

# Presupuesto Participativo Guía Metodológica 2007

---

Lucía Ruiz Pozo

<b>Presentación</b>	7
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	11
<b>2. DEFINICIÓN</b>	13
<b>3. OBJETIVOS</b>	15
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
<b>4. CICLO DEL PP (contenidos, procesos, actores y resultados esperados.)</b>	19
4.1. Coordinación Institucional - Definición metodológica	19
4.1.1. Coordinación institucional	19
4.1.2. Definición metodológica	20
a. Plan Operativo	29
b. Estimación de montos o porcentajes disponibles para programas y proyectos.	29
c. Los criterios de distribución territoriales	32
4.2. Información	25
4.3. Asambleas Parroquiales de Priorización	26
4.4. Análisis Técnico y proforma presupuestaria	27
4.5. Aprobación	27
4.6. Validación, firma de Actas de compromiso	27
4.7. Ejecución y Control	28
4.8. Evaluación y reprogramación	28
<b>TERCERA PARTE</b>	
<b>5. RECOMENDACIONES</b>	31
<b>6. MARCO LEGAL Y NORMATIVO NACIONAL DE LA PLANIFICACIÓN, EL CONTROL SOCIAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ECUADOR</b>	32
<b>7. FECHAS CLAVES</b>	34

Esta guía es una parte de los documentos producidos para el proceso de capitalización de experiencias generadas en la estrategia de gestión de conocimiento que lleva a cabo el Proyecto de Descentralización y Desarrollo Local PDDL / INTERCOOPERATION y el Programa FORLOCAL de CIUDAD. Y es, al mismo tiempo, un aporte al proceso de reflexión y elaboración de propuestas para la implementación de procesos de presupuesto participativo en Ecuador.

La guía metodológica está organizada en tres partes. **La primera parte** presenta los antecedentes sobre presupuestos participativos, la definición del proceso y los objetivos. **La segunda parte** contiene el ciclo de presupuesto participativo en el que se especifican los contenidos, los procesos, actores y resultados esperados en cada fase: coordinación institucional y definición metodológica; información y capacitación de actores; proceso de asambleas territoriales y temáticas prioritarias; análisis técnico de las propuestas; elaboración del POA departamental y de la proforma presupuestaria del gobierno local; aprobación del presupuesto participativo incluido en la proforma presupuestaria consolidada del gobierno local; validación - actas de compromiso; ejecución y control; y evaluación y reprogramación. Y, por último, **la tercera parte** contiene recomendaciones a tomar en cuenta, marcos normativos y fechas claves.

Se espera que esta guía sea de utilidad para los actores interesados en promover procesos de gestión democrática, para que las autoridades, los tomadores de decisiones, los funcionarios municipales, los representantes de la sociedad civil y entidades de apoyo cuenten con una herramienta de referencia para su acción, sin olvidar, no obstante, el contexto local en el que se desempeñan.

# *PRIMERA PARTE*



## 1. INTRODUCCIÓN

Después de más de dos décadas de implementación, los presupuestos participativos siguen incrementando su presencia y popularidad en América Latina. Es un proceso, al mismo tiempo, político y social, que incide en la democratización de la gestión pública a nivel local, y que promueve la inclusión social.

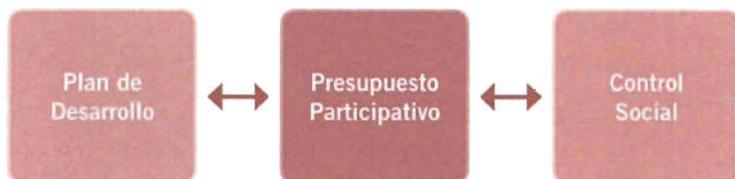
La primera experiencia se gesta en Porto Alegre en 1989. Entre 1997 y 2000 se extiende y replica en muchas otras zonas del Brasil. Y a partir del 2000 empieza a consagrarse alrededor del mundo. Se reproduce la experiencia en la Región Andina, en el Cono Sur y en Centroamérica con resultados relevantes, en Europa e, incluso, en África y Asia.

El proceso, por ejemplo, se ha generalizado en Perú con la Ley Marco de Presupuesto Participativo; 1800 municipios, con diversos niveles de calidad y efectividad, ya cuentan con un presupuesto participativo. Y también en Bolivia, a través de la Ley de Descentralización y Participación Popular (1994), se inició el desarrollo apoyado en la planificación y el presupuesto participativo.

En Ecuador, por su lado, las experiencias de planificación participativa de desarrollo cantonal se impulsaron, en la mayoría de casos, desde los gobiernos denominados “alternativos” liderados por el movimiento Pachakutik. Entre estos municipios, que ya están implementando los presupuestos participativos, destacan: Cayambe, Colta, Cotacachi, Cuenca, Cascales, Guamote, Ibarra, Nabón, Orellana, Otavalo, Suscal, Pelileo, Pindal, Quijos, Taisha, entre otros. También, sin embargo, hay experiencias exitosas, como las de los municipios de Montúfar y Píllaro, que nacieron por la iniciativa de movimientos locales.

Los Gobiernos locales alternativos marcaron importantes pautas para definir nuevos modelos de gestión, casos emblemáticos son los de Cotacachi y Nabón. Éstos ya se han beneficiado de los fondos de la cooperación destinados a apoyar este tipo de procesos.

El presupuesto participativo es parte, y consecuencia, de modelos de gestión local que promueven la democracia participativa como uno de sus pilares de gestión en la conducción del desarrollo local. En general, el presupuesto participativo parte de experiencias previas de planificación participativa (Planes de Desarrollo, Planificación estratégica participativa), y le sigue un proceso de control social.



La participación de los ciudadanos y las ciudadanas en la elaboración, aprobación y control de los presupuestos locales, se ha convertido en un mecanismo que permite construir sociedades más incluyentes y democráticas.

### *¿Por qué una guía metodológica?*

Los gobiernos locales, y la sociedad civil en general, necesitan referentes operativos para implementar herramientas de gestión local participativa. Aunque se han desarrollado un sinnúmero de manuales para la planificación participativa, hay pocos, en cambio, para trabajar el tema específico de los presupuestos participativos en Ecuador (CARE 2005, PDDL 2006, Gobierno Local de Cotacachi 2006, Gobierno Provincial de Chimborazo 2006).

Ahora bien, como todo manual o guía, los usuarios no tienen que olvidar que es sólo una propuesta, una guía, una orientación, y es su deber adaptar esta herramienta metodológica de acuerdo a su contexto local y a su entorno. Este proceso de adaptación es parte también del proceso de formulación de la propuesta metodológica. Y una de las recomendaciones básicas es que la adaptación se realice igualmente de manera participativa.

En la medida que la sociedad civil exige cada vez mecanismos más legítimos y eficientes para atender a sus demandas, los órganos de gobierno necesitan, forzosamente, mejorar las capacidades técnicas de gestión participativa. Esta guía, además de mejorar las capacidades técnicas, también permite fortalecer, entre las instituciones y la so-

ciudad civil, mecanismos para generar acuerdos, consensos básicos y compromisos sobre la asignación de los recursos públicos y privados.

### **¿Para quién va dirigida?**

La guía está dirigida a los actores que estén interesados en promover procesos de gestión democrática y que, a la vez, tengan poder de decisión o quieran involucrarse para llevarlos hacia adelante. Es decir, a autoridades, funcionarios municipales, representantes de los concejos municipales y de las juntas parroquiales, técnicos, asesores y facilitadores de procesos participativos, actores de la sociedad civil, organizaciones de base, actores de la cooperación, etc.

## **2. DEFINICIÓN**

### **¿Qué es el Presupuesto Participativo?**

*“El Presupuesto Participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas.”*

*Ubiratán de Souza – Porto Alegre - Brasil*

El primer paso en el proceso metodológico es **definir** el presupuesto participativo. Es decir, los actores promotores deben establecer cuál es el enfoque, el alcance, y los objetivos que persigue el proceso de presupuesto participativo, y a partir de ahí, establecer el mecanismo que permita **gestionar y supervisar** ese proceso. Esta definición no está cerrada, hay una gran variedad de posibilidades, desde propuestas políticas con alto grado de incidencia en la transformación de estructuras institucionales, hasta propuestas técnicas limitadas a espacios o temas específicos.

Muchas propuestas de presupuesto participativo, no obstante, coinciden en su definición. Lo consideran como una herramienta para mejorar la gestión pública, para fortalecer la democracia representativa con mecanismos de democracia directa, para orientar una distribución más equitativa de los recursos, y para promover el desarrollo integral de los habitantes y sus territorios.

¿Qué significa mejorar la gestión pública? Significa, ante todo, adaptar las instituciones a los objetivos del desarrollo y fomentar la democracia. Implica cambios en las estructuras institucionales para integrar las nuevas dinámicas de participación ciudadana en la gestión municipal (a nuevas demandas, a nuevas tareas, responsabilidades, etc.). Implica establecer nuevos modelos y nuevos procedimientos en las administraciones municipales: nuevas técnicas administrativas, nuevos sistemas de control, de manejo presupuestario, de personal, nueva infraestructura, nuevos procesos para producir información veraz y accesible, nuevos sistemas de prestación de servicios más eficientes, etc. En definitiva, implica volver la gestión más transparente, profesionalizada, moderna, eficiente, ágil, y más importante, preocupada por el ser humano.

¿Qué significa fortalecer la democracia representativa con la democracia directa o participativa? Significa que los ciudadanos tienen derecho a tomar decisiones sobre los asuntos públicos no sólo de manera indirecta, por medio de los representantes electos, sino también de manera directa. Una vez que se establece el procedimiento de participación, las asambleas toman las decisiones con la voz directa de los ciudadanos, y éstas son transmitidas a los órganos institucionales de la administración pública para sellar los acuerdos correspondientes. Se combina, al mismo tiempo, una democracia directa y una democracia representativa. La participación ciudadana es directa en las asambleas, y representativa en las instancias constituidas para el control social a través de representantes.

Asimismo, el proceso involucra la participación de las unidades administrativas del ejecutivo municipal encargadas de dirigir el debate presupuestario con los ciudadanos, las organizaciones comunitarias dotadas de autonomía frente al gobierno municipal, compuestas, principalmente, por organizaciones de base, y demás instituciones que trabajan en el territorio.

El proceso de presupuesto participativo es, además, un proceso flexible, es decir, se encuentra en constante construcción y en constante autorregulación.

¿Qué significa promover una distribución más equitativa? Significa que tanto el gobierno como la población conocen las desigualdades de la realidad local, y toman decisiones conjuntas orientadas a lograr una asignación de recursos más adecuada y que beneficie, sobre todo, a los

grupos y sectores tradicionalmente excluidos, y cuya situación impide un desarrollo integral y efectivo de la zona. Es importante señalar que los procesos de presupuesto participativo deben establecer con claridad las reglas de juego y los recursos disponibles, y éstos deben ser distribuidos de acuerdo a un método objetivo basado en una combinación de criterios generales y de criterios técnicos.

### 3. OBJETIVOS

#### ¿Qué busca el PP?

Uno de los grandes retos para los actores locales es que los objetivos básicos del presupuesto participativo, planteados tanto en términos políticos, sociales como institucionales, sean, ante todo, sustentables.

#### OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

##### **Objetivos Políticos**

- Ampliar la democracia participativa y la distribución del poder
- Mejorar la relación gobierno local – sociedad civil

##### **Objetivos Sociales**

- Promover la inclusión social
- Redistribución de los recursos públicos garantizando una mayor asignación a los sectores tradicionalmente excluidos

##### **Objetivos administrativos - Institucionales**

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

Los siguientes serían otros de los retos a los que se enfrenta el proceso del presupuesto participativo. En primer lugar, busca ampliar la participación ciudadana en las diferentes etapas del proceso (planificación, distribución, priorización, ejecución y control), y potenciar el bienestar de sus habitantes a través de una distribución equitativa de las inversiones, de una priorización eficiente de los recursos y de un control de la inversión en el territorio. En segundo lugar, busca propiciar el uso racional, eficiente y transparente de los recursos estatales (parroquiales, municipales, provinciales) y de la sociedad civil, fortaleciendo las relaciones entre los gobiernos locales y la población. Y en tercer lugar, busca, desarrollando criterios de equidad y cooperación efectiva, redireccionar los recursos hacia la población más vulnerable.

El pueblo conoce, discute, decide y controla.

La administración comparte la información, escucha, analiza con criterios técnicos las propuestas, analiza su pertinencia, su oportunidad, el financiamiento, la viabilidad, y las pone en marcha.

La ciudadanía y la administración monitorean y fiscalizan las intervenciones.

## *SEGUNDA PARTE*



## **4. CICLO DEL PP (contenidos, procesos, actores y resultados esperados.)**

Si bien es flexible, el proceso de presupuesto participativo sigue una lógica cíclica y secuencial que contempla las siguientes fases:

- 4.1. *Coordinación Institucional - Definición metodológica*
- 4.2. *Información - Capacitación*
- 4.3. *Asambleas Parroquiales de priorización*
- 4.4. *Análisis Técnico - Proforma Presupuestaria*
- 4.5. *Aprobación del PP*
- 4.6. *Validación - Actas de compromiso*
- 4.7. *Ejecución y Control*
- 4.8. *Evaluación y reprogramación*

### **4.1. Coordinación Institucional - Definición metodológica**

#### **4.1.1. Coordinación institucional**

El presupuesto participativo puede involucrar varios niveles de gobierno. En general, las experiencias en Ecuador se reducen a la articulación de dos niveles de gobierno, el parroquial y el cantonal, pero también puede contemplarse la articulación y coordinación de los tres

niveles (parroquial, cantonal y provincial).

La coordinación institucional requiere, inicialmente, la voluntad política y el acuerdo entre las autoridades para impulsar el presupuesto participativo para, posteriormente, definir los roles y responsabilidades de cada institución. En el caso de involucrar los tres niveles, aunque la coordinación es más compleja, es igualmente factible.

Una vez logrado el compromiso de los distintos niveles de gobierno, se definen o arman los equipos responsables del proceso del presupuesto participativo o equipo técnico. Por lo general, estos equipos están conformados por uno o dos técnicos del gobierno municipal y algunos técnicos de apoyo externo (ONGs, cooperación que apoyan procesos participativos).

Con el propósito de unificar criterios y conceptos. La primera tarea de estos equipos de trabajo consiste en fortalecer sus capacidades en temas relacionados con el presupuesto participativo. Para, seguidamente, elaborar una propuesta metodológica y mantener informadas a las autoridades locales (provinciales y/o municipales) sobre el proceso de coordinación institucional y sobre la evolución de esa misma propuesta.

#### 4.1.2. Definición metodológica

La definición metodológica es una parte esencial del proceso, por medio de ésta se determina el grado de profundidad de la propuesta que se pretende impulsar. Es decir, se establecen los aspectos operativos y conceptuales que articulan y orientan el proceso de participación ciudadana en la gestión presupuestaria. El equipo técnico trabaja la propuesta y está en permanente diálogo con los actores políticos y las autoridades correspondientes para mantener la viabilidad del proceso. Cabe destacar, que en algunas ocasiones el legislativo opone cierta resistencia a los procesos, y en otras la voluntad política de las autoridades se desvanece e impide avanzar coherentemente con la propuesta.

En un nivel de mayor amplitud de espacios de participación se incluyen en esta fase de definición a los actores de instituciones locales y de organizaciones de la sociedad civil interesados en el proceso y en el control social. Esto significa permitir la participación de la sociedad civil cuando se están dictando las reglas de juego.



¿Qué contiene la propuesta metodológica?

La propuesta metodológica consiste en acordar y de los siguientes aspectos: a) la definición conceptual; b) el plan operativo del proceso de participación; c) la definición de los recursos designados para el PP; d) los criterios de distribución territoriales; y e) las características de los espacios de participación ciudadana.

- a) La definición conceptual: implica definir tanto el sentido del PP (qué va entenderse por PP, cuáles son sus límites, etc.) como su alcance, esta definición, por tanto, determinará, operativamente, el impulso participativo.
- b) El plan operativo: en el plan operativo se establecen las fases, las fechas, las actividades, los recursos requeridos para realizarlas, los resultados esperados y los responsables o coordinadores de las actividades previstas.

Fases	
1.	Coordinación -Metodológica
2.	Información - Capacitación
3.	Asambleas parroquiales
4.	Análisis Técnico - Proforma Presupuestaria
5.	Aprobación del PP
6.	Validación - Actas de compromiso
7.	Ejecución y Control
8.	Evaluación y reprogramación

Actividades	Fechas	Resultados esperados	Responsables
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniones de trabajo</li> <li>- Preparación del equipo técnico</li> <li>- Análisis de la información histórica</li> <li>- Diagnósticos territoriales y sectoriales</li> </ul>	marzo - mayo	Propuesta metodológica /reglamento operativo	Equipo técnico de los distintos niveles de gobierno
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preparación de los materiales de capacitación, información y difusión</li> <li>- Talleres de capacitación</li> <li>- Actividades de difusión</li> </ul>	junio - julio	Sociedad civil informada y capacitada	Equipo técnico de los distintos niveles de gobierno
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preparación de la información</li> <li>- Convocatoria</li> <li>- Asambleas</li> </ul>	julio - agosto	Matriz de prioridades Instancia de control social conformada	Equipo técnico de los distintos niveles de gobierno y representantes territoriales y sectoriales
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis técnicos y de factibilidad</li> <li>- Planes operativos departamentales</li> <li>- Propuesta de proforma presupuestaria</li> </ul>	Agosto- octubre	POA departamentales con presupuestos de propuestas factibles	Departamentos técnicos de los distintos niveles de gobierno
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de la pro-forma presupuestaria consolidada y aprobación</li> </ul>	Noviembre - diciembre	Proforma presupuestaria	Consejo Municipal / Consejo Provincial
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Validación</li> </ul>	Enero	Proforma presupuestaria aprobada	Representantes del gobierno local y del control social
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actividades de seguimiento y control</li> </ul>	todo el año	Informe y seguimiento de acuerdos y ejecución del POA	Responsables del control social
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de la propuesta y recomendaciones para el siguiente año</li> </ul>	febrero - marzo	Evaluación y Propuesta metodológica para el siguiente año	Equipo técnico de los distintos niveles de gobierno y representantes del control social

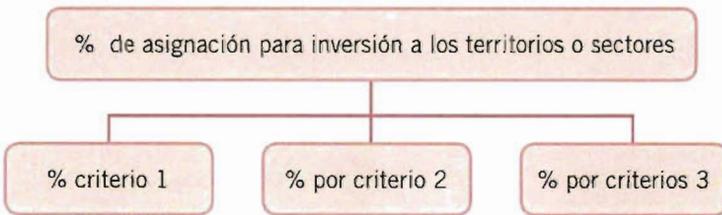
**c) La definición de los recursos disponibles para PP:** hace referencia a la cantidad de recursos asignados y al modo de ser canalizados para el presupuesto participativo. Hay varias modalidades:

- c.1) Montos predefinidos por territorios y sus criterios de distribución.
- c.2) Montos predefinidos por sectores y sus criterios de distribución.
- c.3) Montos definidos de acuerdo a criterios ponderados (población, NBI, etc. ).
- c.4) Montos topes asignados a las principales prioridades sectoriales definidas por la población.
- c.5) criterios prioritarios.

Para conocer el monto disponible para el presupuesto participativo debe conocerse el presupuesto de las instituciones (H. Consejo Provincial y municipios) para el siguiente año fiscal y, concretamente, que parte de ese presupuesto estará destinado a la inversión pública.

Una vez conocido este monto, se evalúan las obras de interés provincial o municipal. Y luego de priorizar y cuantificar los costos estimados de esas obras, y de acuerdo a las competencias de cada institución, se procede a especificar el monto de inversión asignado a cada territorio. Se debe, además, prever un fondo para responder a las obras de arrastre no ejecutadas en el año en curso, otro para enfrentar situaciones emergentes, y otro para utilizarlo como contraparte para convenios inter-institucionales o asignación de créditos.

En base al análisis histórico, se propone destinar una proporción o monto para inversión en el sector rural de la provincia, monto que será debatido en las Asambleas Parroquiales de Presupuesto Participativo.



- d) Los criterios de distribución territoriales:** como indicadores distributivos territoriales del presupuesto se pueden establecer distintos criterios de asignación. Los siguientes son algunos ejemplos: a) una asignación mínima básica a cada territorio (cantón o parroquia); b) una asignación proporcional a la población cantonal o parroquial equivalente; c) una asignación en base a la población con necesidades básicas insatisfechas; y d) una asignación que tenga en cuenta la atención recibida durante los años anteriores. Por otro lado, según la flexibilidad y la evolución que tenga el PP, los municipios pueden adoptar criterios adicionales que consideren pertinentes para mejorar la asignación.
- e) Los espacios de participación:** Entre otros temas, se determina el tipo de reuniones, roles y representación de los actores en cada fase (asambleas, reuniones de trabajo, talleres de capacitación), las instancias ciudadanas de participación que apoyan el proceso como las juntas parroquiales o el tipo de formalización de los acuerdos.

## 4.2. Información - Capacitación

Durante la fase de información se difunde el proceso a la sociedad civil. Por un lado, se informa y se capacita sobre qué es el presupuesto participativo, sus principios, sus fases, procedimientos, mecanismos y reglas del juego, los actores participantes, los montos y criterios de distribución. Y, por otro, se promociona el tipo de desarrollo al que pretende articularse u orientarse. Se dan, además, las recomendaciones necesarias para garantizar una amplia participación ciudadana.

Los encargados de la información, difusión y capacitación son los equipos técnicos de PP y los equipos de comunicación de los distintos niveles de gestión (provincial, cantonal, parroquial). En la medida que son los voceros del proceso, deberán conocer muy bien el concepto, los objetivos, las fases o los procedimientos, y deberán, al mismo tiempo, ser capaces de transmitir una información clara y precisa sobre el verdadero significado del *"Proceso de Presupuesto Participativo"*.

Para lograr transmitir esa información con éxito se utilizarán canales de comunicación diversos. Tendrán lugar talleres de capacitación apoyados en explicaciones o power-points. Y también se prepararán informativos, se distribuirá material de difusión como boletines, trípticos o afiches, o se recurrirá a cuñas radiales.

Finalmente, se deberá informar claramente de cuándo van a realizarse las asambleas, dónde se llevarán a cabo, para qué son, cómo se van a desarrollar, quiénes van a participar, cómo será el proceso de decisión sobre las prioridades, etc.

### 4.3. Asambleas Parroquiales de Priorización

- a) Durante la fase de asambleas parroquiales es el momento de la toma de decisión, de fijar prioridades; son, además, un espacio de rendición de cuentas, de capacitación y formación ciudadana sobre derechos y deberes.
- b) Es el espacio donde se posicionan, explican y valoran los principios del PP. También se explica a la ciudadanía en qué consiste la participación, la inclusión social, la transparencia, o la equidad.
- c) Tiene lugar el posicionamiento de las orientaciones estratégicas provinciales, cantonales y parroquiales, y la difusión de los logros en los distintos niveles y ejes de trabajo.
- d) Es imprescindible que haya transparencia sobre los montos referenciales que están disponibles para ser debatidos en cada territorio, tanto del Consejo Provincial como de los Municipios.
- e) En las asambleas se busca involucrar a todas las organizaciones, formales e informales, presentes en la parroquia: Juntas de Regantes, Liga Parroquial, Representantes Comunales, Comités Barriales, Comités Promejoras, Grupos de mujeres, etc. Las comunidades o sus cabildos deben llegar con un mandato de su territorio sobre sus prioridades. Asimismo, para definir los actores que participarán en la Asamblea Parroquial, es necesario levantar un mapa de actores locales.
- f) La Asamblea Parroquial, con el apoyo del equipo técnico y político, establecerá las prioridades de acuerdo a los recursos disponibles. Las autoridades, los equipos técnicos provinciales y municipios participarán como orientadores, pero no tendrán voto a la hora de definir las prioridades.
- g) En la Asamblea se elegirá un **Comité de Control Social**, como instancia ciudadana de apoyo al proceso de PP, que permita dar seguimiento y monitoreo a las resoluciones emanadas de la

asamblea, incluyendo tanto los compromisos de los gobiernos seccionales (Concejo Provincial, Municipios o Juntas) como el de las contrapartes comunitarias.

#### 4.4. Análisis técnico y proforma presupuestaria

La lista de prioridades discutida por la asamblea de presupuesto participativo se entrega a los departamentos responsables correspondientes. Posteriormente, cada departamento (Obras Públicas, Recursos Hídricos, Financiero, Planificación, Desarrollo, etc.) realiza los estudios técnicos más detallados de factibilidad y de valoración financiera, y emite su criterio. Y después, integradas ya las prioridades, se arma la proforma presupuestaria consolidada tanto en el Consejo Provincial como en los municipios. A esta proforma también hay que incluir las obras que no se podrán ejecutar durante el año en curso y que deberán pasar al presupuesto del siguiente. Y, finalmente, se realiza la reunión interinstitucional de coordinación entre los técnicos de las instituciones y representantes de Juntas para ajustar las matrices de priorización.

En esta fase participan el equipo técnico, los directores departamentales y las autoridades de los respectivos ámbitos. Y se desarrolla inmediatamente después de las asambleas parroquiales.

#### 4.5. Aprobación del Consejo Provincial de los Concejos Cantonales

El consolidado de propuestas pasa a la valoración y aprobación del Consejo Provincial y de los Concejos Municipales. En esta fase participan los actores políticos (prefecto y alcaldes, Consejo Provincial y Concejo Municipal) que deliberarán sobre las propuestas emanadas de las asambleas parroquiales. En estas reuniones de deliberación también participarán como oyentes el Comité de Control Social y el equipo técnico del PP.

#### 4.6. Validación, firma de Actas de compromiso

Después del dictamen del Consejo Provincial y de los Concejos Municipales, se realizan las reuniones de información sobre las resoluciones y la firma de los acuerdos de compromiso. Participan tanto las autoridades políticas, como el equipo técnico y los representantes del Comité

de Control Social. Y, por último, y luego de los ajustes pertinentes, se establece un cronograma provisional de trabajo.

## 4.7. Ejecución y Control

El equipo técnico arma la programación preliminar de ejecución de los compromisos y presenta una programación trimestral. Y después se ratifican las contrapartes comunitarias y se establecen responsabilidades y sus correspondientes responsables institucionales y comunitarios. Participan en esta fase el equipo técnico, fiscalizadores, el Comité de Control Social y la población beneficiaria.

Por otro lado, se determinan las fechas y espacios para presentar la rendición de cuentas del ejercicio presupuestario anterior y las resoluciones para el nuevo ejercicio. La rendición de cuentas, generalmente a principios de año, se realizará anualmente por el Prefecto, los alcaldes y las juntas parroquiales.

## 4.8. Evaluación y reprogramación

Todo este proceso debe tener un seguimiento que permita la evaluación y la retroalimentación permanentes para formular la siguiente fase con una amplia participación de actores.

El proceso, año a año, tiene un carácter flexible y evolutivo, y busca reforzar en cada fase del ciclo los principios del Presupuesto Participativo (governabilidad, mancomunidad, participación, transparencia, eficiencia, solidaridad e inclusión).

En esta fase participan el equipo técnico y el Comité de Control Social, aunque compete al equipo técnico reformular el proceso y establecer la metodología y el cronograma del nuevo año.

## *TERCERA PARTE*



## 5. RECOMENDACIONES

### ***En términos de normativa y regulación***

Es necesario elaborar el Reglamento Interno de Presupuesto Participativo que permita determinar, claramente, los alcances y roles de los diferentes actores, manteniendo, no obstante, el carácter de flexibilidad y adaptabilidad de cada ejercicio presupuestario.

### ***En términos de metodología de priorización***

Es necesario contar, anualmente, con la metodología de criterios de distribución y de priorización.

Analizar y fortalecer los indicadores; evaluando los impactos de cada año. Hay que identificar los indicadores más adecuados.

### ***En términos de planificación y articulación***

Es necesario fortalecer la articulación entre los distintos niveles de administración. Hay que impulsar una coherencia entre los planteamientos de las asambleas de desarrollo parroquial, y cantonal, con las mesas temáticas de concertación. De ahí que sea importante visualizar también los otros niveles de intervención en el territorio (provincial, regional, nacional), tales como planes estratégicos y operativos provinciales, programas de desarrollo regionales, programas y proyectos de unidades ejecutoras descentralizadas y organismos de cooperación internacional, etc.

### ***En relación a las instancias de seguimiento y transparencia***

Es importante definir claramente la instancia de control social que se encargará del monitoreo, seguimiento y evaluación del presupuesto participativo (Consejo, Comité, Junta, Cabildo, etc.) y dar a conocer los roles del equipo técnico (personas, departamentos) encargados. Además, hay que fijar reglas claras y explícitas que garanticen la representatividad y legitimidad, y un adecuado seguimiento del proceso y del cumplimiento de las resoluciones.

Es igualmente importante establecer mecanismos de transparencia de la información.

### ***En relación a la capacitación***

Es necesario fortalecer a todos los actores para garantizar la calidad de la participación en la toma de decisiones. Capacitación en desarrollo local, derechos, planificación, finanzas públicas, participación ciudadana, sistemas organizacionales.

Capacitación a nivel del equipo técnico del gobierno local.

Capacitación a la sociedad civil.

### ***En relación a la sistematización***

Es necesario que, desde un principio, se establezcan mecanismos de sistematización que sirvan de base para un adecuado seguimiento y evaluación de los resultados del proceso de presupuesto participativo con el objetivo de retroalimentar y perfeccionar el proceso.

### ***En relación a la difusión y sensibilización***

A fin de promover el proceso y sensibilizar a los actores locales, es necesario determinar una estrategia de difusión del proceso, y también acordar los mecanismos de transparencia de la contratación, ejecución y seguimiento de los compromisos y de la gestión pública en general. Transparentar también la contribución o contraparte de las comunidades de la sociedad civil.

## **6. MARCO LEGAL Y NORMATIVO NACIONAL DE LA PLANIFICACIÓN, EL CONTROL SOCIAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ECUADOR**

Varios artículos del marco normativo amparan la participación ciudadana en el Ecuador y han servido de marco para la elaboración de ordenanzas y reglamentos a nivel de los gobiernos locales en torno a planificación participativa, presupuestos participativos, mecanismos de acceso a la información y ejercicio del control social.

La Constitución Política de la República del Ecuador (1998), en el artículo 225 establece: “El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración el desarrollo armónico del país, ***el fortalecimiento de la participación ciudadana*** y de las entidades seccionales, y la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza”. Además se

determina la obligación de las entidades del régimen seccional autónomo de rendir cuentas y promover el control social (Art. 237).

El artículo 18 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, garantiza el *control ciudadano de la gestión pública*. En los artículos 20 y 22 se obliga a los organismos del régimen seccional autónomo a *divulgar los planes que hubieran elaborado e informar cada trimestre a la ciudadanía sobre los resultados de evaluación de los planes* y respecto de los correctivos que se realicen, para lo cual deberán establecer sus propios sistemas de información.

La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social (Octubre 1997), impulsa la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, *la participación social en la gestión pública*, así como poner en práctica la categoría de Estado descentralizado, por lo cual se involucra activamente a todos los actores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país con miras a una justa distribución de los servicios y recursos públicos.

La misma Ley propende *al desarrollo armónico de todo el territorio nacional*, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo a las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales, y a la preferente atención de las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo a través de la *planificación participativa y prestación adecuada de servicios públicos a la comunidad* por parte de las instituciones administrativas correspondientes.

Según el Artículo 13 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, las municipalidades están obligadas a facilitar y promover el *control social*. La Ley Orgánica de Juntas Parroquiales y su Reglamento (octubre 2000), establecen su responsabilidad en la planificación y ejecución de los *Planes de Desarrollo Parroquiales participativos* en coordinación con las instituciones y organismos gubernamentales y no gubernamentales.

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción, por su parte, ha expedido el reglamento de creación y funcionamiento de *veedurías ciudadanas*, que son formas organizativas de la sociedad civil, creadas –bajo un procedimiento establecido por la CCC- con el objeto de realizar actividades específicas de *control y vigilancia social de la gestión pública* mediante la participación ciudadana.

## 7. FECHAS CLAVES QUE RIGEN LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Enero	Febrero
<p>Calendario de ejecución (Art. 517)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Una vez sancionada la ordenanza presupuestaria, los jefes de las dependencias y servicios municipales someterán a la consideración del alcalde un calendario de ejecución y desarrollo de sus actividades detalladas por trimestre.</li> </ul>	<p>Prioridades y cupo de gasto. Provisión de bienes y materiales (Art. 517)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El alcalde y el jefe de la dirección financiera estudiarán los calendarios de ejecución y desarrollo de actividades y los relacionarán con las previsiones mensuales de ingresos y procederá a fijar, para cada programa y subprograma, las prioridades y cupos de gasto correspondientes, dentro del término de 8 días anteriores a cada trimestre.</li> <li>Corresponde al jefe de la dirección financiera fijar, en los primeros 8 días de cada mes, los cupos de gasto por partidas en relación con los cupos de disponibilidad.</li> </ul>
Marzo	Abril
Mayo	Junio
Julio	Agosto
<p>Estimación provisional de ingresos (Art. 504)</p> <p><b>Hasta el 30 de julio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La Dirección Financiera hará una estimación provisional de ingresos, en base al promedio de ingresos de los últimos 3 años y de la recaudación efectiva del año anterior.</li> </ul>	<p>Cálculo definitivo de ingresos (Art. 506)</p> <p><b>Hasta el 15 de agosto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El alcalde, con la asesoría de jefe de la dirección financiera, establecerá el cálculo definitivo de los ingresos y señalará a cada dependencia o servicio los límites de gasto a los cuales deberán ceñirse en la formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto.</li> </ul>
Septiembre	Octubre
<p>Programa de trabajo (Art. 502)</p> <p><b>Hasta el 10 de septiembre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Todas las dependencias municipales deberán preparar un programa de trabajo para el año siguiente de conformidad con los procedimientos y sistemas administrativos de planificación adoptados.</li> </ul> <p>Presentación de proyectos de presupuesto (Art. 507)</p>	<p>Anteproyecto de presupuesto (Art. 508)</p> <p><b>Hasta el 20 de octubre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sobre la base del cálculo de ingresos y de las previsiones de gasto de las dependencias y servicios, el jefe de la dirección financiera preparará el anteproyecto y lo presentará a consideración del alcalde.</li> </ul> <p>Proyecto definitivo (Art. 509)</p> <p>Hasta el 31 de octubre</p>

<p><b>Hasta el 30 de septiembre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los proyectos de presupuestos de las dependencias y servicios municipales deberán ser presentados al jefe de la dirección financiera, debidamente justificados. Y serán presentados de acuerdo con las instrucciones y formularios que envíe la dirección financiera.</li> </ul>	<p><b>Hasta el 31 de octubre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El alcalde, con la asesoría del jefe de la dirección financiera, elaborará y presentará al Consejo el proyecto definitivo del presupuesto, acompañado de los informes y documentos que deberá preparar la dirección financiera.</li> <li>Entre éstos figuran los documentos relativos a los aumentos y/o disminuciones en las estimaciones de los ingresos y en las previsiones de gasto, así como la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y un estado de ingresos y gastos efectivos del primer semestre del año en curso.</li> <li>Cuando fuera procedente, deberá acompañar el proyecto complementario de financiamiento para programas, subprogramas o actividades de alta prioridad (si el costo de éstos fuere superior a los ingresos).</li> </ul>
<p><b>Noviembre</b></p> <p><b>APROBACIÓN Y SANCIÓN DEL PRESUPUESTO</b>          Estudio del proyecto de presupuesto (Art. 511)          Hasta el 20 de noviembre</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La Comisión de Finanzas del Concejo estudia el proyecto de presupuesto y emite su informe.</li> </ul>	<p><b>Diciembre</b></p> <p>Estudio y aprobación del proyecto de presupuesto (Art. 512)</p> <p><b>Hasta el 10 de diciembre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El Concejo estudiará el proyecto de presupuesto, lo dictará y aprobará por programas y subprogramas el presupuesto.</li> </ul> <p>Veto al proyecto aprobado (Art. 514)</p> <p><b>Hasta el 15 de diciembre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El Alcalde conocerá el proyecto aprobado por el Concejo y podrá oponer su veto cuando encuentre que las modificaciones introducidas en el proyecto por el Concejo son ilegales o inconvenientes.</li> </ul> <p><b>Hasta el 20 de diciembre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El Consejo se pronuncia sobre el veto del Alcalde si lo hay.</li> </ul> <p>Sancción del proyecto. Vigencia (Art. 515)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Una vez aprobado el proyecto por el Concejo, el alcalde lo sancionará dentro del plazo de 3 días y entrará en vigencia a partir del 1 de enero.</li> </ul> <p>Requisito previo a la aprobación del presupuesto (Art. 516)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No se aprobará el presupuesto del Concejo si en el mismo no se asigna, por lo menos, el 10% de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales.</li> </ul>

Fuente: Ley Orgánica de Régimen Municipal. Actualizada a abril del 2006, Pág. 121-124  
 Elaboración: Lucía Ruiz. CIUDAD-PPDL