

# PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA UNA EFECTIVA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

## PARTICIPATORY BUDGET FOR AN EFFECTIVE PUBLIC PARTICIPATION

Félix Sixto Pilay Toala

fspilayt@pucesd.edu.ec

Docente Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Santo Domingo

Clasificación JEL: H72, E11, O21, I28

Recibido: 16/03/2015

Revisado: 07/04/2015

Aceptado: 04/05/2015

### RESUMEN

Al presupuesto participativo se lo define como un instrumento que da lugar a que la sociedad organizada desde lo más pequeño del territorio forme parte en la toma de decisión y en la construcción de una herramienta para la gestión administrativas y financiera de la entidad pública. Actualmente los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), enfrentan este desafío, lo que significa, hacer efectivo el mandato en la nueva Constitución. El estudio se centró en 24 de Mayo, un cantón empobrecido y con enormes desigualdades sociales, al mismo tiempo, se realizó una muestra en las ciudades de Portoviejo, Manta, Chone, Quito, Guayaquil, Cuenca, Cotacachi y Santo Domingo. La información recolectada a 379 líderes locales permitió tener una visión nacional de la necesidad de construir colectivamente el presupuesto público de los GAD's y dejar en el pasado la forma excluyente y tradicional de elaborarlo y con ello, hacer efectiva la Participación Ciudadana.

**Palabras Clave:** Presupuesto participativo, gobiernos autónomos descentralizados, equidad, solidaridad

### ABSTRACT

Participatory budget is defined as an instrument that leads to organized society, from the smallest part of the territory, takes turns in decision-making and in building a tool for the administrative and financial management of public services. Currently, the decentralized autonomous governments (GAD) face this challenge, which means to apply the mandate under the new Constitution. The study was focused on 24 de Mayo, an impoverished city with great social inequities, at the same time, an exhibition was held in Portoviejo, Manta, Chone, Quito, Guayaquil, Cuenca, Santo Domingo, and Cotacachi cities. The information collected from 379 local leaders allowed to have a national vision of the need of collectively building of the public budget of the GADs, and so that, leave in the past its exclusive and traditional way of elaboration, and consequently succeed in public participation.

**Key Words:** Participatory Budget, autonomous governments, equity, solidarity



## INTRODUCCIÓN

En el mundo moderno la sociedad del conocimiento está encaminada a que los gobiernos provinciales, municipales, parroquiales y a nivel de Gobierno Central, previo a elaborar su presupuesto, pongan en práctica los principios del presupuesto participativo, que es un sistema reconocido en la conferencia sobre: “Habitat II “(II sobre los asentamientos humanos, HABITAT II, 1996)”, organizado por la ONU, como una de las 42 mejores prácticas de gobierno.

De las investigaciones realizadas en literatura especializada se determina que el presupuesto participativo, surge en Porto Alegre, Brasil, como la puesta en práctica de una promesa de gobierno del partido de los Trabajadores que llegó al poder administrativo y político, mediante el voto popular y universal.

Surge esta opción política de izquierda, a la que se le llamó en su momento como la “[...] Administración Popular [...]” (Harnecker, 1999) y perseguía que la ciudadanía intervenga de forma directa en el quehacer público, así, lograr que la ciudadanía se comprometa, se empodere y sea parte de la solución del problema, y no como había sido en el pasado, el problema. Su aplicación buscaba y busca en los actuales momentos, ya que ahora más que nunca se encuentra al orden del día una gran discusión, en donde se persigue que haya una participación ciudadana, en la toma de decisiones, vía efectiva para la democratización de las decisiones gubernamentales.

La investigación que se pone a consideración surge como una respuesta, ante el relativo abandono de los gobiernos locales en toda la patria y porque el tema del presupuesto participativo si bien lo recoge la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el 2008, el COOTAD, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana entre otras, no ha sido objeto de estudio profundo que permita a los GAD’s contar con un instrumento apropiado.

Con su aplicación de manera adecuada permitirá que la mayoría de las provincias, cantones y parroquias del Ecuador que evidencian marcadas necesidades en lo que se refiere a los servicios básicos como agua potable, energía eléctrica, telefonía fija, Internet. Además de su infraestructura básica limitada, tales como, alcantarillado, canalización, vías de comunicación, puentes peatonales y carrozables, centros de salud, hospitales, escuelas, colegios y universidades, se verían satisfechas.

El Presupuesto participativo es un mecanismo para hacer efectiva la participación ciudadana, es un modelo que recoge experiencias de algunos países y pasos fundamentales para la construcción de un sistema en donde las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto, haciendo uso legítimo de lo estipulado por las leyes, participe activamente en la elaboración, ejecución, evaluación y rendición de cuenta del presupuesto participativo.

En el Ecuador pese a que, ha pasado más de una década en que se empezó a enfatizar en este tema, salvo algunas excepciones, no se avizora a corto plazo que tanto los Prefectos (provincial), Alcaldes (cantonal) y Presidentes de juntas (parroquiales), evidencien sus esfuerzos para hacer posible que este instrumento que busca mejorar la relación Estado-Sociedad y permite la construcción del buen vivir y de una sociedad con alto nivel de justicia e igualdad se concrete.

La investigación revela, que varios países en América del sur como Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Uruguay, Chile, Venezuela han experimentado importantes avances en el tema presupuesto participativo, también en el Ecuador

hay experiencias alentadoras como el caso de la Provincia del Azuay, Chimborazo, en Chimborazo, Tungurahua o Imbabura y su emblemático, Cotacachi, cantón considerado internacionalmente como un ejemplo en este tema. Al mismo tiempo, preocupa que en la mayoría del territorio de la nación ecuatoriana no se lo esté implementando como se debe, a pesar de lo imperativo de la ley.

Para evitar las sanciones que estipula la ley, las autoridades de elección popular en sus respectivos territorios, anuncian por diversos medios de comunicación que se ha elaborado el presupuesto de forma participativa, pero en realidad lo que frecuentemente se hace es convocar a la ciudadanía para que presencien lo que un grupo de expertos ha elaborado y de forma simbólica lo aprueben, unos que otros, con algunas variaciones pero en la práctica, se evidencia una debilidad en la gestión del presupuesto participativo.

Conscientes o inconscientes de su importancia, de parte de los gobernantes o líderes locales, la no implementación de este instrumento apropiado para los tiempos modernos en la gestión pública, bloquea el fortalecimiento económico financiero y desvincula la cohesión de propósito entre el gobierno autónomo descentralizado y la ciudadanía, evitando con ello que se concrete una efectiva participación ciudadana. La implementación de este sistema basado en el principio de la redistribución del ingreso, en la descentralización y autonomía y en las capacidades de soluciones propias, inspirado en la democracia participativa, permitirá a la ciudadanía incidir positivamente en las políticas públicas, en la toma de decisiones y en la eficiente y equitativa distribución de los recursos que ingresan a las arcas, vía gobierno central e impuestos.

## METODOLOGÍA

El método dialéctico empleado en la presente investigación, así como los métodos deductivo e inductivo, permitió realizar una evaluación, en el conglomerado social tanto del área rural como del área urbana del país, para establecer cuánto conocen sus habitantes del tema de los presupuestos participativos y participación ciudadana, saber, de qué manera han participado o no en las asambleas convocadas por el ejecutivo provincial, municipal y parroquial, para presentar sus necesidades y para que éstas, sean discutidas, priorizadas e insertadas en el presupuesto anual.

La presente investigación, que hace referencia a la elaboración del presupuesto participativo para hacer efectiva la participación ciudadana se le dio un especial énfasis en el cantón 24 de Mayo, ubicado al sur de Manabí y además se realizó una muestra al azar, en las ciudades de Portoviejo, Manta, Chone, Quito, Guayaquil, Cuenca, Cotacachi y Santo Domingo.

Para el presente caso, el método deductivo permitió conocer, encontrar y descubrir, principios hasta ahora desconocidos, a partir de los conocidos sobre el presupuesto participativo, su importancia para hacer efectiva la tan publicitada participación ciudadana, a partir de lo que se conoce o de publicaciones, literatura especializada e investigaciones existentes sobre el tema en mención.

El método inductivo, permitió determinar un razonamiento lógico mediante la inducción que nace de los casos particulares sobre el presupuesto participativo su importancia en la efectividad de la participación ciudadana, para luego elevarlo a conocimiento general que fueron fundamentales en el presente trabajo de investigación científica.

El procedimiento adecuado para la presente investigación fue la recolección de información, se procedió a la tabulación utilizando cuadros y gráficos estadísticos,

de los datos recogidos mediante las encuestas y entrevistas, dirigidos a un total 379 personas de entre lideresas y líderes comunitarios, barriales y organizaciones sociales, así como a servidores públicos, para su validación se consideró el criterio de expertos y autoridades Provinciales, municipales y parroquiales.

### Población y Muestra

En la presente investigación implementada con especial énfasis en el Cantón 24 de Mayo con una población de 28,846 habitantes según el último censo nacional, se empleó un muestreo probabilístico aleatorio simple finito, cuya fórmula se detalla a continuación.

$$n = \frac{Z^2 * P * q * N}{E^2(N - 1) + Z^2 * P * q}$$

La muestra a realizarse será de 379 personas, donde

N = Tamaño de muestra = 379 personas

n= Población de 24 de Mayo, 28.846 habitantes

$Z^2$  = Nivel de confianza al cuadrado =  $1.96^2$

P = Probabilidad de ocurrencia = 50%

Q= Probabilidad de no ocurrencia = 50%

$e^2$  = Error de estimación al cuadrado = 5%

## RESULTADOS

La investigación realizada deja resultados no tan halagadores, pues se observa una debilidad en la gestión de la implementación y elaboración del presupuesto participativo, por parte de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales, se evidencia además que se subestima la importancia que este tiene, para lograr una efectividad en la participación ciudadana.

Se establece mediante el diagnóstico realizado que de alguna manera aunque no de la forma adecuada se está cumpliendo con lo que determina la Constitución de la República y otras leyes complementarias, de que los GAD's deben elaborar su presupuesto anual de forma participativa. Por lo que se puede afirmar en base a los resultados obtenidos que su implementación tiene debilidades, pero se lo está implementando para evitar la fuerza de la ley.

Se consulta a la población si considera de importancia la participación conjunta con sus dignatarios en la elaboración del presupuesto municipal y la respuesta obtenida es la que sigue:

Figura 1. Participa con sus líderes en la aprobación del presupuesto participativo

RESPUESTAS	FRECUENCIA	%
Si	313	83
No	66	17
<b>TOTAL</b>	<b>379</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración: Félix S. Pilay Toala

Del universo de consultados, 313 que equivale al 83%, manifiestan estar de acuerdo y que esperan ser invitados a participar por la autoridad local, mientras que el 17% plantea, su desacuerdo, con lo que, se puede afirmar que no se sienten capacitados para estas tareas y en su lugar lo hagan los expertos.

Existe un conocimiento importante de un sector mayoritario de la población, sobre los beneficios que traería la elaboración y ejecución del presupuesto participativo, más aún, si se lo aplicara de la forma apropiada, tomando como referencia el efecto positivo de la experiencia del cantón Cotacachi en la provincia de Imbabura y en el mundo, la experiencia de Porto Alegre.

Se interroga a los ciudadanos si alguna vez han sido invitados a participar en una asamblea para la elaboración del presupuesto anual, el 80% dijeron nunca, mientras que el 5% dijeron que siempre y el 15% casi siempre, se evidencia entonces, que si se invita a participar a un pequeño sector, pero a la gran mayoría de la población organizada no se la considera, se podría concluir que efectivamente los líderes que siempre acuden a los llamados del Cabildo son sus allegados.

**Figura 2.** Participa en asambleas populares para aprobar el presupuesto participativo

RESPUESTAS	FRECUENCIA	%
Siempre	19	5
Casi siempre	57	15
Nunca	303	80
<b>TOTAL</b>	<b>379</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración: Félix Pilay Toala

Si bien se evidencia un esfuerzo considerable de los gobernantes por implementar este nuevo sistema, pero en los hechos se mantienen las viejas prácticas de elaborar los presupuestos, en donde, un grupo de técnicos especialistas en la materia se reúnen para, según su mejor criterio y con el aval de las autoridades municipales decidir, en que obra y sector se invertirán los recursos con los que cuentan.

Luego, para demostrar que si están cumpliendo con la ley, convocan a sus allegados líderes que por años se mantienen como dirigentes de las diferentes organizaciones barriales y comunitarias, quienes en una gran sala les proyectan el presupuesto que han elaborado los especialistas para que la asamblea los apruebe y luego difunden por los medios de comunicación social que ha sido aprobado el presupuesto de forma participativa.

De aquí surge la necesidad de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador, comprendan de la importancia que tiene elaborar el presupuesto de forma participativa y a su vez los ciudadanos exijan a sus líderes que lo implementen, lo cual, es una herramienta para que los dignatarios como la sociedad civil organizada garanticen que los escasos recursos económicos con los que se cuenta sean redistribuidos de forma equitativa y solidaria a las comunidades.

## DISCUSIÓN

(Montecinos 2009) en su investigación sobre el presupuesto participativo, en América Latina, ¿complemento o subordinación a la democracia representativa, publicado en la revista del CLAD, Reforma y Democracia del 2009, en Caracas, sostiene que América Latina, se enfrenta a un cuestionamiento real sobre la efectividad de la democracia representativa y sus instituciones para resolver las diversas problemáticas de la región. Esta situación requiere reconocer la efectividad y el futuro de los mecanismos de participación, tales como el presupuesto participativo. Este mecanismo está asociado a un tipo de democracia directa

participativa y que privilegia la inclusión de los ciudadanos en la decisión y control de los asuntos públicos, en contraposición a los tradicionales mecanismos de la democracia representativa, que cada vez más se ven cuestionados por los ciudadanos de la región.

Mientras tanto (Goldfrank 2006), en la revista científica de Ciencias Políticas “Scielo” volumen 26, publicó los procesos de “presupuesto Participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. Que el proceso está abierto a cualquier individuo que desee participar, combina democracia participativa y representativa, implica deliberación (no sólo consulta), busca la redistribución, y se autorregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso.

De igual manera (Zapata N. 2008) corrobora esta definición al referirse al Presupuesto Participativo como un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representada, definen en conjunto, como y a que se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta los objetivos del plan de desarrollo estratégico o institucional.

(Harnecker 1999) la cientista social, de gran trayectoria en Chile, Sostiene que el presupuesto participativo es la más interesante propuesta de participación popular a nivel de gobierno local en América Latina; es un proceso a partir de los limitados recursos disponible de la población la que, en el desarrollo de debates y consultas, define los valores de los ingresos y gastos, y decide en qué áreas deberán hacerse las inversiones y cuáles deben ser las obras priorizadas, de ahí su nombre...”

Harnecker, en su libro “delegando poder en la gente, plantea que “gracias al presupuesto participativo se logra transformar la lógica tradicional de distribución de los recursos públicos que siempre habían favorecido a los sectores de mayores ingresos...” de igual manera, otro investigador que hace contribuciones importantes al tema del presupuesto participativo es (Arenilla M. 2008) al analizar la planificación y presupuesto participativo en la ciudad de Madrid, publicado en la revista de pensamiento iberoamericano de la UAH, “Quorum” señala que el proceso de participación ciudadana que involucra no solo a los órganos competentes, sino a toda la estructura administrativa, convirtiendo a la participación en un eje estratégico y transversal que añade valor operativo a las políticas públicas.

Después de Porto Alegre, Brasil, el norte de Ecuador, tiene una experiencia rica en el tema del presupuesto participativo, es el caso del cantón Cotacachi, que introdujo un modelo, totalmente nuevo, considerando que para aquel tiempo, (1996), el país no contaba con una normativa que lo haga imperativo; sin embargo, su aplicación fue más allá de la simple incorporación de la ciudadanía al quehacer público, a través de la participación en asamblea, sino que, a este grupo humano, se le transfirió competencias en el seguimiento y control de la obra pública y también del gasto. La presente investigación en donde se pone de manifiesto esta acción renovadora “Administración Popular”, como la calificara (Harnecker 2009), busca convertirse en un instrumento de discusión que contribuya a la consolidación de este modelo de gestión en todo el territorio nacional.

## CONCLUSIONES

En la sociedad del conocimiento y de la información, la ciudadanía conoce perfectamente su nuevo rol en la sociedad, de tal manera, que los líderes locales deben estar conscientes de que la sociedad tiene su mirada fija puesta en su accionar, así que en el futuro próximo debe elaborar el presupuesto participativo y este deberá

ser mediante las asambleas populares; la comunidad organizada o no, participará mediante el diálogo con sus mandantes con lo cual, garantizarán que se redistribuya de manera equitativa los recursos que ingresen al gobierno provincial, municipio y parroquial, vía gobierno central o impuestos.

La presente investigación puso de manifiesto la experiencia del Cantón Cotacachi, si bien se habla en los medios de comunicación y así se pudo observar en el recorrido por el país para hablar con la ciudadanía sobre el presupuesto participativo, caso de Cuenca, Chimbo, Azuay, Zamora Chinchipe, Tungurahua, Quito, Guayaquil, Portoviejo, Manta Chone, Santo Domingo, entre otros, pero indudablemente el tema de la vivencia de Cotacachi es la más documentada en el Ecuador y según se pudo observar ha sido considerada como modelo a seguir en lo relacionado a las buenas prácticas administrativas y de gobierno.

Si bien, la experiencia de Cotacachi en Imbabura, refleja el cómo se deben hacer las cosas bien, además este pequeño territorio de la patria ecuatoriana ha sido considerado como un ejemplo a seguir por otras localidades del mundo, no así en Ecuador, tanto que hasta el desarrollo de la presente investigación en términos generales y a pesar de lo que establece la Constitución de la República y el COOTAD, ley orgánica de Participación ciudadana, el código orgánico de planificación y finanzas públicas; la mayoría de los GAD's en casi la totalidad del territorio nacional no lo están aplicando y se está dejando de lado una magnífica oportunidad para desarrollar a los empobrecidos pueblos del país.

Para la buena marcha del Presupuesto Participativo es fundamental la existencia de organizaciones sociales interesadas y capacitadas y con gran formación de liderazgo. La Corporación provincial, municipal, parroquial debe crear condiciones, que garanticen el éxito del modelo para el desarrollo local, que fortalezcan la relación estado – sociedad y que permitan de manera efectiva construir en buen vivir.

El presupuesto participativo, una vez implementado en las provincias, cantones y parroquias por sus líderes locales permitirá que los actores sociales organizados o no, asuman nuevos roles y se conviertan en ciudadanos, con plenos derechos y suficientes capacidades y facultades para decidir su futuro utilizando esta herramienta fundamental de la participación ciudadana.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boletín, hábitat CF+S*, (2000). *Ciudades para un futuro más sostenible*.
- Constitución de la República del Ecuador*. (2008). Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador.
- Juventudes Carlistas. (12 de Julio de 2009). *La experiencia del Presupuesto Participativo: Un modelo de Administración Popular*. Porto Alegre, Brasil:
- Código Orgánico de planificación y Finanzas Públicas. (22 de Octubre de 2010). *Registro Oficial N° 306*. Quito: Ecuador.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. (2010). Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD*. (2011). Quito: Ministerio de coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Revista América Economía*. (29 de Noviembre de 2011). Obtenido de Banco Central del Ecuador: [www.bce.ec/resumen\\_tickerphpvariacionpge](http://www.bce.ec/resumen_tickerphpvariacionpge).
- Registro Oficial N° 634. (6 de Febrero de 2012). *Gobiernos Municipales, Asignación de Modelos de Equidad Territorial*.

- ARENILLA SAEZ, M. (2008). *Experiencia de Presupuestos participativos en el mundo*. España: Universidad Rey de España.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2010). *Ley Orgánica de Poder Público Municipal*. Caracas.
- Banco Central del Ecuador. (marzo de 2013). *Banco Central del Ecuador, resumen*. Recuperado el marzo de 2013, de <http://www.bce.fin.ec/indicador.php?tbl=piib>
- Código orgánico de Planificación y Finanzas Pública. (2010). *Código orgánico de Planificación y Finanzas Pública, 2010*. Quito: Registro oficial 306.
- GAD, Municipal del Cantón 24 de Mayo. (2012). *PDOT*. Sucre- 24 de mayo.
- Gobierno Local de Cotacachi. (2010). *La experiencia del Presupuesto participativo en cotacachi*. Cotacachi.
- GOMEZ HERNANDEZ, E. (2007). *Presupuesto Participativo investigación y desarrollo*.
- Grupo, Faro, Acción para el bienestar público. (2010). *Análisis Financiero y Presupuestaria Cantón 24 de Mayo*. Quito.
- GUERRERO, M. (14 de Septiembre de 2012). Presupuesto General del Estado para el 2013 se mantendrá en unos \$ 26.000 millones. *El nuevo Empresario*, pág. 06.
- HARNECKER, M. (1999). *Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Delegando Poder en la Gente*. Chile: Monte Avila Editores Latinoamericana C.A.
- II conferencia sobre los asentamientos humanos, HABITAT II. (1996). *HABITAT II*. STAMBUL.
- INEC. (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Quito: Inec.
- MARSHALL, M. (1962). introduce el término "Aldea Global". *The Gutenberg Galaxi*.
- MUÑOZ, G. (2009). Nuevos retos de la Participación ciudadana. *Memorias del foro*. Quito, Pichincha, Ecuador: Daniel Barragán.
- Nehmeh, A. (2008). Presupuestos participativos. *Comisión económica y social de las Naciones Unidas para el Asia Occidental*. Whashington, EE-UU: ONU.
- PIZARRO, R. (2011). *Primera quincena de diciembre 2011*. Recuperado el septiembre del 2012, de el Ciudadano: <http://www.elciudadano.gob.ec/> (s.f.). *Procedimiento de aprobación del Presupuesto General del Estado*. Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador.
- VITERI, E. (30 de Febrero de 2009). *Ordena las finanzas públicas*. Obtenido de el CIUDADANO, Periódico digital del gobierno de la revolución ciudadana: <http://www.elciudadano.gob.ec/>
- ZAPATA RONDÓN, N. (2008). *Presupuesto Participativo, Instructivo*. PDRS.

Páginas y revistas científicas de Internet consultadas:

"Proximidad", representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina <http://es.scribd.com/doc/39689303/Cootad-en-el-Registro-Oficial-303>

Los procesos de "Presupuesto participativo" en América Latina : Éxito, Fracaso y Cambio. recuperado de [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_arttext&tlng=en)

Presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/viewArticle/890>

<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/044-junio-2009/montecinos>