por lo que quedarían obras pendientes, para el año siguiente, que intentaron ser concluidas.

Aquí se evalúa la experiencia como positiva, pues pese a los tropiezos, el presupuesto entre los cantones fue más equitativo, por ejemplo en el 2007 Alausí tuvo una asignación del 14% frente a un 4% del 2004, Guamote contó con el 12% frente al 5% del 2004, Chunchi fue asignado con un 6% frente al 1% del 2004<sup>151</sup>. Finalmente, se considera un cambio en la cultura política y de organización de la provincia, a partir de la utilización de esta herramienta la institucionalidad del Gobierno Provincial intenta revisión de sus procesos que le permita estar acorde al proceso; y, a nivel provincial hubo inversión del 51% en el eje productivo para programas de riego, cadenas productivas, vialidad y turismo; el eje social

---

<sup>150</sup> COMUNIDEC, “El Presupuesto Participativo del Gobierno Provincial de Chimborazo: Un Aprendizaje de la Democracia”, 87.

<sup>151</sup> *Ibíd.*, 138.

tuvo una inversión del 40% en programas de salud y educación, el 10% restante se dedicó al eje ambiental y sectores vulnerables. Sin embargo aún en este proceso importante para el país se evidencia un matiz político con un liderazgo clave identificado en el Prefecto, por lo que desde mi punto de vista debió fortalecerse el protagonismo de la propia ciudadanía y modernizar el aparato administrativo, pero sin duda es exitoso frente a la realidad de la provincia.

### **4.1.3 Otras iniciativas**

En el país existieron otras iniciativas y aplicaciones de presupuestos participativos como bien se ha señalado en el desarrollo de este trabajo sin embargo las experiencias revisadas son relevantes por la condición política, territorial y de exclusión de ambas circunscripciones territoriales así como sus efectos.

En la ciudad de Cuenca también se implementaron los presupuestos participativos en la Alcaldía del Arquitecto Fernando Cordero<sup>152</sup> cuyas decisiones políticas y administrativas fueron tomadas con gran participación de la ciudadanía, solo en el año 1997 alrededor de 21 parroquias rurales empezaron a trabajar presupuestos participativos, con utilidad de la herramienta en proyectos comunitarios productivos, encontrando como beneficios el mejoramiento de la gestión, efectividad en el gasto, ejercicio de derechos, responsabilidad políticas, confianza y mejoramiento de la democracia.

Debe destacarse que Cuenca siendo la tercera ciudad económica y políticamente más importante del país, en donde existe una mejor calidad de educación con relación al resto del país<sup>153</sup>, cuenta con alta recaudación de impuesto que muy probablemente obedece a la gestión pública municipal, sin embargo, paradójicamente las mujeres cuencanas se caracterizan por la desigualdad, con alta tasa de analfabetismo y desocupación. Así en la búsqueda de una sociedad equitativa se incluyó la construcción de presupuestos participativos sensibles al género para lo cual debió contarse con dos factores: la voluntad política del gobierno local y un fuerte movimiento de mujeres. En este sentido, en abril del 2001 se firma el Plan de Igualdad de Oportunidad entre UNIFEM y el Municipio de Cuenca

---

<sup>152</sup> Político Ecuatoriano, Ex - Alcalde de Cuenca y Presidente de la Asamblea Nacional 2009-2013.

<sup>153</sup> UNIFEM, “Cuaderno de Trabajo No. 5: Construcción de Presupuestos Sensibles al Género en el Municipio de Cuenca”, (Quito, Unifem, 2007), 14.

siendo fundamentales las organizaciones de mujeres, juntas parroquiales y comunidades rurales.

Para conseguir el enfoque de género en la construcción del presupuesto participativo se trabajó sectorialmente ejes como participación, educación, comunicación, migración, seguridad ciudadana y ambiente, incorporándolos en las políticas municipales, acciones y estrategias que de estas se derivan.

Los resultados fueron notorios, evidenciados en talleres, capacitaciones, agendas parroquiales de igualdad. El Municipio de Cuenca elaboró una propuesta para conformar una Red de Municipios Sensibles al Género que se formó con 22 ciudades de 10 países de la Región siendo posible su trabajo desde el 2002<sup>154</sup>. A nivel administrativo se elaboraron diagnósticos, estadísticas y análisis por sexo, así como aplicación de políticas con enfoque género, entre otras.

#### **4.2 Contexto normativo actual**

Para los ecuatorianos y ecuatorianas, la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho establecido en la normativa jurídica vigente que se vuelven exigibles pero de momento sin mayores recursos o herramientas jurídicas para su exigibilidad. A cambio existen disposiciones que establecen varios mecanismos principalmente de democracia directa.

A diferencia de otros países de la región existen normas de carácter constitucional que mandan la construcción de presupuestos participativos. A partir del 2008 se desarrollan normativas que permitan la aplicación de principios constitucionales, así, el Código de Planificación y Finanzas Públicas y Código de Organización Territorial y Administración Descentralizadas, así como las respectivas ordenanzas en los gobiernos locales.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas vigente desde el año 2010 establece como principio la participación ciudadana y la sostenibilidad fiscal, esta última necesaria en la ejecución de políticas públicas, lo que denota el grado de responsabilidad de las decisiones en materia financiera, lo que conduce a revisar la actividad financiera del

---

<sup>154</sup> *Ibíd.*, 14.

Estado y repensar la intervención ciudadana en la “caja fiscal” principalmente en los gobiernos autónomos descentralizados. Y de la cual los ciudadanos y ciudadanas debemos tener conocimiento y transparencia en la gestión de la misma.

En el capítulo primero de este trabajo se había referido a Presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el capítulo segundo se señaló la normativa vigente en materia participativa; sin embargo y a objeto de servir de insumo de la propuesta final en este capítulo se citan las normas más relevantes.

- a. Constitución de la República (2008).- Establece la obligatoriedad de conformar instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para la elaboración de presupuestos participativos principalmente en los gobiernos autónomos descentralizados.  
Establece que las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas e instituye la silla vacía que ocupará una o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y tomar de decisiones conjuntas.
- b. Código de Planificación y Finanzas Públicas.- Cada nivel de gobierno tiene la obligación de definir los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos de conformidad con sus planes de ordenamiento territorial. En los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los plazos de aprobación de presupuesto del año en que se posesiona su máxima autoridad serán los mismos que establece la Constitución para el Presupuesto General del Estado. Cada entidad y organismo que no forma parte del Presupuesto General del Estado deberá aprobar su presupuesto hasta el último día del año previo al cual se expida. Todo flujo de recurso público deberá estar contemplado obligatoriamente en el Presupuesto General del Estado o en los Presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Empresas Públicas, Banca Pública y Seguridad Social.

- c. Código Orgánico de Organización Territorial y Administración Descentralizada.- Prescribe la obligación del Gobierno Central de asignar recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados sin interferencia en su autonomía ni condición alguna. Establece para el gobierno local al facultad tributaria que le faculta a crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos y en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías
- De acuerdo a lo señalado en el artículo 192, éstos participarán del 21% de ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del Presupuesto General del Estado, de los cuales 27% para los Consejos Provinciales, 67% para los Municipios y Distritos Metropolitanos; y, 6% para las Juntas Parroquiales.
- d. Ley Orgánica de Participación Ciudadana.- Establece que los presupuestos participativos estarán abiertos a las organizaciones sociales y ciudadanía que deseen participar; suponen un debate público sobre el uso de los recursos del Estado; otorgan poder de decisión a las organizaciones y a la ciudadanía para definir la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones. Sobre la discusión y aprobación de los presupuestos participativos señala serán por temas y con delegados de las unidades básicas de participación, comunidades, comunas, barrios, entre otras.

El Presupuesto de un Gobierno Autónomo Descentralizado y particularmente de un Distrito Metropolitano está caracterizado por los mismos principios del Presupuesto General del Estado, con el mismo ciclo fiscal, esto es del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. Los ingresos de un Gobierno Autónomo Descentralizado, se agruparán por títulos y capítulos y se distribuyen por partidas. Los egresos se agruparán por programas, subprogramas y proyectos.

### **4.3 Caracterización del Distrito Metropolitano de Quito**

Como se ha señalado en este trabajo los gobiernos locales son los órganos de representación política y de administración de una determinada circunscripción territorial, dotados de las potestades necesarias para el ejercicio del gobierno. Desde la localidad se deben ver y atender directamente los asuntos de interés público y de la vida de la población, por lo que son actores fundamentales para la implementación de acciones que solucionen los problemas dada su cercanía con la ciudadanía, sin embargo, su administración puede ser obstaculizada por una serie de limitaciones de carácter jurídico, institucional y presupuestarias.

Quito fue declarado *Distrito Metropolitano* para mejorar su gestión, ampliar el marco de intervención, cooperar con otros actores públicos y privados e invertir.

Desde la Municipalidad se emiten políticas que contemplen mecanismos de participación social y organización comunitaria con determinación de temas prioritarios, rendición de cuentas y promoción de autogestión, y es mandato legal la construcción participativa del presupuesto.

Desde su creación el Distrito Metropolitano de Quito contempló la administración desconcentrada y descentralizada, reflejado en zonas metropolitanas a fin de organizar del territorio y facilitar el levantamiento de necesidades para resolverlas, aquí el Presupuesto Participativos es una herramienta fundamental.

#### **4.3.1 Zonas metropolitanas**

La capital es el elemento constitutivo de la centralidad. Quito es sin duda el centro político del país, su crecimiento poblacional es significativo, de acuerdo a los datos presentados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, para el 2014 se cuenta con un aproximado de 2 millones 300 mil habitantes<sup>155</sup>; esta expansión de espacios urbanísticos

---

<sup>155</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos, Página web. <[www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)>.

la llevan a buscar una forma de organización adecuada que incluye a la ruralidad, características de una ciudad policéntrica cuya división administrativa contempla fenómenos sociales, económicos y políticos. Las administraciones zonales atienden aproximadamente a 1.278 barrios.

- **Administración Zonal Centro – Manuela Sáenz:** Zona de desarrollo turístico, cuenta con las principales instituciones del gobierno nacional, provincial y municipal, así como construcciones históricas. Aquí se encuentran barrios tradicionales.
- **Administración Zonal Norte- Eugenio Espejo:** Sus actividades están dedicadas principalmente a los negocios y transacciones comerciales, comprende desde las Av. Amazonas (parque La Carolina) y Naciones Unidas.
- **Administración Zonal Sur - Eloy Alfaro:** Inicia en el barrio La Villaflora que junto a otros fueron concebidos como populares, en donde los obreros se asentarían. En los últimos años ha tenido un importante desarrollo comercial.
- **Administración Zonal La Delicia:** Su centro es Cotocollao, zona con desarrollo comercial, otro de sus atractivos es la mitad del mundo que la hacen también tener un aprovechamiento turístico.
- **Administración Zonal Calderón:** Ubicada a 15 kilómetros del norte de Quito, están aquí barrios como Carapungo, con presencia de ebanistas, artesanos en cuero y el mazapán. Existen negocios como restaurantes y hostales.
- **Administración Zonal Los Chillos:** Zona de hábitat, también cuenta presencia de entidades financieras, es nodo articulador de la economía del sector.
- **Administración Zonal Tumbaco:** Los valles de Tumbaco y Cumbayá cuentan con edificaciones que consideran grandes espacios de terrenos apropiados para vivienda, obras de infraestructura, centros comerciales y universidades. Es un centro de negocios desconcentrado en crecimiento.
- **La Mariscal:** Área residencial y de negocios, con gran afluencia de turistas, tiene una ordenanza que le permite un régimen especial por su naturaleza.
- **Administración Zonal Quitumbe:** Ubicado en el extremo sur de la ciudad y sobre la cual profundizará el presente trabajo.

### 4.3.2 Presupuesto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

En el caso de un Distrito Metropolitano entre los documentos pilares de la participación ciudadana se encuentran actualmente vigente la ordenanza 187 que describe el sistema de control social y rendición de cuentas ordenanza 201 reformada en el 2012 referente al sistema de gestión participativa.

La proforma presupuestaria del año 2014 -prorrogado del año 2013- ha sido reajustada Mediante Ordenanza No. 009 de 4 de septiembre de 2014, de un total de USD. 793.001.466,54 en USD. 895.870.602,00 que se financia principalmente con USD. 339.012.711,30 millones provenientes del Gobierno Central (37,84%), USD. 170.430.00,00 que devienen de impuestos y 61.437.807,49 por tasas y contribuciones, USD. 693.153,87 por venta de bienes y servicios, USD. 11.575.702,94 por renta de inversiones y multas; y, USD. 10.173.598,71 por otros ingresos.<sup>156</sup> Históricamente el Municipio de Quito cuenta con alrededor del 35% de ingresos propios, 39% de transferencias del Gobierno Central, 16% financiamiento y 6% ejercicio de gestión.

#### *PRESUPUESTO MDMQ 2014 - TIPO DE FINANCIAMIENTO*

<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>2014</b>	<b>% PART</b>
Ingresos Propios	342.757.755,67	38,26
Gobierno Central	339.012.711,30	37,84
Convenios y Transferencias	29.745.483,41	3,32
Financiamiento	184.354.651,62	20,58
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>859.870.602</b>	<b>100,00</b>

*FUENTE: ORDENANZA METROPOLITANA 009-2014*

---

<sup>156</sup> Ecuador, Distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza No. 009-2014 de 04 de septiembre de 2014. <[http://www7.quito.gob.ec/mdmq\\_ordenanzas/Ordenanzas](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas)>

*PRESUPUESTO MDMQ - TIPO DE GASTO*

<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>2014</b>	<b>% PART</b>
Área de Servicios Generales	253.568.747,03	28,30
Área de Servicios Sociales	88.514.777,48	9,88
Área de Servicios Comunales	537.442.294,86	59,99
Área de Servicios Económicos	16.344.782,63	1,82
<b>TOTAL</b>	<b>895.870.602,00</b>	<b>100,00</b>

*FUENTE: ORDENANZA METROPOLITANA 009-2014*

Del presupuesto modificado al 2014, el rubro la movilidad sigue siendo prioridad con un gasto aproximado es de USD. 303.802.692,63; en segundo lugar se ubica Territorio Hábitat y Vivienda con USD. 100.075.465,50; Coordinación Territorial y Participación Ciudadana con USD. 66.853.068,54; Seguridad y Gobernabilidad con USD. 47.479.462,73; Educación, Recreación y Deportes, USD. 34.982.171,51; Cultura con USD. 23.665.985,05; y, desarrollo económico con USD. 9.429.676,48.<sup>157</sup>

La aplicación del presupuesto participativo está contemplada en el área de coordinación territorial junto con el programa de potenciación de las centralidades e infraestructura, que de acuerdo a lo señalado en el presupuesto se contempla una inversión aproximada de 65 millones de dólares. Cabe señalar que de la Secretaría de Coordinación Territorial dependen las administraciones zonales lo que demuestra que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no termina de desconcentrar su gestión por entero a las administraciones zonales, dado que los rubros más altos de gasto e inversión se encuentran en secretarías y proyectos centrales. Todo esto pese a que el Plan Metropolitano de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial hacia Quito 2022 establezca como prioritario la consolidación de un modelo de gestión descentralizado.

---

<sup>157</sup> Distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza No. 009-2014 de 04 de septiembre de 2014. <[http://www7.quito.gob.ec/mdmq\\_ordenanzas/Ordenanzas](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas)>

### 4.3.3 Administración Zonal Quitumbe

Esta es una administración zonal importante por su composición, tiene una extensión de 8.863 km, en donde habitan aproximadamente 319.000 personas.<sup>158</sup> En los últimos años se ha dado gran importancia a condiciones de hábitat que mejoran la calidad de vida con servicios administrativos desconcentrados. Actualmente cuenta con gran número de establecimientos educativos, es sedes de universidades y ha dinamizado su economía la construcción de un gran centro comercial y pequeños negocios.

*Quitumbe se constituye como un espacio en donde los diversos grupos de migrantes, campesinos y mestizos han iniciado procesos particulares de identificación. (...) lo que les ha llevado a recrear, construir y vivir una ciudad propia, un escenario humanizado cargado de representaciones, manifestaciones y sentidos que los identifican y diferencian del resto de áreas y grupos de la ciudad.<sup>159</sup>*

La problemática de esta zona está marcada por asentamientos “ilegales”, algunos con difícil acceso a servicios básicos y demora en el proceso de legalización de los terrenos y construcciones propias, pese a los esfuerzos de los últimos años que también cabe señalar tuvieron grandes deficiencias administrativas.

#### COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS

Agua Potable - Tubería dentro de vivienda	82.6%
Alcantarillado - Red Pública	94.2%
Carro Recolector de Basura	98%
Disponibilidad de Energía Eléctrica	99.1%

---

<sup>158</sup> Distrito Metropolitano de Quito, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. <[http://sthv.quito.gob.ec/images/indicadores/demografia\\_archivos/demo\\_zona.pdf](http://sthv.quito.gob.ec/images/indicadores/demografia_archivos/demo_zona.pdf)>

<sup>159</sup> Calero, Elizabeth, “Parroquia Quitumbe: Cultura, Identidad y Memoria”, (Quito, UPS, 2009), 17.

Servicio Higiénico Uso Exclusivo	89.2%
Servicio Ducha - Uso Exclusivo	78.3%
Servicio Telefónico	50%
Vía adoquinada, pavimentada o de hormigón rígido	68.8%

FUENTE: SISTEMA DE ESTADÍSTICA E INDICADORES DMQ - 2012

#### COBERTURA DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS

Servicio de Gas Centralizado	0.1%
Hogares con por lo menos un celular	87.1%
Disponibilidad de computadora	38.5%
Disponibilidad de Servicio de Internet	12.8%
Disponibilidad de Servicio de Televisión por Cable	16%
Hogares que compran agua purificada	11.9%

FUENTE: SISTEMA DE ESTADÍSTICA E INDICADORES DMQ - 2012

Actualmente, existen altos grados de desnutrición en la zona así como crecimiento de la inseguridad, violencia intrafamiliar, alcoholismo, riñas callejera, entre otros.

A fin de ejecutar su presupuesto y hacerlo de forma participativa destinado a solucionar la problemática de Quitumbe la Administración Zonal cada año realiza una planificación local de desarrollo y ordenamiento territorial que permita cumplir los preceptos constitucionales y legales pero también legitimar su accionar y comprometer a la ciudadanía en el desarrollo.

A Criterio de Santiago Troya responsable de Gestión Participativa (hasta mayo de 2014), el 23% del presupuesto de la Administración Zonal es participativo y señala que del presupuesto destinado a presupuesto participativo se realiza un cálculo porcentual sobre 3

criterios por parroquia: 1. Criterio poblacional (número de habitantes por parroquia) que tiene un peso de 40%; 2. Necesidades básicas insatisfechas 40%; y, 3. Criterio de densidad con una valoración del 20%.

Para el 2013 la Administración Zonal Quitumbe destinó aproximadamente 1´600.000 dólares para la aplicación del presupuesto participativo.

*El presupuesto va a ser poco porque las necesidades en esta administración son inmensas, es un sector en pleno desarrollo que no es solo obra pública vista sino educación, salud, seguridad, espacio público. Sin embargo del rubro los presupuestos participativos están pensados también sobre el apoyo que la comunidad otorga que es apoyo financiero, eso permite que las obras sean mayores, por eso somos la administración que más ejecuta a nivel de distrito con relación al presupuesto participativo.<sup>160</sup>*

La Administración Zonal Quitumbe tiene un gran porcentaje de obras que ejecuta con presupuestos participativo no solo en priorización de obra sino en el co-financiamiento. Para el 2013 se planificó aproximadamente 167 obras zonales y distritales.

De lo expuesto es claro que el rubro destinado a esta zona y en donde aún existen grandes desigualdades es nimio, no se puede así hablar del ejercicio pleno de derechos o peor aún de que el presupuesto participativo se constituya en una herramienta clave para el mejoramiento de la calidad de vida al punto que son los propios ciudadanos que financian un porcentaje de la obra pública. Sin embargo de la no existencia d recursos no se puede desmerecer la acción de la Administración Zonal que en el desarrollo mismo de la herramienta ha realizado el esfuerzo de crear una unidad que se encargue de esta temática, pues de los datos de prensa que se ha podido recoger determinan que se han realizado asambleas populares y recolección de propuestas ciudadana para definición de obras, pero sin duda es aún un proceso que necesita ser fortalecido

---

<sup>160</sup> Entrevista realizada a Santiago Troya, Anexo II.

#### **4.4 Propuestas para un desarrollo adecuado de la herramienta de presupuesto participativo en la Administración Zonal Quitumbe**

La Administración Zonal Quitumbe como lo he señalado es un área que necesita mayor dedicación por parte la administración municipal, dadas sus necesidades, por lo expuesto, la propuesta tendría los siguientes ejes:

- a. Profundizar la descentralización y desconcentración en una reforma de largo alcance, en donde es fundamental fortalecer la gestión de los Gobiernos Autónomos con la transferencia de competencias y recursos.
- b. Propiciar de ser necesaria una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la incorporación en el Proyecto de Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de una disposición legal que permita si bien establecer un Gobierno Autónomo Metropolitano fuerte, también permita la desconcentración. Se puede avanzar incluso hacia un modelo participativo de elección de cada administrador zonal dada su composición, número de habitantes y extensión territorial. Aquí uno de los principales requisitos deberá ser la identidad del administrador zonal con la circunscripción territorial de la zona a administrar al menos 2 años de residencia antes de la postulación.
- c. Modificar la forma de asignar los recursos en el Distrito Metropolitano de Quito que le permitan mayor gestión a la Administración Zonal, para que éstas no dependan solo de los recursos entregados por la Secretaría de Coordinación Territorial, sino que tengan una autonomía financiera calculada en función de su número de habitantes y priorización de necesidades.
- d. Fortalecidos lo territorios se puede contemplar el siguiente accionar: 1. Reformulación del Presupuesto del Distrito Metropolitano de Quito, en donde se mantenga la asignación del Presupuesto General del Estado, y se propenda al incremento de los ingresos del GAD, de modo que los recursos propios del distrito evidencien la zonificación y el aporte de cada zona metropolitana, a fin equilibrar las diferencia y desigualdades existentes; 2. Elaborar un presupuesto metropolitano global y por zona que propenda a la inversión externa y privada, desde las pequeñas unidades de producción hasta las grandes inversiones; y,

equilibrio fiscal a través de la recaudación; y 3. Descentralización real del presupuesto y acompañamiento permanente de la ciudadanía a fin de que una vez reformulado el presupuesto, anualmente se incremente el porcentaje de presupuesto participativo de modo que sea progresivo, hasta llegar por lo menos al 50% en 8 años, o a niveles en donde se permite a la ciudadanía, visibilidad su obra sin tener que cofinanciarla entregando contraprestación monetaria por fuera del pago de impuestos.

- e. Al proceso de reforma de la mano del Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano se señala la obligatoriedad de las administraciones zonales de cumplir con las disposiciones del COOTAD, y de constituir con la ciudadanía veedurías o la instrumentación de mecanismos para la transparencia.
- f. Diseñar un Instructivo que le permita a la Administración Zonal Quitumbe usar la herramienta del presupuesto participativo como herramienta de fácil dominio a fin de lograr una mejor organización social (barrial) que convoque a los vecinos y vecinas a trabajar por su comunidad; que además sea un espacio de encuentro individual y colectivo, generando redes de solidaridad y educación sobre la gestión de recursos públicos, la responsabilidades y obligaciones ciudadanas. Todo esto en el marco de la convivencia social y la relación Estado – Ciudadano.
- g. Al igual que el modelo actual y el que ha sido aplicado en otras experiencias es importante mantener el siguiente esquema metodológico:

*Fase Preparatoria:* Establecer un Consejo de Coordinación Zonal que se encargue de la convocatoria, sensibilización, registro de participantes y capacitación. Se debe contemplar reuniones preparatorias de planificación y diseño de estrategias de trabajo.

*Fase de Concertación:* El Administrador/a Zonal y el Consejo de Coordinación Zonal, informarán a los participantes sobre la forma en que se desarrollarán los diálogos. Esto tiene que ver con información sobre ingresos y gastos. En el caso de la Administración Zonal Quitumbe en primer momento se contará con talleres barriales, parroquiales y finalmente un taller zonal. También toman vigencia las mesas temáticas de género y generacionales en el ámbito territorial.

*Fase de Coordinación:* En esta fase se determinará técnicamente las propuestas y alternativa de solución entre un equipo técnico de la Administración Zonal junto a la priorización de los problemas ya identificados. En el Taller Zonal los participantes definen el puntaje da cada proyecto validado con un orden de prelación por prioridad. Todo esto debe validarse financieramente y socializarse con la comunidad. Los Criterios de Priorización deben mantenerse en función de la prioridad de la comunidad, carencia del servicio y población total.

*Fase de Socialización:* En la Asamblea Zonal de socialización de la proforma presupuestaria participativa aprobada debe nombrarse un Consejo de Contraloría Social.

*Fase de Control:* El Consejo de Contraloría Social debe realizar el seguimiento de los acuerdos zonales, con informes cuatrimestrales de la ejecución.

La finalidad de la aplicación de la herramienta en la zona administrativa tiene que ver con una incidencia real de la planificación, presupuesto y ejecución de obra, de forma participativa, por lo que en términos generales se debe redistribuir e incrementar sus presupuestos y cumplir con la normativa vigente, para mejorar la calidad de vida de los y las habitantes.

## Capítulo Quinto

### Conclusiones y Recomendaciones

En esta investigación el punto de partida fue entender la lógica de la actividad financiera del Estado, la importancia de la política económica en la vida de los ciudadanos y ciudadanas; y, la responsabilidad sobre la administración de lo público. Todo esto para conocer una herramienta fundamental en la economía de un Estado, el presupuesto público, cuya utilización pretende ir más allá de la lógica financiera o puramente contable, sino que desde una óptica política se pretende democratizarlo, sin dejar de lado su importancia, validez jurídica y naturaleza de ley, para hacer de éste una herramienta que permita al ciudadano ser parte de la priorización de inversiones de su gobierno, principalmente local, en el momento justo de dar respuesta a sus necesidades, de ahí que el presupuesto participativo aplicado de forma correcta puede llevar a mejorar la gobernabilidad, a acortar las brechas entre los que más y menos tienen, atender a la ciudadanía con mayores ventajas, permitiéndoles la construcción colectiva de las prioridades y ejecución de obras.

Sin duda la herramienta del presupuesto participativo no puede ser comparable en su importancia con el Presupuesto Público, este último es una herramienta jurídica vital en el equilibrio de poderes y control en la erogación del recurso público, su tratamiento es de ley, mediante el cual se autorizan tipos de gastos y montos, sobre los cuales quienes gestionan lo público tienen responsabilidad. Por el contrario el presupuesto participativo es un proceso que se construye paralelamente al ciclo presupuestario, interviene con fuerza en la fase de planeación del gasto público, y por ende es connatural a la planificación, constituyendo la herramienta ciudadana para un gasto público eficiente.

Sobre el presupuesto participativo en todo el trabajo se ha dejado señalado sobre las diferencias tanto de procesos participativos de Brasil como de Ecuador, concluyendo que a partir de los años 90 América Latina intenta plantear un cambio en la gestión pública, sin embargo se encuentran grandes diferencias, por un lado en el caso de Porto Alegre se trata de una propuesta apoyada en la movilidad social, que conlleva una alianza política de organización y sectores de trabajadores, estudiantes, amas de casa, con mayor participación.

Por otro lado en el caso de Cotacachi y Chimborazo en nuestro país, se trata de una iniciativa vertical, concebida en el seno del legislativo local que instituye la primera normativa aplicable lo que es completamente comprensible pues a esa fecha, ambas iniciativas en Cotacachi y Chimborazo no contaban con disposición constitucionales que las amparen, por lo que su trabajo fue aún más arduo y con resultados tanto en el servicio a la comunidad como en la consecución del objetivo político.

El presupuesto participativo ha sido desarrollado principalmente en la esfera de los gobiernos locales entendiendo también la lógica territorial en extensión y del gobierno cercano al ciudadano, así como en la posibilidad de desarrollo normativo para su creación, diseño e implementación.

Una de las conclusiones de este trabajo tiene que ver con la incógnita generada sobre esta herramienta y su lamentable subvaloración luego de ser colocada en la norma jurídica nacional en el caso del Ecuador, pues en la actualidad el ejercicio desde lo público de planificar y presupuestar de forma participativa con la gente no se materializa en el territorio y en el tejido social y lo que ha existido en los últimos años es una simulación junto a segmentos sociales afines al gobierno (cooptación), siendo ésta una práctica que dista del espíritu real de movilidad social que conlleva esta herramienta de buen gobierno.

En el Ecuador toda institución pública del gobierno central, institucional y Gobiernos Autónomos Descentralizados deben cumplir con las disposiciones legales sobre elaboración de presupuesto y participación, sin embargo actualmente no se cuenta con información real sobre si estas disposiciones en efecto se cumplen, tampoco contamos con información sobre la aplicación progresiva del presupuesto participativo en los Gobiernos Autónomos Descentralizados del país.

La no aplicación de la herramienta de gobernabilidad provoca una distancia entre lo que hace el gobierno nacional o local desde sus técnicos y lo planificado y presupuestado con los vecinos y vecinas, dejando dudas sobre su transparencia.

La implementación progresiva del Presupuesto Participativo obedece precisamente al entendido de que las grandes obras nacionales y locales, por su costo e importancia requieren ingentes recursos, por ende no todo el presupuesto debe ser participativo pero se debe propender al involucramiento de la gente en estos procesos de construcción

presupuestaria y de contraloría social sobre su ejecución como elemento de transparencia fiscal.

Es claro que no existe real proceso participativo, es así mismo notoria la fragmentación del tejido social y su poca movilidad. Nuestra máxima es la retórica jurídica cuando lo más importante de alcanzar una garantía normativa es el ejercicio de derechos y en este caso, la posibilidad de ser ente activo de la gestión de gobierno, de tener una ventana para mirar las finanzas públicas y poder priorizar inversión.

De los casos estudiados y referidos a lo largo de la investigación se puede señalar que es posible aplicar el presupuesto participativo en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales para cumplir con el fin social del Estado y satisfacer las necesidades básicas de la población principalmente de aquella que aún no han sido beneficiadas por la obra pública.

En nuestro país existieron casos exitosos de presupuestos participativos que sin lugar a duda fueron influenciados por procesos similares, pero es cierto también que esta herramienta tiene una profunda cercanía con el contexto político, de voluntad del gobierno local y de movilización social, lo que lleva a concluir que nace de la propia sociedad como una alternativa a la deficiente administración de los recursos públicos.

Es claro que el presupuesto participativo tiene una naturaleza jurídica, política y económica que se complementa. Por un lado se puede decir es un instrumento de ejercicio de derechos e instituye un orden de ingresos y gastos; y por otro lado el presupuesto en sí tiene una acepción profundamente política que define el modelo económico.

Desde su origen a su utilización como herramienta el presupuesto participativo se orienta a armonizar la relación Estado – Ciudadanía, que conlleva el estudio de varios temas como el manejo de las finanzas públicas, presupuesto público, imposición de tributos, y respuesta ciudadana en el mejoramiento de la cultura tributaria, pero sobre todo en el mejoramiento de la convivencia social y la calidad de vida, señalamientos que no solo fueron desarrollados sino expuesto en el presente trabajo de investigación a través de los distintos casos.

Así mismo es posible evidenciar que una inadecuada aplicación de la herramienta de presupuesto participativo puede desorientar sus objetivos en función de la gobernabilidad. En el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es evidente una subvaloración de la herramienta con bajos porcentajes destinado a ella, lo que conduce al poco interés de la colectividad sobre la gestión pública, mucho más en una ciudad que necesita un fenómeno de cercanía con la comunidad para mejorar su convivencia.

La propuesta para mejorar la herramienta del presupuesto participativo identifica una circunscripción territorial pequeña en donde pueda aplicarse y diseña una propuesta legal, técnica y política. Plantea un sistema desconcentrado y descentralizado que incluya recursos económicos, planificación y elaboración del presupuesto con información sobre su composición y la determinación del gasto con la ciudadanía. La Administración Zonal Quitumbe es un sector de la ciudad que necesita mayor atención, dadas sus condiciones socio-económicas, la adecuada utilización de la herramienta puede mejorar la vida de la gente, su cultura tributaria y generar espacios de aprendizaje que inciden en la acepción cultural del sector.

Se puede concluir que el presupuestos participativo es una herramienta para la gestión pública que sin ser una fórmula mágica coadyuva al desarrollo de las localidades, en sus distintos niveles de gobierno, transformando la realidad priorizando el gasto en las necesidades básicas de la población determinadas por sí misma en pleno conocimiento de su realidad, aprovechando los niveles de organización y cohesión social en el territorio. Los principales aliados de este proceso son las organización de barrios, comités pro-mejoras, ligas deportivas, organizaciones de mujeres, asociaciones y juntas parroquiales, entre otras. Todo esto para fortalecer la actividad del gobierno con un gasto público más eficiente que reduzca los índices de pobreza, inequidad, redistribuya y transparente el gasto.

Finalmente la herramienta de presupuesto participativo puede mejorar también la calidad de nuestra democracia y bien implementada puede constituir un instrumento político que permita la gobernabilidad anclada en la ciudadanía y no en el pacto de poderes, generando a su vez recambios políticos generacionales que pueden salir de estos procesos participativos con contenido altamente político.

## **ABREVIATURAS**

**Art.-** Artículo.

**PP.-** Presupuesto Participativo.

**GAD.-** Gobierno Autónomo Descentralizado.

**COPFP.-** Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

**COOTAD.-** Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

**SNFP.-** Sistema Nacional de Finanzas Públicas

**MDMQ.-** Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

## BIBLIOGRAFÍA

- ASTUDILLO Moya Marcela, “Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en México”, en Problemas del Desarrollo, IIEc-UNAM, núm. 136, (México, enero-marzo, 2004) disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3051/7.pdf>
- ÁVILA Santamaría Ramiro, Compilador, “Estado, Derecho y Justicia”, (Quito, Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional, 2013).
- AHUMADA Guillermo, “Tratado de Finanzas Públicas”, (Buenos Aires, Depalma, 1968).
- ARENILLA Manuel y otros, “Estudio Teórico y Comparado sobre Experiencias de Presupuestos Participativos en el Mundo: Propuesta Metodológica para la ciudad de Madrid”, (Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2008).
- BAÑO Rodrigo, “Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales” en “Nociones de una Ciudadanía que Crece”, (Santiago, Flacso -Chile, 1998).
- BELAUNDE Saldía Domingo García, “El Derecho Presupuestario en el Perú”, (Lima, Luis Alfredo Ediciones, 1998).
- BLOJ Cristina, “Presupuesto Participativo y sus Potenciales Aportes a la Construcción de Políticas Sociales orientadas a las Familias”, serie Políticas Sociales No. 151 (Santiago, Cepal - Naciones Unidas, 2009).
- BORJA Rodrigo, Enciclopedia de la política, (México: Fondo de cultura económica, 2012, cuarta edición), cita tomada de la versión digital actualizada al 30 de diciembre de 2014 disponible en: [www.encyclopediadelapolitica.org](http://www.encyclopediadelapolitica.org).
- CALERO Elizabeth, “Parroquia Quitumbe: Cultura, Identidad y Memoria”, (Tesis, Universidad Politécnica Salesiana, 2009).
- COMUNIDEC, “El Presupuesto Participativo del Gobierno Provincial de Chimborazo: Un Aprendizaje de la Democracia”, (Quito, COMUNIDEC, 2008).
- CAPELLA Juan Ramón, “Fruta Prohibida”, (Madrid, Editorial Trotta, 2006).
- CHUAYFFET Chemor Emilio, “Derecho Administrativo”, (México, Instituto de Investigaciones Jurídica UNAM, 1983).
- DALTON Hugh, “Principios de Finanzas Públicas” (Buenos Aires, Depalma, 1953).
- DIETERICH Heinz, “El Socialismo del Siglo XXI”, (Quito, Ediciones La Tierra, 2001).

- DIEZ Manuel María, “Derecho Administrativo”, (Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1975).
- DÍAZ Palacios Julio, “Desarrollo Sostenible y Presupuesto Participativo” en Miranda Liliana, “Presupuesto Participativo y Agenda 21” (Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2003).
- ENGELS Federico, “El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado”, (Colombia, Orión Editores, 1990).
- FONSECA Patricio, “Revista Virtual de Investigación Económica”, Análisis sobre Presupuesto Público, disponible en <http://www.analysiseconomico.info/index.php/opinion2/175-ecuador-presupuesto-2012>.
- GANUZA Ernesto y Álvarez, Carlos, “Democracia y Presupuestos Participativos”, (Barcelona, Icaria Editorial, 2003).
- GARCÍA Belsunce Horacio, “Tratado de Tributación: Las Ciencias de las Finanzas Públicas y la Actividad Financiera del Estado”, (Buenos Aires, Astrea 2003).
- GENRO Tarso, “Ponencia ICV” 1999, disponible en <http://www.demopunk.net/sp/sp/direct/porto/porto1.html>
- GIULIANI Fonrouge, Carlos, “Derecho Financiero”, (Buenos Aires, Editorial La Ley, 2004).
- GOLDSMITH William y VAINER, Carlos, “Presupuesto Participativo y Políticas de Poderes en Porto Alegre”, en Revista EURE No. 82, (Santiago, s. e., 2001).
- GRAU Marc, MORENO Eduard y otros, “Participación y Calidad Democrática”, (Barcelona, Ariel, 2009).
- GROMPONE Romeo, “El Heterogéneo Universo de los Presupuestos Participativos provinciales y Distritales”, en “Ejercicio de Gobierno Local en los Ámbitos Rurales”, (Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2008).
- GROVES Harold, “Finanzas Públicas”, (México, Trillas Editorial, 1965).
- HERNÁNDEZ Virgilio, en Publicación del “Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”, (Quito, MCP y GADS, 2011).
- INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS, “Desarrollo Económico Local y Presupuesto Participativo”, (Lima, Fondo Italo - Peruano, s.f.).

- JARACH Dino, “Finanzas Públicas: Esbozo de una Teoría General”, (Buenos Aires, Editorial Cangallo, 1978).
- JELIN Elizabeth “Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina” en *Ágora* año 3, No. 7 “Cuadernos de estudios políticos: Ciudadanía en el debate contemporáneo”, (1997).
- KUNRATH Marcelo y SACCÓ Flávio, “El Presupuesto Participativo en Brasil: Un Abordaje Crítico sobre la experiencia de Porto Alegre, RS”, en “Democracia y Presupuestos Participativos”, (Barcelona, Icaria Editorial, 2003).
- LECHENER Norbert, “Estado y Sociedad en una perspectiva democrática” en <http://www.revistapolis.cl/6/lech.htm>
- MENÉNDEZ Eduardo y SPINELLI Hugo, “Participación Social ¿Para qué?”, (Buenos Aires, Lugar Editorial, 2006).
- MIRANDA Liliana, “Presupuesto Participativo y Agenda 21: Construyendo Ciudades para la Vida”, (Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2003).
- PÉREZ Luño Antonio, “Cuadernos de Filosofía del Derecho”, (Sevilla, Universidad de Sevilla, 1989), disponible en <http://publicaciones.ua.es/filespubli/pdf/02148676RD34580943.pdf>
- PINEDA Carmen, “Comunicación presentada en el VII Congreso de Sociología”, (Alicante, 2004), disponible en [www.presupuestoparticipativo.com](http://www.presupuestoparticipativo.com)
- “Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance” en “Revista Temas para el Debate. N° 113”, (Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2004), disponible en [http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path\[\]=9692](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path[]=9692)
- PONTUAL Pedro, “Presupuesto Participativo y Participación Ciudadana en Santo André” en “Democracia y Presupuestos Participativos”, (Icaria Editorial, 2003).
- POZO Ruíz Lucía, “Presupuesto Participativo, Guía Metodológica 2007”, en “Serie Presupuestos Participativos No. 1”, (Quito, CIUDAD-EDD / PDDL-INTERCOOPERATION, 2007).
- SINTOMER Yvez, “Los Presupuestos Participativos en Europa”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, No. 31, (Febrero 2005, Caracas), disponible en <http://siare.clad.org/revistas/0049844.pdf>.

- RAMÍREZ Franklin y UNDA Mario, “Participación, Ciudadanía y Presupuesto Participativo”, (Quito, Centro de Investigaciones Ciudad, 2003).
- RAMÍREZ Franklin y Welps Yanina, “Presentación del Dossier: Nuevas Instituciones Participativas y Democráticas en América Latina”, en Revista Iconos No. 40, (Quito, Flacso, 2011).
- RÍOS Elizondo, Roberto, “El Acto de Gobierno”, (México, Editorial Porrúa, 1975).
- GANGEMI Lello, "Tratado de Hacienda Pública", (Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1964).
- TITUAÑA Auki, “Ejemplo de Democracia Participativa y Desarrollo Local en el Cantón Cotacachi, Imbabura - Ecuador” en “Pueblos Indígenas y Educación No. 56”, (Quito, Abya Yala –GTZ, 2005).
- TROYA Jaramillo José Vicente, “Manual de Derecho Tributario: De la Actividad Financiera y la ciencias que tratan de ella”, (Quito, documento actualizado a Agosto de 2011, versión digital sin publicar, 1997).
- UNIFEM, Cuaderno de Trabajo No. 5, “Construcción de Presupuestos Sensibles al Género en el Municipio de Cuenca”, (Quito, Unifem, 2007).
- VALLEJO René, “Quito, Capital y Centralidades” en Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos No. 2, (Quito, CENTRO-H, OLACCHI, 2008).
- VILLÉGAS Héctor; “Manual de Finanzas Públicas”, (Buenos Aires, Ediciones Depalma, 2000).
- , “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario” tomo único, 7ma edición, (Buenos Aires, Ediciones Depalma, 2001).
- WELPS, Yannina, “La Participación Ciudadana en la Encrucijada: Los Mecanismos de Democracia Directa en Ecuador, Perú y Argentina”, es Revista ÍCONOS No. 31, (Quito, Flacso – Ecuador, 2008).

## **LEYES APLICABLES**

- Ecuador, Constitución Política del Ecuador [1998], (Quito, Edit. Pudeleco, 1999).
- Ecuador, Constitución de la República del Ecuador [2008], (Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008).

Ecuador, Ley Orgánica de Contraloría General del Estado, en Registro Oficial  
Suplemento 595, (Quito, 12 de junio de 2002).

Ecuador, Código de Planificación y Finanzas Públicas, en Registro Oficial, Suplemento,  
24 (22 de Octubre de 2010).

Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización  
– COOTAD, en Registro Oficial, Suplemento, 303 (19 de Octubre de 2010).

Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en Registro Oficial, Suplemento,  
175 (20 de Abril de 2010),

## **OTRAS FUENTES**

Ministerio de Finanzas de Ecuador, “Justificativo de Ingresos y Gastos: Proforma del  
Presupuesto General del Estado Ejercicio Fiscal 2014”, <  
[http://www.finanzas.gob.ec/wp-  
content/uploads/downloads/2014/10/Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-de-  
Proforma-2014-PDF.pdf](http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-de-Proforma-2014-PDF.pdf)>.

## **PÁGINAS WEB**

[www.quito.gob.ec](http://www.quito.gob.ec)

[www.noticiasquito.gob.ec](http://www.noticiasquito.gob.ec)

[http://sthv.quito.gob.ec/images/indicadores/demografia\\_archivos/demo\\_zona.pdf](http://sthv.quito.gob.ec/images/indicadores/demografia_archivos/demo_zona.pdf)

[www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

[www.eltelegrafo.com.ec](http://www.eltelegrafo.com.ec)

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

[http://www.casareal.es/ES/OrganizacionPresupuesto/PresupuestosAnuales/Paginas/organizacion-y-presupuesto\\_presupuestos\\_distribucion-2013.aspx](http://www.casareal.es/ES/OrganizacionPresupuesto/PresupuestosAnuales/Paginas/organizacion-y-presupuesto_presupuestos_distribucion-2013.aspx)

[http://www7.quito.gob.ec/mdmq\\_ordenanzas/Ordenanzas](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas)

## ANEXOS

### Anexo I

#### Entrevista a Jaime Carrera - Observatorio de Política Fiscal

##### 1. ¿Qué es el Observatorio de Política Fiscal?

Varios aportes ha venido realizando, esencialmente tratar de remitir a la sociedad de forma simple lo que son las finanzas públicas y en general las variables de la economía, una suerte de acercamiento entre la sociedad y los gastos públicos para su mejor entendimiento, una suerte de difusión de las finanzas públicas, tema complejo pero bien percibido por la sociedad, un tanto lejano pero que tiene que ver con la vida de la gente.

##### 2. ¿Qué ha sido el PGE en la actividad financiera pública y su comportamiento?

El Presupuesto General del Estado es una herramienta fundamental en cualquier economía, es esencial para la estabilidad económica para la redistribución del ingreso, cualquier política de crecimiento de los países y es parte central de cualquier modelo económico. En los últimos años el presupuesto público y el gasto se ha duplicado en términos del PIB, 2006 alrededor del 20 a 21% del PIB hoy es del doble. Ese aumento obedece a un modelo económico que se sustenta fundamentalmente en el estado y en el gasto público y a su vez que se ha alimentado del aumento de los precios del petróleo y del endeudamiento eso ha hecho crecer de manera importante el gasto público y el aparato estatal en su conjunto, las remuneraciones públicas han crecido así como el gasto corriente y la inversión pública ha crecido en función de los precios del petróleo.

##### 3. ¿Cómo mira usted los presupuestos de los GAD, tomando en cuenta la asignación del gobierno central y existen municipios grandes y pequeños?

Hay varios aspectos en gobiernos seccionales, en su gran mayoría municipios y concejos provinciales dependen de la asignación del Estado. Hay municipios que dependen en más

del 90% de las transferencias estatales, con excepción de algunos municipios Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato que dependen alrededor del 50 o 60% por ciento, el resto depende casi de la asignación estatal, no tienen mucha capacidad de generar recursos propios y esa dependencia del presupuesto estatal y del Ejecutivo y de las Políticas de Gobierno le resta autonomía y capacidad de acción y este año y el anterior en general a los municipios se entregó alrededor de 2 mil 600 millones de dólares que de un presupuesto de 26 mil millones de dólares es apenas el 6% , que equivale al 4% del PIB, insuficiente para más de 200 municipios y más de 20 consejos provinciales. Dada la gran labor que tienen que hacer es insuficiente, por ende tienen una acción muy limitada por los recursos que reciben y la estructura misma del Estado, el COOTAD se supone se iba a fortalecer el proceso de descentralización y autonomía, mientras no ocurra, mientras no haya un modelo económico que fortalezca la acción del gobierno seccional poco van a poder hacer su acción es muy limitada, sus asignaciones son escasas y poco margen de acción.

Desde la relación entre el Presupuesto General del Estado y los presupuestos de los GAD's, ¿Cómo mira usted la participación de la ciudadanía en el ejercicio presupuestario público?

También es muy escasa, por el hecho de que los gobiernos seccionales aunque se denominan autónomos porque dependen mucho del Estado, y si no hay un proceso real de descentralización y autonomía están muy limitados a ejercer la participación ciudadana. Si se compara lo que establece el COOTAD y lo que realmente está ocurriendo, se va a ver que hay poca participación en los gobiernos seccionales, porque en rigor el mismo COOTAD no ha sido aplicado en su real dimensión no hay un proceso de descentralización como dice la ley y por la estructura misma del estado porque es en esencia centralista, y no es un Estado descentralizado a pesar de lo que dice la constitución y la ley , lo que se contrapone con la visión actual del Estado, el manejo presupuestario y en general el manejo político, porque el manejo presupuestario y económico en rigor es un manejo político que responde a decisiones políticas. Si la visión política es centralista no importan que la constitución y las leyes digan lo contrario, porque en esencia son decisiones políticas y para que haya una real participación y los gobiernos autónomos tengan realmente mayores decisiones y mayor poder se necesita que el Estado Central ceda poder, ceda poder *actuar* a las organizaciones, porque cualquier proceso de descentralización, desconcentración y autonomía significa *ceder poder* desde el gobierno central y hasta donde el Estado está dispuesto a ceder poder

y hacer que realmente se descentralice la acción del estado y el presupuesto del Estado y eso evidentemente tienen que ver con visiones políticas y con la visión en conjunto política y económica del Estado.

**4. ¿Podríamos decir que el manejo presupuestario es en esencia un manejo de contenido político?**

Es en esencia de contenido político y de modelo de Estado.

**5. Con estas percepciones sobre lo que es el PGE y el PP y tomando en cuenta el marco constitucional y legal actual y las iniciativas anteriores a este ¿cómo ve usted la evolución del Presupuesto Participativo en el Ecuador?**

La evolución ha sido muy pobre porque no ha existido el impulso. Una experiencia ha sido Cotacachi, Cuenca también pero típicamente, pero eso obedece a que en general la participación ciudadana del país mismo es un débil y desde la estructura misma del Estado se ha conformado la estructura esta de participación ciudadana que ha dado pobres resultados que al final la participación ciudadana ha sido controlada por el Estado. La participación ciudadana es el camino correcto cuando no pasa a depender del Estado sino que es una real participación independiente de la ciudadanía, claro que no tenga ninguna injerencia o control del Estado sino que tiene que ser una participación genuina de la ciudadanía, una interacción con el Estado no custodiada ni manipulada por este y eso es lo que no se ha dado en el país.

**6. El proceso de Porto Alegre tomado como referencia para este trabajo de tesis, denota una sociedad mucho más movilizadora y articulada que la sociedad ecuatoriana. ¿Será que esta movilización sea un factor influyente en este esquema de tomar el Presupuesto Participativo como una herramienta de gestión de la administración pública?**

Lo que pasa es que desde el mismo Estado no se alienta la participación. La participación ciudadana a su vez es transparencia y es parte de la lucha contra la corrupción, donde por ejemplo en algunos municipios y en Porto Alegre, el presupuesto está en una cartelera en la puerta del mismo municipio y las cuentas pueden ver la ciudadanía. Entonces cuando la decisión política del manejo del Estado no es transparente y oculta muchas cosas y no quiere que las decisiones políticas trasciendan hacia la ciudadanía es muy difícil que haya

participación ciudadana, porque ésta significa coparticipar en la gestión, en los números, en la administración de los fondos, en las cuentas públicas y eso significa que las decisiones políticas tienen que ser absolutamente transparentes; y si la decisión política no va en esa dirección en lugar de alentar la participación ciudadana la inhibe.

**7. Respecto de la priorización de necesidades que se hace en Porto Alegre se lleva a los Consejos Populares, es decir en escenario público, cuál es su criterio.**

La participación ciudadana de hecho puede ser muy importante en la gestión misma del Estado porque los municipios son los que más cerca están de la ciudadanía y al elaborar los presupuestos participativos estos puedan responder a las necesidades ciudadanas por una parte; y, por otra hacer entender a la ciudadanía de las *limitaciones propias de los presupuestos públicos, de la administración financiera del Estado* y también en esa participación se puede *construir políticas conjuntas de buena administración de generación de recursos y de fomentar el crecimiento de la economía, la inversión*, porque la participación no puede ser únicamente pedirle al Estado sino también hacer conciencia de lo que tienen que hacer el Estado para progresar, una construcción conjunta de políticas públicas que en muchos casos significa esfuerzos de la ciudadanía o aceptar ciertas políticas, por ejemplo si hay restricciones presupuestarias, de ingresos puede haber la aceptación de mayores impuestos o tributos para cumplir los fines o los requerimientos de la sociedad.

**8. ¿Una buena aplicación del presupuesto participativo puede significar el mejoramiento de la cultura tributaria?**

Sin duda, en la cultura tributaria y en los esfuerzos que tiene que hacer una sociedad en su conjunto para el bienestar general.

**9. ¿Ha realizado el Observatorio de Política Fiscal alguna medición sobre presupuesto participativo en el país?**

No, no lo hemos hecho porque en primer término hay poca información y que desde el mismo Estado y Municipios se inhibe de entregar información ¿cómo se puede alentar la participación ciudadana?, entonces no hay información pública sobre las finanzas.

**10. ¿Cree usted que en la política fiscal y particularmente en el presupuesto priman los criterios eminentemente políticos?**

Sin duda, toda decisión es eminentemente política.

**11. ¿Qué hace falta en el país para una buena aplicación del Presupuesto Participativo, sea como una herramienta del buen gobierno o como una ampliación de eso que llamamos democracia participativa?**

Para que haya una real democracia participativa debe haber una verdadera democracia. Entonces parte de cómo entender la democracia y un modelo de Estado. Una democracia se sustenta en contrapesos institucionales, en un poder judicial independiente, en una asamblea independiente, en poderes independientes e incluso en la sesión de poder del Gobierno Central hacia las diferentes instancias institucionales. Una real participación depende de una sólida democracia en primer lugar, luego de un modelo económico adecuado, es decir que propenda al crecimiento económico de las diversas regiones de manera equitativa, pero eso significa cesión del poder central y de una visión económica que aliente el desarrollo económico regional y local; y nada de eso se puede lograr sin una visión económica global, de inserción en los mercados, una visión más cosmopolita del desarrollo, porque ninguna localidad se puede desarrollar y no puede haber participación si no hay posibilidades de generar riqueza, de competir, de atraer inversiones, de insertarse en la economía mundial de mejorar los procesos productivos. Esto tiene que tener otra visión del desarrollo más allá del sesgo político ideológico porque el desarrollo no tiene ideología, nadie progresa sin generar riqueza, sin ser más competitivo. Se es más competitivo que aquella persona que no estudia, no se puede ser más competitivo sino se mira al mundo, si no se usa internet, si no se mira la evolución de la tecnología, si no mira como el mundo va cambiando. El progreso no tiene ideología, es una visión global en la que los países luchan por competir entre ellos, por atraer la inversión, por mejorar el comercio mundial, por ser mejores entre países, porque ahora el mundo se mira en la generalidad de países, porque si un país no hace lo que debe otro país ocupa su lugar. Tiene que ser visto desde otra visión, no parroquiana, sin mirar hacia atrás. Ni si quiera con los esfuerzos de varios países de América Latina, porque hay países que han avanzado, pero aun así resta mucho por avanzar, el PIB per cápita de Ecuador es de 5 mil dólares, el de Colombia es de 7 mil dólares ha avanzado mucho más que Ecuador y aun así el de Chile es del 14 mil dólares, entonces se mira la diferencia que hay entre estos 3 países. Y a su vez Chile no es ni la tercera parte del PIB per cápita de Alemania que es más de 40 mil dólares al año.

**12. De los datos sobre la economía chilena que Usted manifiestas, si es importante señalar que en la sociedad chilena existe una carga de deuda sobre los individuos bastante fuerte atada al propio sistema financiero. ¿Cuál es su opinión al respecto?**

Chile es una sociedad desigual, hay problemas en educación, etc., pero Chile está un paso más adelante respecto de otros países, Chile camina hacia el desarrollo, si usted ve la sociedad chilena, Chile no se compara con el resto de países de América Latina, Chile se compara con los países de la OCDE que son los países más ricos del mundo, entonces tiene otro horizonte; en ningún país del Mundo va a encontrar una absoluta igualdad ni una sociedad idílica, en todos los países hay problemas y Chile igual pero está avanzando. Uruguay por ejemplo tiene casi el PIB per cápita de Chile es una sociedad más igual pero los dos países atraen inversión extranjera, tienen al mercado con un funcionamiento adecuado, sin embargo atienden a los sectores sociales, tienen un modelo en los que el sector privado trabaja y el sector público distribuye lo que el sector privado produce, que es lo adecuado en ningún país que progresa se pelea con las inversiones, con las empresas, con los capitales.

**13. Usted decía que el Presupuesto Público es esencial para la economía, en este contexto hoy, el papel del Estado en el caso del Ecuador va más allá de lo que fue hace algunos años fue y entra incluso a competir con empresas públicas que no solo dan servicios, si no que en función del Plan Nacional de Desarrollo se plantean empresas de producción de varias área para competir. ¿Cuál es su opinión?**

Lo que usted señala es el modelo de Estado del Ecuador, más Estado, más injerencia en la economía y minimización del sector privado, es el modelo de Venezuela, Bolivia, Nicaragua. El resto de países, Colombia, Perú, Chile, Costa Rica, Uruguay, Brasil ahí la injerencia del Estado es menor, hay más espacio para el sector privado porque al margen de las ideologías, quien genera riqueza es la iniciativa privada, el individuo como persona genera riqueza y si es parte de una empresa, la empresa genera riqueza. El Estado no genera riqueza lo que hace es tomar los recursos que el sector privado produce, a través de los tributos o los recursos naturales para hacer su labor redistributiva, pero el Estado en sí mismo no genera riqueza, lo hace el sector privado que trabaja con su esfuerzo diarios, por eso es que los modelos de Estado ahora no están en ningún extremo, ni en el Estado total como era antes China o los

países comunistas, ni tampoco la liberalización total, nada Estado y todo sector privado. El término medio que han adoptado ahora los países es de sentido común, un Estado importante que a través del presupuesto redistribuya a los mismo pobres a los grupos vulnerables pero que no interfiera en la labor privada, que la aliente porque al final se nutre el Estado de la acción privada entonces hay un equilibrio, un término medio. El ex presidente de Perú dijo algo muy sabio hace poco “el sector privado debe producir con la derecha y el Estado debe redistribuir con la izquierda” que sería el Estado medio, que están siguiendo Colombia, Perú, Brasil, Chile, alientan la inversión y través del Estado atienden a la educación, a la salud, incluso subsidian a los más pobres. Brasil establece bonos, México establece bonos lo mismo hace Colombia y Perú, el término medio es de sentido común. Una sociedad no puede progresar si no hay un trabajo conjunto entre el Estado y el sector privado, entre el trabajador, el empresario y el sector público, porque ninguna puede progresar sin un consenso entre todos los sectores. Si se llega a un extremo en el caso de China por ejemplo hace 40 años, que tenía todas las empresas estatales a través del control del Estado en donde las iniciativas privadas se abolían, lo que hizo más tarde fue abrirse al Estado, pero internamente mantiene el control hay una dictadura, pero China le vende al mundo. Ese término medio hay que encontrarlo, volver a todo Estado es nocivo para los países, si a usted como persona le ponen a manejar una empresa estatal, usted se desentiende, no tienen la motivación que tienen usted como persona que invierte su capital y forma una empresa, lo que hace esa empresa es cuidar su capital y le hace producir, pero en una empresa estatal los recursos son todos y por tanto de nadie entonces como administrador no le importa la empresa. El privado cuida su capital, arriesga, mejora y hace producir, el sector público no tiene esa motivación por eso es que el sector público tiene que ser regulador, establecer las reglas adecuadas para que no hayan excesos y hacer los incentivos para que el sector privado produzca e incluso en economías de mercado cuando desde lo público se extralimita en el gasto público las consecuencias las pagan la sociedades. Actualmente Grecia, España, Portugal y en la generalidad de los países europeos, gastan casi la mitad de lo que producen, han dado a sus sociedades, subsidios al desempleo, a la educación, a la salud, estados de bienestar que ahora están en riesgo por una gran acción estatal inadecuada.

**14. Respecto de la crisis europea ¿Es una gran acción estatal inadecuada o es priorizar el capital financiero sobre el ser humano?**

No se trata del capital financiero, aquí viene el tema ideológico y las decisiones políticas. En el caso de Grecia, de los peores de Europa, ellos siguieron gastando y gastando, y a los jubilados les pagaban toda la pensión a partir de los 50 años y con los subsidios que quiera, educación, salud, y el Estado iba endeudándose. Entonces era gastar en base a las deudas, entonces si se dirige un gobierno y le da a la sociedad lo que quiere y se endeuda, quién le presta a ese Estado, le prestan los bancos, entonces la sociedad no pesa eso y recibe gratis todo lo que le da el Estado sin valorar de que se está endeudando para darle eso gratis, entonces toma un nivel de vida por encima de sus posibilidades y cuando ya hay que pagar las deudas y no pueden pagar los países quien tiene que ajustarse es la propia sociedad, cuando recibió todo gratis estuvo bien pero cuando tiene que pagar las cuentas ahí está mal, al final son decisiones políticas y ese es el problema de acostumbrarle a la sociedad a vivir por encima de sus posibilidades es lo que pasa este rato con el Ecuador –hay una gran bonanza-, el sector público con altos sueldos a nivel del primer mundo, crédito público en base al petróleo, yo me pregunto ¿alguien ha trabajado para tener ese nivel de vida?, nadie. Digamos que el precio del petróleo baje a la mitad, la sociedad ya está acostumbrada a este nivel de vida, cuando haya el ajuste ¿a quién le van a culpar?, ahí es que falta una conciencia de la sociedad y son decisiones políticas de no acostumbrarle a una sociedad a vivir por encima de sus posibilidades, de su capacidad de trabajo.

**15. ¿En el contexto que usted señala el esquema participativo es muy importante?**

Es muy importante, es como las personas, si usted tiene un sueldo de 500 dólares tiene que ajustarse a vivir con eso, si quiere ganar 1000 dólares tiene que esforzarse tiene que ser más competitiva, tiene que seguir maestría y la sociedad tiene que darle oportunidades para poder trabajar. Entonces si es mejor, va a estar mejor porque es más competitiva; pero si usted no estudia y sale a la calle y se encuentra 100 mil dólares y no hace nada por esforzarse adquiere un nivel de vida gratuito, cuando se acabe el dinero se va a ver cruzada de brazos, tendrá el mismo nivel de educación de antes, no habrá hecho nada y no invirtió. Todas estas cosas no son ideológicas sino de sentido común. Lo grave es que se acostumbra a la sociedad a un nivel de vida que no es el adecuado y hacerle competir a una sociedad es muy difícil como aunar todas las voluntades para que una sociedad sea más competitiva y no decirle a la sociedad usted va a tener este nivel de vida porque merece y no porque ha hecho el esfuerzo y le dice a la sociedad tengo petróleo, me endeudo con China como en el caso del Ecuador,

construyo carreteras, doy bonos, subsidios pero la sociedad no ha hecho ningún esfuerzo para conseguirlo.

## **Anexo II**

### **Entrevista a Santiago Troya -Responsable de Gestión Participativa**

#### **Administración Zonal Quitumbe**

##### **1. ¿Cuándo hablamos de la Administración Zonal Quitumbe, a que zona del DMQ nos referimos?**

Dentro de las administraciones existen 8 en el Distrito, la séptima es Quitumbe que tiene aproximadamente, 5 parroquias: Quitumbe, Turubamba, Guamaní, La Ecuatoriana y Chillogallo con un aproximado de 310 mil habitantes.

##### **2. ¿Cómo en esta Administración Zonal se trabaja el presupuesto participativo?**

El 23% del presupuesto de la Administración Zonal es participativo, del presupuesto destinado a presupuesto participativo hacemos un cálculo porcentual sobre 3 criterios por parroquia, dentro de estos están: 1. Criterio poblacional (número de habitantes por parroquia) que tiene un peso de 40%; 2. Necesidades básicas insatisfechas 40%; y, 3. Criterio de densidad con una valoración del 20%.

Para el 2013 se plantea 1 millón 600 mil dólares para aplicación presupuesto participativo, con esta fórmula el 40% bordearía 600 mil dólares destinado al primer criterio. El presupuesto va a ser poco porque las necesidades en esta administración son inmensas, es un sector en pleno desarrollo que no es solo obra pública vista sino educación, salud, seguridad, espacio público. Sin embargo del rubro los presupuestos participativos están pensados también sobre el apoyo que la comunidad otorga que es apoyo financiero, eso permite que las obras sean mayores, por eso somos la administración que más ejecuta a nivel de distrito con relación al presupuesto participativo. La comunidad cuando asiste a las asambleas de presupuestos están conscientes de que una de las responsabilidades que van a asumir en el financiamiento.

Quitumbe es una de las administraciones que mayor número de obras ejecuta con presupuestos participativo no solo en priorización de obra sino en el cofinanciamiento. Son 167 obras solo en Quitumbe planificadas para el 2013, obras zonales y distritales, a más del presupuesto participativo hay un rubro que la administración ejecuta y prioriza que bordea los 2 millones de dólares, obras que no entran a proceso de presupuesto participativo, por ejemplo obras de desarrollo zonal como vías grandes de acceso a barrios.

### **3. ¿Cuál es la relación que en términos presupuestarios tiene el Distrito Metropolitano de Quito con el Gobierno Central?**

Tomando en cuenta los rubros que nutren las asignaciones del Presupuesto General del Estado es de alrededor del 60% 70%.

### **4. ¿Cómo se miran desde esta zona de la ciudad los procesos participativos?**

Existen cosas positivas y negativas como en todo proceso. Una de las potencialidades de la participación es la transparencia de la gestión, mejor manejo de los fondos, la comunidad sabe exactamente en que se invierte. Por otro lado permite que los pobladores no se preocupen solo de su barrio sino de la zona y de la parroquia debido a que los representantes barriales se reúnen y priorizan las obras en la zona con una visión mucho más amplia, la gente tiene que ponerse de acuerdo para priorizar la obra y pide a los otros barrios que apoyen la obra en su barrio permite un proceso de solidaridad dar a conocer porque es importante, la gente tiene entonces una visión más global, integral de lo que es el desarrollo.

Las asambleas de presupuesto participativo incluyen la incorporación de comités de seguimiento, que no son otra cosa sino veedurías que hacen seguimiento a la obra, esto es fundamental porque los Comités de Seguimiento tienen capacitación y en las asambleas de presupuestos luego de que se prioriza la obra entre la población eligen a quienes integran este Comité.

### **5. ¿Cuál ha sido la experiencia como la administradora zonal respecto del involucramiento de la ciudadanía en la construcción del presupuesto participativo?**

Este proceso tiene de 4 a 5 años, se ha dado impulso en los últimos tres años con mayor énfasis. A través del presupuesto participativo lo fundamental, la esencia es generar

ciudadanía, una presencia más fuerte y construcción de lo que es la ciudadanía. La gente empieza a entender lo que significa la ciudadanía, en donde la participación es una forma de ejercicio de la ciudadanía que genera responsabilidades por ejemplo en las comisiones de seguimiento, de vigilar que las obras se realicen, etc. En las asambleas cada barrio plantea mecanismo de corresponsabilidad por ejemplo cuando se trata de una vía, la responsabilidad es hacer sus aceras y pintar las fachadas, en caso de espacios públicos la corresponsabilidad es la limpieza del parque. Es empoderarse, quererle a la ciudad, generar valores ciudadanos. Aunque aún cuesta a la ciudadanía aceptar que todos somos responsables, pues aún se encuentra gente que no recoge la basura esperando que el municipio lo haga aduciendo el pago de tributos, y a veces son temas políticos sin procesos de reflexión. Aquí la práctica política si afecta al proceso.

**6. ¿Es posible mirar al presupuesto participativo como una herramienta del buen gobierno o se trata de un proceso político mayor que pretende ampliar la democracia?**

El presupuesto participativo está mucho más allá de la decisión política, hay cosas que para nosotros tienen que estar mucho más allá y tienen que ser políticas de Estado para cambiar un proceso participativo que no llegaba más allá de dar el voto; o en los procesos de lucha de los pueblos donde la gente participa de las marchas, es más que eso, es una demostración de que los ciudadanos y ciudadanas tienen la capacidad de decidir sobre su propio futuro. Para eso se necesita decisión y voluntad política, acá no hay cálculo político pero si voluntad de trabajar. Estamos claros en impulsar lo que la ciudadanía ha exigido y se ha concretado en la ley que garantiza la mayor participación y el ejercicio pleno de derechos.

**7. ¿Cuál ha sido el efecto del Presupuesto Participativo sobre la cultura tributaria en la administración Quitumbe?**

La gente ha ido asumiendo que parte de su ciudadanía es necesario contribuir, porque en estos últimos años ha visto que se va concretando la obra, tal vez no en la dimensión que quisiéramos, porque en la administración zonal aún existen dificultades particularmente en la crítica de los ciudadanos sobre la inversión y los impuestos, pero es un proceso de entender que la contribución no solo está en el barrio sino en el desarrollo de la zona y la implementación de obras más integral. También hay dificultades con las dirigencias

barriales, aún hay cacicazgos en dirigencias barriales, hay aún “*dueños de los barrios*” esa es una lucha que se tiene en las mesas de diálogo y asambleas en donde motivamos, incidimos en la importancia de renovar las dirigencias. Aún hay dirigentes que se quejan de que la Administración zonal apenas entregue información, el poder de la información aún creen los dirigentes que es condición solamente del dirigente y no de la comunidad, esta información tienen que difundirse en la comunidad. Aún hay dirigente que salen del cargo y se llevan la información no da nada al barrio y a los nuevos dirigentes les toca volver a empezar.

#### **8. ¿Hace falta una ciudadanía movilizada?**

Es la única garantía. A veces hay políticos o funcionarios que se preocupan porque la comunidad se moviliza o está atenta de la gestión, eso es bueno, es por lo que hemos venido luchando y no hay que tenerle miedo a la crítica a que nos digan que estamos fallando, pero tienen que ser críticas constructivas, salgamos adelante todos juntos, con propuesta con alternativas, Fernando Savater dice “*es importante vivir en la ciudad democrática, pero no basta con habitarla, hay que saber vivir en la ciudad democrática*” y ese es el reto de cómo los ciudadanos aprender a ser más democráticos, tenemos que construir una ciudad nueva y aprender a vivir en ella.

#### **9. ¿Es insuficiente el monto destinado al PP?**

Desde la Alcaldía se reconoce que es poco lo que se destina a presupuestos participativos, pero al momento es lo que tenemos y tenemos que trabajar con ello, porque hay inversiones que se hacen también desde la administración, desde las empresas que cuadruplican la inversión de la propia zona y que están fuera del presupuesto participativo. Respecto del 1 millón 600 mil al que me refería es sola mente una parte del presupuesto que se invierte y que se hace de forma participativa, pero solo este año son 6 millones de inversión en la zona y se lo hace desde las empresas, desde la administración, etc. Sin embargo hay inversiones que se tienen que hacer que son bastante fuertes, hay proyectos de vialidad de 20 años o más que no se han podido ejecutar pero además por el crecimiento irregular de la ciudad o los problemas de la legalización de los barrios, de los terrenos y construcciones y esto es también una prioridad de la administración la regularización, pero el crecimiento o el desarrollo no

están solo en lo visible en la casa barrial si no en otras cosas como la participación en espacio de propuesta, etc.

**10. ¿Cree usted que es necesaria alguna reforma de carácter normativa en el distrito o a nivel general para la mejor y correcta aplicación del presupuesto participativo?**

Tiene que ser una política pública fuerte, las herramientas normativas están es estudio, tiene que revisarse dado que en la práctica ya es difícil, pero más allá de eso es necesario cuestionarse cómo la comunidad se empodera de esos espacios que nos posibilita ser parte de la toma de decisiones. Por otro lado a estos espacios deben incorporarse otros actores que no siempre están incorporados como los niños, jóvenes, mujeres; hay que diversificar la participación en la toma de decisiones. Hay una gran participación de mujeres en la administración pero existe algo curioso, en los listados de dirigentes ay un gran porcentaje de varones pero quienes acuden, quienes gestionan y más participan son las mujeres, todavía nos cuesta como sociedad el reconocimiento porque deciden los varones y tiene que ver también con las zonas de la ciudad, por ejemplo la mayor parte de habitantes son migrantes e indígenas y aún es estas sociedades se puede ver que el marido es el presidente de la comunidad pero quien gestiona es la mujer, por ende hay una desvalorización de la mujer como dirigente, aquí la educación es fundamental, nuestro rol educativo es indispensable pues somos responsables de los jóvenes que hemos creado y criado hoy.

**11. ¿Qué tan lejos estamos como Distrito Metropolitano de Quito del proceso de Porto Alegre?**

Dependemos de la continuidad que se dan a los proyectos independientemente de quien esté en el gobierno local. Ojalá los próximos gobiernos tengan la misma decisión y voluntad política de seguir impulsando porque también hay críticas de cuando la organización social comienza a trabajar muy de cerca del gobierno se institucionaliza y con ellos se puede desmovilizar, se entra en el juego burocrático que no permite mayor independencia. Esperamos que la ciudadanía tenga mayor participación en las decisiones, pero también es importante la calidad de la dirigencia barrial. Pero la ciudadanía en general empieza a reconocerse que si puede participar, organizarse, ser diferentes y cambiar.

### Anexo III

#### LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA<sup>161</sup>

Municipio	Población	CCAA Provincia	Año de inicio de la experiencia	Partido gobernant e
Córdoba	328.428	Andalucía Córdoba	2001	IU+PSOE
Rubí*	72.987	Cataluña Barcelona	2001-2002	IU-IC
Cabezas de San Juan*	16.464	Andalucía Sevilla	2001-2003	IU
Albacete	169.716	Castilla la Mancha Albacete	2002-2005	PSOE
Puente Genil	30.033	Andalucía Córdoba	2003	IU
Almansa	25.727	Castilla la Mancha Albacete	2003	PSOE
Torredemb arra (niños, jóvenes)	15.272	Cataluña Tarragona	2006	PSC-PM
Segovia	56.660	Castilla y León Segovia	2006	PSOE-IU
Málaga	568.305	Andalucía Málaga	2006	PP
Castellón	180.005	C. Valenciana Castellón	2006	PP

<sup>161</sup> Pineda Carmen, REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Nº 311, (septiembre-diciembre 2009), 279-301.

Tudela	34.717	Navarra	2006	UPN-PP
Xirivella	30.691	C. Valenciana Valencia	2006	PSOE
Móstoles	206.478	C. de Madrid	2007	PP
Benicassim	18.098	C. Valenciana Castellón	2007	PSOE
Novelda	27.135	C. Valenciana Alicante	2007	PSOE+IU
Sabadell	206.493	Cataluña Barcelona	2007	PSC-PM
Santo Domingo de la Calzada	6.780	La Rioja	2007	PSOE
Campillos	8.658	C. Valenciana Valencia	2007	PSOE-IU
Elche	230.112	C. Valenciana Alicante	2008	PSOE- Compromi so
Paterna	64.023	C. Valenciana Valencia	2008	PP
Algeciras	116.209	Andalucía Cádiz	2008	PSOE
Gandia	80.020	C. Valenciana Valencia	2008	PSOE
San Boi de Llobregat	82.428	Cataluña Barcelona	2008	PSC-PM
Cuevas de San Marcos	4.131	Andalucía Málaga	2008	IU
Pizarra	8.785	Andalucía Málaga	2008	IU

Sayalonga	1.564	Andalucía Málaga	2008	PSOE
Casabermejo	3.509	Andalucía Málaga	2008	IU
Riogordo	3.102	Andalucía Málaga	2008	PSOE-IU
Benalauría	503	Andalucía Málaga	2008	PSOE
Benarrabá	570	Andalucía Málaga	2008	PP
El Burgo	2.004	Andalucía Málaga	2008	PP
Villanueva de Algaidas	4.560	Andalucía Málaga	2008	IU
Humilladero	3.215	Andalucía Málaga	2008	IU
Las Palmas	381. 847	Canarias Las Palmas de G.C.	2008	PSOE
Almería	187.521	Andalucía Almería	2008	PP-GIAL
Antequera	45.168	Andalucía Málaga	2009	PSOE
Alameda	5.481	Andalucía Málaga	2009	PA
Ardales	2.641	Andalucía Málaga	2009	IU
San Fernando de Henares	40.981	C. de Madrid	2009	IU
Molina	2.058	Andalucía	2009	IU

		Málaga		
Ferrol (5 barrios)	74.273	Galicia La Coruña	2009	PSOE
Les Coves de Vinromá	2.052	C. Valenciana Castellón	2009	Independientes
Villa de Colmenar	3.621	Andalucía Málaga	2010	PSOE
Teba	4.201	Andalucía Málaga	2010	IU
Torrox	16.890	Andalucía Málaga	2010	IU
Velez-Málaga	74.190	Andalucía Málaga	2010	PSOE-IU-GIPMTM
Benalmádena	58.854	Andalucía Málaga	2010	IU
Teba	4.201	Andalucía Málaga	2010	IU
Torres de la Alameda	7.776	C. de Madrid	2010	PP+ indep.
Ullá (jóvenes)	1.076	Cataluña Girona	2.010	PSC-PM