

Los presupuestos
participativos en Ecuador

Balance Crítico

Los casos de Píllaro, Nabón y Montúfar

Lucía Ruiz Pozo



SERIE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS No.2

Los presupuestos
participativos en Ecuador

Balance Crítico

Los casos de Píllaro, Nabón y Montúfar

Serie:

Presupuestos participativos No.2

Autora:

Lucía Ruíz

Primera edición:

Centro de Investigaciones CIUDAD-EED/EZE

Copyright:

Intercooperation - Proyecto de Apoyo a la Descentralización
y Desarrollo Local - PDDL

Telf: (593 7) 2830-793

Fax: (593 7) 2843-482

E-mail: pddl@cue.satnet.net

Dirección: Avda. Paseo 3 de Noviembre 4-132 y Los Cipreses

Cuenca - Ecuador

Centro de Investigaciones CIUDAD

Juan de Dios Martínez N34-368 y Portugal

Teléfonos: 3332154 / 2458987

Correo electrónico: ciudadinfo@ciudad.org.ec

Web: www.ciudad.org.ec

Quito, Diciembre 2007

Portada y diagramación:

ZIETTE diseño / 2452 072

Impresión:

Quito - Ecuador

Este documento se elaboró en el marco del convenio entre PDDL y CIUDAD
y se publicó con el apoyo financiero del proyecto FORLOCAL II auspiciado
por el EED-EZE.

Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y
cuando se mencione la fuente.



Los presupuestos participativos en Ecuador

Balance Crítico

Los casos de Píllaro, Nabón y Montúfar

Lucía Ruiz Pozo

| | |
|--|----|
| Presentación | 5 |
| Introducción | 7 |
| 1. Consideraciones generales: metodología y dimensiones | |
| 1.1. Metodología de análisis | 13 |
| 1.2. Dimensiones de análisis | 13 |
| 1.3. Los estudios de caso | 14 |
| 2. Experiencias de presupuesto participativo | |
| 2.1. La experiencia del Municipio de Píllaro | 21 |
| 2.1.1. Datos generales del cantón | 21 |
| 2.1.2. El impulso a la participación | 22 |
| 2.1.3. La propuesta metodológica del PPMT | 24 |
| 2.1.4. Análisis de dimensiones | 26 |
| 2.1.4.1. Dimensión política | 26 |
| 2.1.4.2. Dimensión administrativa-institucional | 28 |
| 2.1.4.3. Dimensión social | 30 |
| 2.2. La experiencia del Municipio de Nabón | 31 |
| 2.2.1. Datos generales del cantón | 31 |
| 2.2.2. El impulso a la participación | 32 |
| 2.2.3. La propuesta metodológica | 35 |
| 2.2.4. Análisis de dimensiones | 37 |
| 2.2.4.1. Dimensión política | 37 |
| 2.2.4.2. Dimensión administrativa-institucional | 41 |
| 2.2.4.3. Dimensión social | 44 |

| | |
|---|----|
| 2.3. La experiencia del Municipio de Montúfar | 45 |
| 2.3.1. Datos generales del cantón | 45 |
| 2.3.2. El impulso a la participación | 46 |
| 2.3.3. La propuesta metodológica y el rol de los actores | 50 |
| 2.3.4. Análisis de dimensiones | 52 |
| 2.3.4.1. Dimensión política | 52 |
| 2.3.4.2. Dimensión administrativa-institucional | 53 |
| 2.3.4.3. Dimensión social | 56 |
| 3. Balance | |
| 3.1. El desafío de la movilización y el involucramiento de los actores | 59 |
| 3.1.1. Participación y representatividad | 59 |
| 3.1.2. El peso de la organización | 60 |
| 3.1.3. El problema de la movilización de las bases | 60 |
| 3.1.4. El control social, espacios, niveles, formas y herramientas | 61 |
| 3.2. Enfoque administrativo y de gestión | 62 |
| 3.2.1. Los arreglos institucionales | 63 |
| 3.2.2. Planificación y presupuesto participativo | 64 |
| 3.2.3. Mecanismos de transparencia | 64 |
| 3.2.4. Fortalecimiento de capacidades | 65 |
| 3.2.5. La definición de topes y criterios de distribución | 66 |
| 3.2.6. Normativo | 67 |
| 3.2.7. Territorial | 67 |
| 3.3. Inclusión social | 68 |
| Bibliografía | 71 |
| Listado de informantes calificados | 75 |
| Anexos | 77 |

Después del camino recorrido por las experiencias de presupuesto participativo en Ecuador, se hace necesaria una pausa para reflexionar sobre los alcances y limitaciones de los procesos. Y también para realizar un balance crítico que permita construir propuestas coherentes con los principios de democratización e inclusión social planteados por los presupuestos participativos.

En este sentido, el PDDL estableció un convenio con CIUDAD para generar una reflexión crítica en torno a los procesos de presupuesto participativo como parte de la estrategia de gestión de conocimiento que lleva a cabo el PDDL sobre el acompañamiento de la gestión local participativa en las provincias de Tungurahua y Azuay.

El balance crítico es parte de una serie de procesos de capitalización impulsada en la estrategia de Gestión de Conocimiento (GCO). A partir de la selección de tres experiencias de implementación de presupuestos participativos, se procedió al levantamiento de información secundaria relevante de los tres casos y se profundizó con entrevistas a informantes calificados. En un taller nacional con autoridades, concejales, funcionarios municipales, técnicos de apoyo y representantes de Juntas Parroquiales de los tres Municipios también se discutieron los procesos, tanto sus enfoques como los aspectos operativos.

Los casos seleccionados fueron Pillaro, Nabón y Montúfar. Hay que señalar que los dos primeros contaron con el apoyo del PDDL para la implementación de algunas de las estrategias locales. Como resultado de este proceso de capitalización de conocimiento se presenta el segundo documento de trabajo de la serie de gestión de conocimiento en presupuesto participativo. En el primero se presenta el marco conceptual del presupuesto participativo y en el tercero una guía metodológica.

El presente documento de balance crítico está organizado en tres capítulos. El primero capítulo toma en cuenta el alcance del balance crítico, la delimitación del estudio, la metodología de análisis, las dimensiones que se abordarán y la selección de los casos.

En el segundo capítulo, luego de una presentación de las características generales de los Municipios de Píllaro, Nabón, Montúfar, se describe el origen de los procesos, la propuesta metodológica y el rol de los actores. Más adelante se aborda el análisis desde la perspectiva de las distintas dimensiones: política (los enfoques, los actores involucrados); administrativa (los arreglos institucionales, herramientas y mecanismos utilizados); y social (inclusión, mecanismos y dispositivos).

El tercer capítulo concluye con un balance en relación a las tres dimensiones: En términos políticos, se analizan aspectos relacionados con el tema de la participación y representación ciudadana, la movilización e involucramiento de los actores, las organizaciones, la movilización de las bases, los espacios, niveles, formas de control social, los conflictos de interés, etc. En términos administrativos e institucionales, se analiza el sistema de gestión, lo administrativo y lo normativo. Se abordan las implicaciones de un nuevo modelo de gestión, las tensiones alrededor del presupuesto participativo en el aparato municipal, los avances, las limitaciones y resistencias al cambio, los conflictos entre poder ejecutivo y legislativo, el peso de la voluntad política en la sostenibilidad del proceso, los nuevos roles y actitudes de autoridades y funcionarios, los dispositivos institucionales, las nuevas competencias, etc. En el tema normativo, se expone la dimensión jurídica legal del presupuesto participativo y la institucionalización. En la dimensión financiera, la estructuración y definición de los criterios de distribución y las prioridades del presupuesto participativo. Y, finalmente, en términos sociales, de inclusión, se aborda el desafío de la inclusión social reflejado en las prioridades y los sectores atendidos.

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, también 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), el proceso democrático se fortalece 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

denominados “gobiernos locales alternativos” liderados por el movimiento Pachakutik. Entre estos Municipios, que ya están implementando los presupuestos participativos, se 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.



En esta expansión de procesos participativos en América Latina y Ecuador, queda pendiente la tarea de verificar su calidad, su nivel de incidencia, y si están logrando los objetivos propuestos.

La mayoría de los procesos de presupuestos participativos se han implementado a nivel local (Municipal), lo que, tal vez, sea una de sus limitaciones al no trascender a otros niveles de gobierno, ni hacia debates fundamentales orientados a impulsar políticas que disminuyan los niveles de pobreza e inequidad. En todo caso, el proceso de presupuesto participativo ha permitido ampliar significativamente la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local.

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

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.

1

CONSIDERACIONES GENERALES

El balance hace una interpretación crítica de varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubren o explicitan la lógica del proceso y los factores que han intervenido en éste. Con el objetivo de mejorar las prácticas, es necesario analizar y obtener una comprensión más profunda de las experiencias. Además, a través del intercambio de estudios y procesos de sistematización es posible establecer un diálogo entre experiencias para compartir las lecciones. Otro objetivo consiste, partiendo de los procesos sociales concretos, en aportar más elementos de discusión para la reflexión conceptual y metodológica.

1.1. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

El proceso parte de experiencias en las que ha habido un acercamiento próximo, del que se cuenta con información básica, y que permite, así, describir un panorama general. Las entrevistas y talleres focales retroalimentan y aumentan dicha información recabada de fuentes secundarias. Esto nos permite identificar las características de los procesos y su evolución. Luego de esta fase de recopilación de información y entrevistas, la tarea siguiente consiste en sintetizar e interpretar críticamente el proceso para alcanzar algunas conclusiones. Y, finalmente, la última fase requiere comunicar los resultados y dialogar sobre los aprendizajes y las proposiciones.

1.2. DIMENSIONES DE ANÁLISIS

En este balance crítico de los procesos de presupuesto participativo interesa, básicamente, estudiar tres dimensiones: la política, la administrativa y la social. La combinación e interrelación de estas dimensiones dará cuenta de los resultados obtenidos, reflejados en términos de gobernabilidad democrática, tras la puesta en marcha de sistemas participativos de gestión pública a nivel local.

Dimensión política:

Se hace aquí alusión a mecanismos que propician la gobernabilidad democrática. Es decir, ampliación de la democracia participativa, redistribución del poder, apertura y consolidación de nuevos espacios de participación, cambios en la relación gobierno local – sociedad civil, existencia de canales que permitan relaciones más horizontales, mayor y más fluida comunicación entre los distintos actores, nuevos mecanismos de funcionamiento e intermediación entre la esfera pública (el gobierno local) y la sociedad, existencia y utilización de mecanismos de control de la sociedad civil sobre la gestión, etc. Dicho con otras palabras, el ejercicio de ciudadanías más activas y con más protagonismo.

Dimensión administrativa – institucional:

Abordamos los siguientes temas: la eficiencia y eficacia de la gestión local; la interiorización de los procesos; la creación de instrumentos; el grado de comunicación interna y externa; la institucionalización de procedimientos transparentes y rendición de cuentas; los mecanismos de acceso a la información; y la satisfacción de las demandas sociales en consonancia con los criterios de equidad y eficiencia.

Dimensión social:

Se trata de determinar si los procesos de presupuesto participativo han generado mecanismos, explícitos o implícitos, de inclusión social, si han logrado una redistribución de los recursos públicos hacia sectores tradicionalmente excluidos, y qué tipo de inversiones se han realizado para satisfacer las necesidades de acuerdo a los criterios de equidad.

1.3. LOS ESTUDIOS DE CASO

Para realizar análisis de los procesos de presupuesto participativo se seleccionaron los casos de las experiencias de los Municipio de Nabón, Montúfar y Píllaro. El Municipio de Nabón, localizado en la sierra austral, cuenta con una trayectoria de siete años de implementación y consolidación de planificación participativa. En el caso de Montúfar, en la sierra norte, el proceso arrancó en 2003 con una experiencia de asamblea cantonal de planificación del desarrollo, para, un año más tarde, implementar el presupuesto participativo. Mientras que Píllaro, en la sierra centro, desde el 2000 cuenta con una planificación estratégica

participativa y desde el 2005 un proceso de presupuesto participativo. Nabón proviene de la línea de los Gobiernos Locales Alternativos que apostaron por modelos de gestión innovadores inspirados en una filosofía de inclusión social y ampliación democrática. Montúfar y Píllaro, en cambio, responden a procesos impulsados por movimientos locales. Si bien, hay que destacar que Píllaro, luego de impulsar su plan estratégico participativo, participó, a partir del 2005, en una propuesta piloto de coordinación interinstitucional con el nivel provincial. Añadir, además, que el apoyo de la cooperación internacional ha estado más o menos presente en los tres casos.

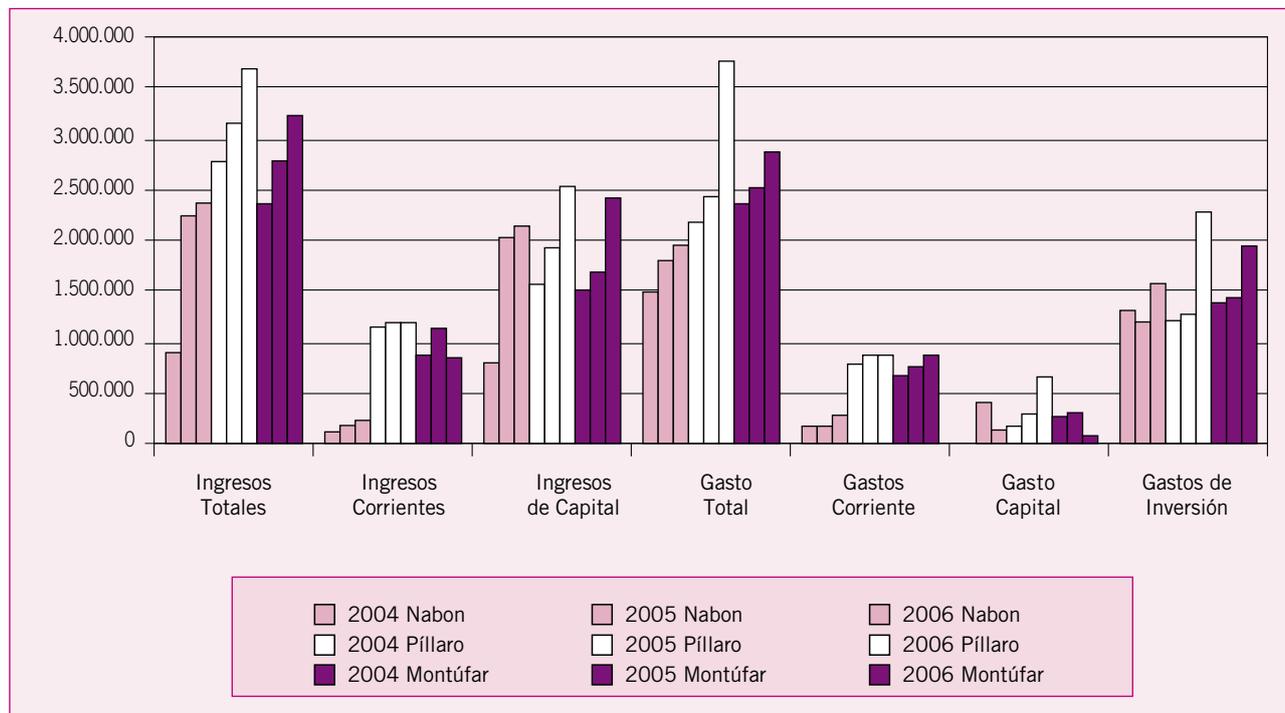
Las propuestas se implementan en contextos de altos niveles de déficit de servicios y de pobreza que contrastan con la realidad de los cantones centrales (Quito). Aunque cuentan con presupuestos exiguos, en constante aumento, si tienen, sin embargo, autoridades comprometidas e interesadas en generar cambios en la gestión local.

INDICADORES SOCIO DEMOGRÁFICOS CANTONALES MONTUFAR, NABON, PÍLLARO Y QUITO

| INDICADOR | Montúfar | Nabón | Píllaro | Quito |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Presupuesto 2006 | 3'241.916 | 2'387.534 | 3'719.810 | |
| Población | 28.576 | 15.121 | 34.925 | 1.839.852 |
| % Población Rural en el Cantón | 56% | 93% | 82% | 24% |
| Población indígena | 322 | 4.400 | 7.474 | 61.122 |
| % Población Indígena | 1% | 29% | 21% | 3% |
| % Agua de red pública en la vivienda | 48% | 19% | 31% | 76% |
| % de pobreza Total | 66% | 93% | 78% | 34% |
| % de pobreza Rural | 84% | 96% | 88% | 51% |
| % de pobreza Urbana | 43% | 52% | 34% | 28% |
| % de analfabetismo femenino | 8,7% | 29,3% | 19,7% | 5,5% |
| % de analfabetismo masculino | 4,4% | 16,5% | 9,2% | 3,1% |
| Niños que no van a la escuela y trabajan | 12% | 21% | 16% | 7% |

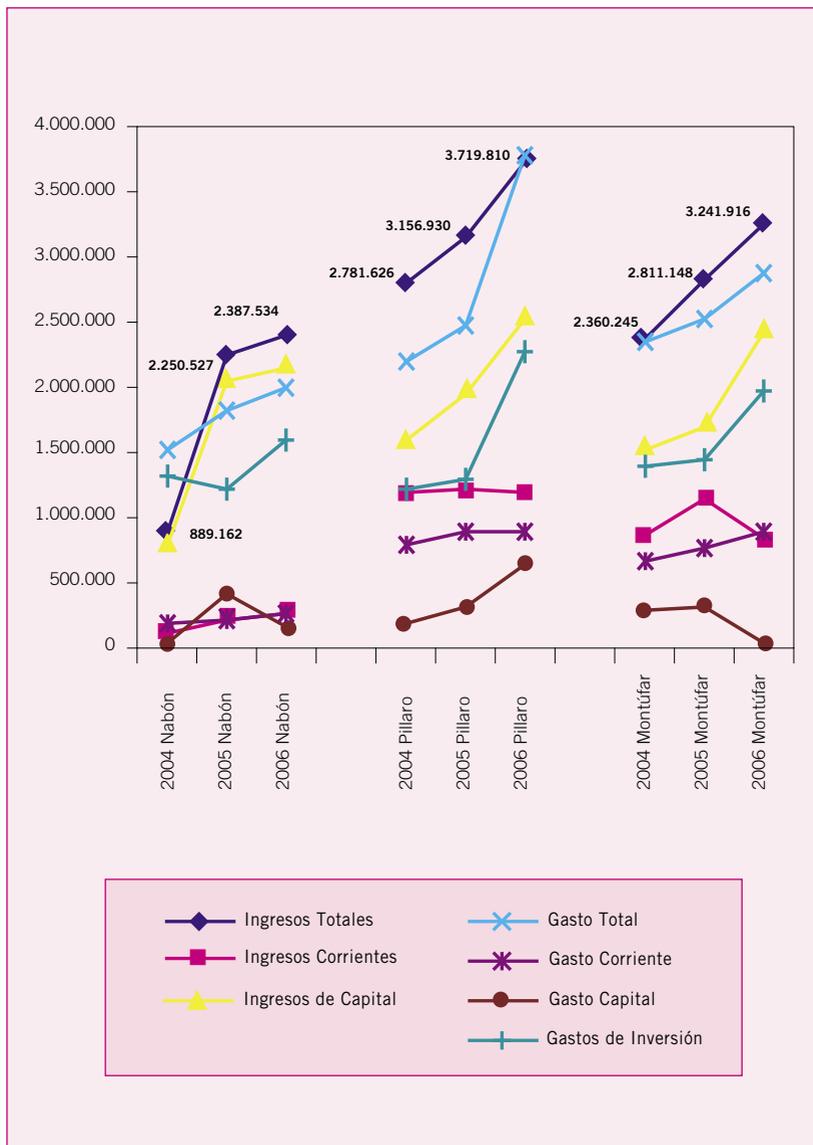
Fuente: SIISE 4.0, INEC, Censo del 2001, Sigob. 2006
Elaboración: CIUDAD.

PRESUPUESTOS MUNICIPALES
NABÓN, PÍLLARO, MONTÚFAR, 2004-2006



Fuente: Cédulas Presupuestarias de Gobiernos Seccionales. Banco del Estado.
<http://mef.gov.ec/Sissec/faces/index.jspx>
 Elaboración: CIUDAD, agosto 2007.

PRESUPUESTOS MUNICIPALES
NABÓN, PÍLLARO, MONTÚFAR, 2004-2006



Fuente: Cédulas Presupuestarias de Gobiernos Seccionales. Banco del Estado.
<http://mef.gov.ec/Sissec/faces/index.jspx>
 Elaboración: CIUDAD, agosto 2007.

2

LAS EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Interesa presentar en este capítulo las características generales, el contexto en el que se enmarca el proceso de innovación a nivel municipal, y la inclusión de la sociedad civil en la gestión local por medio de mecanismos y espacios de participación conseguidos. Se hace énfasis en las dimensiones político, administrativo-institucional y social.

2.1. LA EXPERIENCIA DEL MUNICIPIO DE PÍLLARO

2.1.1. Datos generales del cantón

Píllaro se encuentra en la sierra central, en la Provincia de Tungurahua, y es una de las provincias más pequeñas en extensión territorial del Ecuador. Es un cantón eminentemente agrícola-ganadero, la población rural representa el 66% del total. Cuenta con un nivel de pobreza por NBI del 77%, aunque existen parroquias en las que el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas supera el 90% (San Andrés, Emilio Terán, Poaló), parroquias que, a la vez, concentran mayor población indígena.

2.1.2. El impulso de la participación

Una gestión anclada en la planificación participativa y nuevo estilo de gestión

La actual administración está promovida por un movimiento local pillareño, y el actual alcalde, elegido en 1996, está ejerciendo su tercer mandato. El alcalde de Píllaro explica de la siguiente manera el cambio de gestión que se propuso impulsar: “esta administración se propuso cambiar el anterior estilo de gestión basado en limitarse a tratar de cumplir con los compromisos políticos y no de acuerdo a una planificación y peor aún con la participación ciudadana. Era necesario actuar de acuerdo a la planificación y con una distribución equitativa de los recursos económicos y dar una mayor atención a la zona rural, y atender la vocación agrícola-ganadera desarrollada en el sector rural pero sin desatender al sector urbano. En 1999 se discutió y aprobó el Plan Estratégico Cantonal a diez años”.¹

Una planificación participativa regulada

En noviembre del 2000 se expide la ordenanza que reglamenta y pone en vigencia el Plan Estratégico Participativo del Cantón Píllaro. Dicho plan será utilizado por el gobierno para encauzar el desarrollo armónico cantonal y dictar, entre otras cosas, directrices de crecimiento urbano. Al mismo tiempo, las acciones que emprenda la municipalidad deben concretarse en base a los programas y proyectos propuestos y a la autogestión y cogestión como estrategia para la obtención de recursos. Sin dejar de olvidar que el objetivo de la gestión municipal debe ser la planificación en favor del desarrollo físico, social y económico del cantón, y con el fin último de elevar el nivel de vida de la población.²

Una estrategia de coordinación interinstitucional fallida y frágil

Con el afán de impulsar un sistema de coordinación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno, parroquial, municipal y provincial, en noviembre del 2005 se desarrolló la propuesta de Presupuesto Participativo Mancomunado (PPMT)³ con el apoyo de PDDL.

¹ CORTÉS, Edwin, “Democracia y Presupuesto Participativo, el caso del Municipio Santiago de Píllaro”, Taller Nacional de Democracia y presupuestos participativos. Balance de 3 experiencias: Nabón, Píllaro y Montúfar. PDDL/INTERCOOPERATION, CIUDAD/FORLOCAL, Ambato 30 de Agosto del 2007.

² 1. Municipio Santiago de Píllaro. Ordenanza que reglamenta y pone en vigencia el Plan Estratégico Participativo del Cantón Píllaro. Píllaro, 6 noviembre del 2000. El Municipio expide esta ordenanza “en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley de Régimen Municipal en el artículo 12, numeral segundo y artículos 64 y 161”. Municipio de Píllaro.

El PPMT se planteó como una respuesta a la evidente descoordinación interinstitucional en la inversión y definición de obras a ejecutarse. Para dar solución a la falta de definición de montos y criterios de distribución de los recursos disponibles tanto por los gobiernos municipales como provincial, y para orientarlos hacia las Juntas Parroquiales y enfrentar, planificadamente, la atención de las necesidades. Y, finalmente, para enfrentar los débiles mecanismos de control social.

“El presupuesto participativo mancomunado en Tungurahua es una propuesta de articulación interinstitucional para fortalecer la participación ciudadana en la planificación y definición de las inversiones del presupuesto público y del aporte ciudadano; permitiendo decidir juntos las acciones y obras prioritarias para el desarrollo parroquial, cantonal y provincial, con una visión integral, enmarcada dentro de los principios del Nuevo Modelo de Gestión impulsado por el Gobierno de la Provincia de Tungurahua”.

Guía metodológica del PPMT. PDDL, 2006.

El proyecto piloto de presupuesto participativo mancomunado-PPMT, que prevé la coordinación técnica interinstitucional y la definición de las demandas en la asamblea para trasladarlas posteriormente al Consejo Provincial y al Concejo Municipal, permitió el encuentro de los distintos niveles de gestión, una mayor apertura a las Juntas Parroquiales, la transferencia de información, y la visualización de los avances en las propuestas provinciales, municipales y en los planes estratégicos parroquiales. Sin embargo, en términos de concreción de las demandas,

³ El presupuesto participativo del Consejo Provincial viene implementándose desde el 2003 a través de las matrices que envían las juntas parroquiales rurales de la provincia, matrices que son procesadas por la autoridad y los técnicos del HCPT teniendo como referencia una tabla distributiva temática y demográfica social. Los Consejeros desde ese año no tienen ingerencia en la priorización, aunque por ley son la instancia final de aprobación del presupuesto. En Tungurahua existe un espacio de participación ciudadana que es el Gobierno de la Provincia, instancia que define el Nuevo Modelo de Gestión. La Asamblea Provincial es el espacio de toma de decisiones sobre las estrategias de los diversos temas de interés para el desarrollo de la provincia. El Nuevo Modelo de Gestión provincial plantea como uno de sus objetivos constituir espacios que faciliten y fortalezcan la participación ciudadana y la mancomunidad de acciones de los diversos actores públicos, privados y sociales en el territorio provincial. Durante la III Asamblea del Gobierno Provincial, abril 2006, el espacio de concertación que trata el tema de institucionalidad planteó entre sus resoluciones la necesidad de fortalecer el presupuesto participativo en toda la provincia. En Tungurahua los ejes temáticos se trabajan a través de “espacios”: Agua, Trabajo y gente.

los resultados fueron desilusionantes a nivel provincial⁴; no porque no hubieran recursos para las parroquias, sino porque no se respetaron las decisiones colectivas. Y en la medida que la propuesta piloto estaba concebida como presupuesto participativo mancomunado, la falta de respeto de una de las partes debilitó todo el proceso. Las Juntas Parroquiales se sienten defraudadas y recelosas para iniciar un proceso de presupuesto participativo mancomunado, que ha conllevado enfrentar a la población y responder por los incumplimientos de los compromisos. Esta fallida experiencia obliga a las Juntas Parroquiales a reflexionar sobre la necesidad de revisar los mecanismos y canales de seguimiento para respetar y cumplir los compromisos, y, por otro lado, sobre la necesidad de consolidar una mayor organización de la sociedad civil para presionar el cumplimiento de resoluciones. Ya se han realizado reuniones entre los representantes del Consejo Provincial, los representantes de las Juntas Parroquiales y la autoridad municipal para desatascar el proceso y esclarecer los resultados de las partidas presupuestarias. Por el lado positivo, se puede rescatar que a nivel del Municipio se acataron casi el 100% de las demandas, y que se ha mantenido la voluntad política de continuar apoyando el presupuesto participativo a nivel municipal con una asignación del 35% del presupuesto municipal en el 2007.

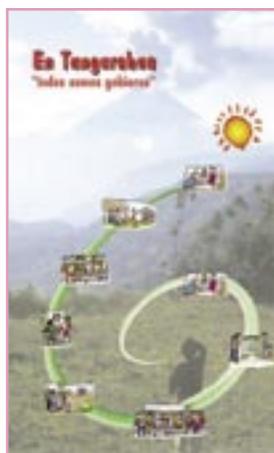
2.1.3. La propuesta metodológica del PPMT

El presupuesto participativo en Píllaro es entendido como la “participación del pueblo en la toma de decisiones sobre las inversiones en las parroquias”⁵.

La propuesta metodológica hace referencia a las fases del proceso, pero a la vez también refleja el enfoque, los principios y las bases del proceso. En la formulación del proceso se hace referencia al modelo de desarrollo que se promueve y lo que se espera con la implementación del presupuesto participativo.

⁴ El Consejo Provincial justifica su actitud bajo el argumento de que los proyectos macro (importantes inversiones en pavimentación, adoquinado de vías, infraestructura de riego, pago de créditos), implicaron mayores erogaciones del Concejo y hubo que redefinir las inversiones.

⁵ La definición que se maneja en el proyecto piloto, como se vio anteriormente era mas amplia e implicaba la coordinación interinstitucional. Aquí se presenta la definición del presupuesto participativo establecida en el taller de programación del plan operativo anual de presupuesto participativo del Municipio de Píllaro, Octubre del 2007, el proceso metodológico se mantiene en su conjunto similar al proyecto piloto de PPMT (Presupuesto Participativo Mancomunado de Tungurahua).



El ciclo del PPMT consta de las siguientes fases

1. Definición metodológica y coordinación
2. Información
3. Asambleas de priorización
4. Estudios técnicos
5. Validación y Aprobación
6. Ejecución
7. Control
8. Evaluación y retroalimentación

Brevemente, el ciclo es el siguiente. En primer lugar, contando con la voluntad política, se articula la coordinación entre actores para definir la metodología de implementación del PPM, que incluye: el plan operativo, fases de implementación, actores involucrados en cada fase, definición de montos para presupuesto participativo, criterios de distribución, criterios de priorización, modalidad de convocatoria, información y modalidades de capacitación de actores. En segundo lugar, ya definidos los procedimientos metodológicos, se implementa el proceso iniciándose con información y capacitación de los actores locales sobre el presupuesto participativo, y, seguidamente, desarrollándose el proceso de participación ciudadana para decidir las inversiones prioritarias a ejecutar en los territorios; proceso que permite, a su vez, conocer los avances en las inversiones generales a nivel de la provincia y de los municipios. En tercer lugar, concluido el proceso de asambleas de presupuesto participativo y rendición de cuentas, sigue una fase de análisis técnico de las propuestas y la consolidación en la proforma presupuestaria junto a la validación con la comunidad. Y en cuarto lugar, se establece la programación y la ejecución, acompañada por un proceso paralelo de seguimiento y evaluación que permitirá la retroalimentación para el nuevo ciclo. Hay que señalar que el ciclo aún no logra definir una estandarización de fechas y actores involucrados, es, pues, un proceso flexible, todavía en construcción y definición.

2.1.4. Análisis de dimensiones

2.1.4.1. Dimensión política

Actores territoriales y comunitarios aliados

El proceso del presupuesto participativo parte con la elaboración de los planes de desarrollo parroquial y con el establecimiento de una distribución de los fondos en función de la distribución poblacional, teniendo muy en cuenta, no obstante, el sector rural. Hay que observar que dicha distribución del presupuesto suscitó reacciones opuestas, incluso en el propio partido político del alcalde, pero se ha logrado mantener la propuesta para generar mayor equidad en el territorio. Y no sólo las prácticas redistributivas encuentran resistencia, también las prácticas participativas tanto en los mismos grupos políticos como en los de la oposición.⁶

Dificultades en la implementación en territorios grandes y coyunturas políticas desfavorables

En Píllaro, el proceso de asambleas de PPMT se desarrolló, únicamente, en cuatro de las siete parroquias. Los factores que determinaron esta aplicación parcial fueron tanto de orden político, debido a un proceso fallido de implementación del nuevo catastro, se acababa de pasar una coyuntura que puso en riesgo la misma permanencia del alcalde en la administración; como de orden territorial, dos de las parroquias en las que no se implementó el sistema asambleario de priorización fueron San Andrés, que cuenta con cerca de 10.000 habitantes, y San Miguelito con cerca de 5.000. Las inversiones, no obstante, se establecieron únicamente con la junta directiva de las Juntas Parroquiales. Ahora bien, en el 2007 ya se implementaron las asambleas en todas las parroquias.

Un proceso fuertemente anclado en el nivel parroquial rural

De acuerdo a la caracterización de la ONU del 2004, el proceso equivale a un “arreglo medio”⁷. El proceso está fuertemente enraizado a los representantes de las Juntas Parroquiales, nivel de gobierno sec-

⁶ MOCA, Sandra, Ruiz, Lucía. Memoria del Taller Nacional de Democracia y presupuestos participativos. Balance de 3 experiencias: Nabón, Píllaro y Montúfar. PDDL/INTERCOOPERATION, CIUDAD/FORLOCAL, Quito, Septiembre del 2007.

⁷ Ver: Yves Cabannes, UN-Hábitat, “Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Quito, Julio 2004 pág 22.

cional menor. Éstas han jugado el rol de interlocutores del proceso. Sólo en ese nivel ha existido cierta capacitación, aunque, para la comprensión cabal y amplia del mismo, todavía sigue siendo insuficiente. Y todavía más insuficiente resulta la difusión y la comprensión para los funcionarios y más aún para las comunidades.

Límites de la participación ciudadana

Una de las debilidades latentes del proceso es que la población aún no se siente convocada, muchos líderes de las comunidades o de los barrios no asisten a las asambleas. Así pues, es débil todavía en el proceso de convocatoria, comunicación y difusión entre las organizaciones. De la evaluación realizada por las Juntas Parroquiales, se desprende que es necesario realizar talleres de información y de motivación. Hay que capacitar e informar a la comunidad sobre el modo de priorizar las obras, hay que buscar mecanismos para concienciar a la comunidad y mejorar su participación, y es igualmente necesario enseñar a elaborar matrices de priorización y enseñar a manejar los indicadores.

Una relación distante entre las necesidades inmediatas y las visiones a largo plazo comunitarias, parroquiales y cantonales

En las asambleas se presentaron a la población las propuestas planteadas en sus planes estratégicos con el objetivo de articular las propuestas del largo plazo con las demandas del año en curso. Y durante estas presentaciones se evidenció que había muchos planes que debían actualizarse, las cosas habían cambiado y había que redefinir los planes para adecuarlos a las necesidades actuales. Aunque no es difícil ponerse de acuerdo, esta adecuación requiere armar un equipo de trabajo que incluya a los distintos departamentos municipales e instituciones calificadas que colaboren con la comunidad, y mayor participación de la población.

Mecanismos y actores de control social no consolidados

En términos de control social y seguimiento, la metodología inicial de PPMT había propuesto la elección de dos miembros de las asambleas, pero no en todas las asambleas se nombraron los comités de control social; en la práctica, y hasta el momento, no han jugado ningún rol. Uno de los grandes problemas es que no se definió con claridad que rol debían desempeñar estos comités. Ante este vacío, el seguimiento lo asumió la Junta Parroquial aunque con poco éxito, porque las observaciones o resoluciones dirigidas hacia el Consejo Provincial no fueron

consideradas por éste. Como se trata de un tema eminentemente político, tanto el alcalde como los directivos de las juntas parroquiales tiene que tener una postura más firme y decidida para poder acercarse al Consejo Provincial y poder conversar sobre las resoluciones.

2.1.4.2. Dimensión administrativa- institucional

Voluntad política y apoyo institucional de la cooperación

El proceso se inició con apoyo técnico de PDDL y con el aval político del alcalde. En la medida en que se trataba de una propuesta de presupuesto participativo mancomunado, también se contó, inicialmente, con el apoyo del prefecto y sus técnicos. De hecho, el proceso se llevó a cabo con la concurrencia de los técnicos de la prefectura. La coordinación institucional implicó la formación y fortalecimiento de un equipo técnico para que impulsara el proceso de presupuesto participativo. Este equipo trabajó en la definición metodológica del proceso, participó en las asambleas, en la sistematización de la información y en la elaboración de los materiales de difusión que permitieran, de manera clara, seguir el proceso de rendición de cuentas y visibilizar las prioridades de los planes estratégicos de las parroquias y de las contrapartes comunitarias. Para que pudieran desempeñar mejor su labor se reforzó al equipo de trabajo con talleres temáticos sobre presupuestos participativos, dimensiones del proceso, participación ciudadana, rol de actores, estructura presupuestaria, etc.

La planificación estratégica participativa está bajo la coordinación de la Dirección de Planificación del Consejo Provincial de Tungurahua. Y la coordinación del proceso de presupuesto participativo recae sobre la dirección de Obras Públicas del Municipio, y hay que subrayar que su director ha adquirido alto compromiso y empoderamiento del proceso. En ese sentido, el director de Obras Públicas ha seguido un proceso constante de formación que incluyó la visita a las experiencias de las parroquias rurales del Azuay y un curso en la Universidad Salesiana sobre presupuesto participativo. Los directores de la área financiera, de planificación y de recurso hídricos, por su lado, aunque se han ido involucrando en la dinámica aún lo hacen con distancia. La propuesta para el proceso de octubre del 2007 plantea la participación de los directores y el acompañamiento del proceso en las asambleas.

Mayor transparencia, disponibilidad de la información y rendición de cuentas

Las Juntas Parroquiales consideran que a través del PPMT fue posible conocer más sobre los presupuestos provinciales y municipales, y sobre cómo se están invirtiendo los fondos públicos. Los directivos de las Juntas Parroquiales estiman que se experimenta una nueva manera de priorizar obras con la concurrencia de la comunidad, de representantes del Consejo Provincial, del Municipio y de los organismos de cooperación. Este proceso, con la participación conjunta, permitió tomar en consideración las necesidades más prioritarias de los sectores.

En términos de rendición de cuentas fue importante la información facilitada a los actores, el cumplimiento de los acuerdos, y especificar las obras realizadas con los recursos asignados por el Municipio y el Consejo Provincial. Los miembros de las Juntas Parroquiales trabajaron en la sistematización de la información proporcionada por el Municipio para presentarla en las asambleas. El protagonismo de las Juntas Parroquiales ha sido decisivo, en la medida que se han ido involucrando sus miembros se ha ido fortaleciendo el proceso.

Hasta el momento, la rendición de cuentas a nivel cantonal se hace sobre las obras realizadas de julio a julio de cada año, no hay, por tanto, una correspondencia con el año fiscal. En las asambleas se transparenta lo comprometido y lo ejecutado en cada territorio.

Las Juntas Parroquiales van fortaleciendo sus capacidades

Las Juntas Parroquiales son las que han ejercido el rol de seguimiento de los compromisos de los gobiernos locales con las comunidades. A nivel cantonal, se han generado espacios de transferencia de la información presupuestaria y avance de los compromisos. A nivel provincial, hasta el 2005, si las Juntas lo pedían tenían acceso a los documentos de soporte de las contrataciones (documentos, contratos de las obras), ahora, sin embargo, no es tan fácil que les entreguen esa documentación.

Las Juntas Parroquiales expresan que para ejercer el control social es necesario que se disponga de los documentos de apoyo, contratos, etc. Pero, e igualmente importante, para ejercer este derecho, también se requiere mayor capacitación y establecer mecanismos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos (veeduría).

Por otro lado, es necesaria una mayor voluntad para respetar las obras prioritarias de acuerdo a las demandas de la población. Los limitados recursos económicos disponibles para el PPMT también suponen un problema: no posibilita atender a todos los barrios y comunidades, y se genera descontento.

Normativa institucionalizada para la planificación estratégica participativa pero no regulada en lo presupuestario

En términos legales, desde el año 2000 se cuenta con la ordenanza que ampara la propuesta de presupuesto participativo y pone en vigencia el Plan Estratégico Participativo del Cantón Píllaro. Las Juntas Parroquiales, a nivel provincial, están buscando los mecanismos de institucionalización que permitan dotar de mayor estabilidad al proceso, y que otorgue más credibilidad a las bases y más claridad sobre los roles de los distintos actores.

Falta sistematización sistemática y sistémica de la información y de los procesos

El proceso adolece de una falta de sistematización sistemática y sistémica. Falta una sistematización territorializada y temática de las inversiones. Y hacen falta procesos informatizados y versátiles que permitan hacer el seguimiento, el control social y la rendición de cuentas de manera integral, y que permitan disponer de la información por canales públicos, boletines, pagina web, etc. Además, es necesario definir tanto el calendario de las fases como los actores que participan en ellas y las tareas específicas que desempeñan.

2.1.4.3. Dimensión social

El proceso de Píllaro, aunque estableció mecanismos de discriminación positiva hacia demandas de grupos vulnerables, no refleja las prioridades de esos grupos. Sus demandas se concentran en nuevas infraestructuras. Se ha señalado, no obstante, que la construcción de casas comunales o parroquiales sí sirve para atender varios servicios comunitarios como las guarderías, y permiten el funcionamiento de varios servicios descentralizados como el registro civil o el correo. Y tampoco se ha empezado un proceso para abordar la cuestión específica de género en el marco de la reducción de inequidades del proceso de presupuesto participativo.

A nivel del gobierno municipal se respeta la asignación del 10% para la atención de grupos vulnerables. Se creó la jefatura de desarrollo social, se creó la escuela de niños especiales que atiende a 250 niños, y se fortalece, a través del mismo Municipio, el programa de maternidad gratuita y la atención a los ancianos. En términos de desarrollo económico, en coordinación con el Consejo Provincial, se impulsan las microempresas de mantenimiento vial, y se apoya a la producción agropecuaria.

El proceso de Píllaro es un proceso nuevo y como tal necesita consolidarse en varios aspectos: la coordinación institucional, el involucramiento de los actores, los mecanismos de control, la ratificación de las voluntades políticas, el fortalecimiento de la capacitación a la ciudadanía y de los espacios de participación, y una mayor articulación del equipo técnico de apoyo con otras instancias técnicas y de decisión. Es necesario, por ejemplo, retomar un proceso de coordinación interinstitucional, Juntas Parroquiales, Municipio, Consejo Provincial, para establecer acciones coordinadas, o trabajar más en la cualificación de la participación y los mecanismos de transparencia, control social y seguimiento.

Prevalece un enfoque administrativo y asistencialista, que busca la eficiencia en la gestión y el apoyo de las Juntas Parroquiales para canalizar las demandas comunitarias hacia la administración Municipal, Provincial y otras instituciones. No existe, no obstante, un enfoque más amplio que abarque un debate sobre el tema de la pobreza, sobre las causas que la provocan y la inequidad en la distribución.

2.2. LA EXPERIENCIA DEL MUNICIPIO DE NABÓN

2.2.1. Datos generales del cantón

El Cantón Nabón se encuentra ubicado al sur-este de la Provincia del Azuay. Tiene 15.121 habitantes (6.9% en el centro urbano, 51.4% en su periferia rural y 47.7% en el resto de parroquias rurales), asentados sobre una superficie de 668.2 km². El sistema productivo generalizado es la agricultura de subsistencia con pequeños excedentes para el mercado (70% de la PEA en el sector). Nabón se caracteriza, además, por una feminización de la agricultura debido al proceso migratorio (Unda, Jácome, 2006: 7). “Nabón es uno de los pocos cantones del Azuay que cuenta con población indígena [29% de su

población], población que históricamente ha estado en desventaja respecto al centro de poder blanco-mestizo y que ha sido excluida de los procesos de desarrollo” (Unda, Jácome, sf: 11).

2.2.2. El impulso a la participación

El impulso del nuevo modelo de gestión promovido por los gobiernos locales alternativos.

En el 2000, por primera vez, Nabón elige una mujer como alcaldesa, cuyo origen, por el lado paterno, es, además, indígena. La alcaldesa forma parte del movimiento Pachakutik, grupo de los gobiernos alternativos que se propusieron impulsar ***un nuevo modelo de gestión***. Rene Unda destaca que en la administración de Amelia Erraéz se cumplió el compromiso establecido por este nuevo modelo de “compartir el poder con la ciudadanía, modernizar la institución municipal y establecer una gestión de nuevo tipo en el desarrollo local basado en un trabajo ético, solidario, sinérgico y planificado participativamente” (Unda, Jácome: 2006, 7).

El plan de desarrollo local como punto de partida, una relación vinculante

En el 2000 se inicia el proceso de cambio en la gestión local con la formulación del Plan de Desarrollo Local. Con una visión crítica de la realidad, y con el propósito de construir otra historia para Nabón, se impulsa la planificación participativa. Y por medio de este proceso participativo se pretende revertir el agudo empobrecimiento ampliando la cobertura de agua segura y saneamiento, armando una estrategia de riego que asegure la seguridad alimentaria, incrementando los ingresos, fortaleciendo las capacidades humanas, e impulsando la reforestación⁸.

Actualmente, en Nabón existe un Plan Estratégico Cantonal para el período 2007-2012 que orienta y enmarca la gestión del presupuesto participativo. Pero es necesario fortalecer el vínculo entre planificación y el proceso de presupuesto participativo e identificar los cuellos de botella. Las asambleas son el espacio creado para la realización y aprobación de los planes, así como un espacio de rendición de cuentas. Para la realización del plan estratégico, en cambio, se planificó en otros espacios creados específicamente para este fin (Navas, 2007).

⁸ Amelia Erraéz presentación del libro de René Unda y Rosario Jácome. “Del clientelismo político a la participación ciudadana: experiencia del presupuesto participativo en el cantón Nabón”. Cuenca, 2006.



Fuente: René Unda, Rosario Jácome. Nabón Proyecto, "Nabón: de lo sectorial agropecuario al desarrollo local", Ecuador 2005. COSUDE Quito, abril, 2006. p13.

Proceso amplio de democratización, que implica el fortalecimiento organizacional y el desarrollo productivo y social

El Municipio concibe las políticas cantonales como un conjunto armónico de normas legales, capacidades humanas e institucionales, recursos financieros y técnicos, relaciones interinstitucionales, e involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil. En Nabón el desarrollo local es entendido como un proceso de cooperación como lo señala una de sus frases más emblemáticas: "Minga por la Vida". El *nuevo modelo de gestión participativo* plantea un proceso amplio de democratización, que implica el fortalecimiento organizacional y el fortalecimiento del tejido organizativo, es decir, plantea el impulso del desarrollo comunitario apoyando a los comités de desarrollo, las comunas y los comités promejoras. También apoya a otro tipo de organizaciones, las relacionadas con las actividades económicas productivas como la asociación de viveristas, invernaderistas, queseros o artesanos, las cajas solidarias de ahorro y crédito, las organizaciones religiosas, deportivas, culturales, gremiales y sindicales, las organizaciones de mujeres, etc. Las organizaciones, y los ciudadanos en general, aportan al nuevo

modelo esa necesidad de planificación. Planificación que se articule desde los distintos espacios territoriales, desde lo comunitario, parroquial hasta conectarse con lo cantonal, sin perder de vista lo nacional e, incluso, desplegando esfuerzos para lograr vínculos internacionales por medio de las relaciones con la cooperación internacional y actores del exterior (Unda R. y Jácome R., 2006).

El presupuesto participativo de Nabón se expresa en los siguientes términos:

“la democracia es real cuando la ciudadanía palpa los frutos de la misma, no desde el discurso retórico, sino desde la práctica, es así como se han venido profundizando los ejercicios de presupuesto participativo en donde la gente, de manera reflexiva y colectiva, decide las prioridades en base a una discusión. De esta manera se rompe la manera tradicional de gastar el presupuesto, puesto que la decisión estaba sometida a la voluntad de las autoridades políticas del cantón y de los técnicos de la municipalidad, sin dejar marco para que la ciudadanía decida el destino de esos recursos. En 1997 se dio el primer intento de presupuestación participativa con una serie de limitaciones. En el año 2000 se emprende con fuerza la presupuestación participativa pasando de un episodio a un proceso con visos de institucionalización. Antes el presupuesto estructurado verticalmente se usaba para mantener un proceso clientelar y populista que disminuía las posibilidades de construir una ciudadanía basada en el conocimiento y apego a sus derechos y deberes. La presupuestación participativa es perfectible y se ve la necesidad de apuntar a proyectos más estratégicos para que las inversiones no se diluyan en obras muy puntuales” (Plan de Desarrollo Cantonal, 2007).

La apuesta de Nabón es de ir consolidando un gobierno local democrático e incluyente.

2.2.3. La propuesta metodológica

El presupuesto participativo es la herramienta que permite la participación de la población en la toma de decisiones, permite la creación y el fortalecimiento de espacios de participación ciudadana, fortalece el tejido social y crea ciudadanía incentivando la planificación comunitaria, parroquial y cantonal; una herramienta, no obstante, que tiene que ir evolucionando conforme vaya cambiando el contexto. Lo importante es que se han conformado instancias que permiten que el proceso sea efectivo. En realidad, el presupuesto participativo en Nabón más que un nuevo enfoque de gestión es una nueva alternativa de gestión. En el proceso de presupuesto participativo participan la población en general, las comunidades, las Juntas Parroquiales, las comunas, las organizaciones e instituciones locales, las organizaciones e instituciones no locales, las ONGs, el Municipio y otros. Aunque hay algunas instituciones locales como clubes o centros educativos que no participan en el proceso pero que sí podrían involucrarse. En las asambleas o instancias de toma de decisiones sobre las prioridades hay una adecuada *representación*, sin embargo, si el proceso de toma de decisiones no tiene un buen facilitador o facilitadora es fácil perder el norte. El facilitador puede evitar que se produzcan problemas derivados del protagonismo. Una constante es que el dinero no siempre alcanza, pero, a la vez, esto es un aprendizaje para priorizar. A parte de las demandas más comunes, en las asambleas se priorizan temas para apoyar la agricultura, ganadería, riego, pequeñas empresas, capacitación y forestación. El proceso de gestión local tiene instancias definidas de control social a nivel comunal, parroquial y cantonal, encargadas de la planificación y del seguimiento de lo planificado (Navas, 2007).

El presupuesto participativo exige la aplicación de principios basados en los derechos humanos. De ahí que el presupuesto participativo tenga una base ética expresada en varios principios que orientan nuevas prácticas individuales, sociales e institucionales, que determinan el nuevo modelo de gestión: participación ciudadana, democracia local, interculturalidad, transparencia, equidad social, ordenamiento de la gestión, descentralización y desconcentración, monitoreo, seguimiento y evaluación (Unda R. y Jácome R., 2006: 12-13).

Las fases del proceso de presupuesto participativo están establecidas y contemplan las siguientes⁹:

I Asamblea ciudadana: rendición de cuentas y asignación presupuestaria

El presupuesto participativo arranca en la primera asamblea ciudadana del año, concretamente, con el informe que presenta el gobierno local sobre la gestión del año anterior. Rendición de cuentas y asignación presupuestaria para las subáreas de acuerdo a los indicadores. Se realiza el primer sábado de abril.



⁹ René, Unda y Rosario Jácome "Del clientelismo político a la participación ciudadana: experiencia del presupuesto participativo en el Cantón Nabón". Municipio de Nabón, Gobierno Local, Proyecto Nabón, PDDL-INTERCOOPERATION, COSUDE Cuenca, sf.

Plan anual comunitario

Asignación presupuestaria a las parroquias, comunas y a cada comunidad de base (mayo). Cada comunidad formula el Plan anual comunitario, PAC, y se llena el formulario No.1 con las prioridades comunitarias (junio).

Consolidación parroquial

El comité de desarrollo parroquial consolida los planes operativos comunitarios y surgen los planes parroquiales y comunales anuales, se llena el formulario No.2 (julio).

II Asamblea ciudadana

Cada subárea entrega oficialmente al H. Concejo Cantonal el presupuesto participativo parroquial. Se realiza el primer sábado de agosto.

Identificación y planes anuales de cada departamento

Los departamentos municipales identifican las demandas que corresponden a cada departamento durante septiembre y octubre.

III Asamblea ciudadana

El primer sábado de noviembre se hace la entrega oficial del presupuesto participativo cantonal al H. Concejo Municipal.

Legalización del presupuesto

En diciembre se entrega la proforma presupuestaria al Ministerio de Economía y Finanzas.

Los procesos son perfectibles y cada año se evalúa para proponer las adecuaciones.

2.2.4. Análisis de dimensiones**2.2.4.1. Dimensión política*****De la desconfianza a la confianza y sostenibilidad***

Los cambios “hacia los nuevos modelos de gestión” enfrentan, inicialmente, una fase de desconfianza. Es el proceso de apertura a la participación, el diálogo, la cercanía y el respeto de los acuerdos lo que va generando la confianza. La alcaldesa destaca que “cuando

nosotros como equipo nos habíamos comprometido con la gente para trabajar, encontramos que la gente desconfiaba mucho del cumplimiento de las cosas, [pues] antes se atendía las actividades con el clientelismo político, quien llegaba primero, el más amigo, eran los beneficiados”.¹⁰ El proceso de la asambleas ciudadanas y las guías permitieron, a pesar de tener una mayoría en contra, trabajar un consenso. Con “autorización” del Concejo se institucionalizó la ordenanza de Participación de la Ciudadanía a través de tres asambleas anuales. La primera es informativa y de compromisos para la realización de las obras; la segunda para seguir y evaluar todo lo que se está realizando, y para iniciar la discusión del presupuesto del siguiente año; y la tercera para consolidar ese presupuesto para ejecutar el siguiente año (Erraez, 2003: 1).

En general, los procesos de “nuevo modelo de gestión” son un proceso de aprendizaje, de ahí que la tarea del equipo impulsor sea su evaluación en constante diálogo con la población. “Dentro del sistema de planificación también se define una metodología de trabajo, porque tiene sus instrumentos necesarios y cada vez queremos ir mejorando con la participación”, señala Doña Amelia Erraez (Erraez, 2003: 1).

La característica de este nuevo proceso es dar voz a los participantes del modo más democrático posible y, sobre todo, respetar tanto las opiniones como las resoluciones. En este caso, la representación es delegativa, son los líderes comunitarios los que representan los intereses de su colectividad. La decisión está en “el pueblo”, la alcaldesa destaca: “hemos tomado mucho en cuenta la opinión y las sugerencias de las comunidades, de los líderes, de quienes lo representan en estos espacios; en las mesas de concertación nadie tiene privilegios, todos tienen derecho a opinar, todos tienen derecho a decidir sobre lo que pase, en el momento de las votaciones se recoge los análisis que hace el pueblo y toman votación solamente los representantes de cada una de las comunidades” (Erraez, 2003: 1).

¹⁰ Entrevista a Amelia Erraez. Alcaldesa del Gobierno Municipal de Nabon. 16 de octubre de 2003. ©OtavalosOnLine.com Todos los Derechos Reservados. info@OtavalosOnLine.com. Web Design: OtavalosOnLine Team .http://www.otavalosonline.com/killkaykuna/dialogo_alcaldes/nabon.htm. Las afirmaciones de esta entrevista se citarán como Erraez: 2003.

Resistencias al proceso en la población y en el legislativo

Se encontraron resistencias al proceso tanto en la población, que se fue adaptando al nuevo tipo de gestión, como en las instituciones a nivel del legislativo. Los concejales estaban “acostumbrados a la conformación de una mayoría [de oposición]”; el nuevo modelo de gestión, en cambio, planea llegar con propuestas para debatir, discrepar y llegar a un consenso. En la interrelación con los jefes departamentales también se establecieron nuevos comportamientos sobre la base de la deliberación, pero, sobre todo, sobre la base de transparencia, de claridad y con un horizonte que es el Plan de Desarrollo Cantonal (Erraez: 2003: 1).

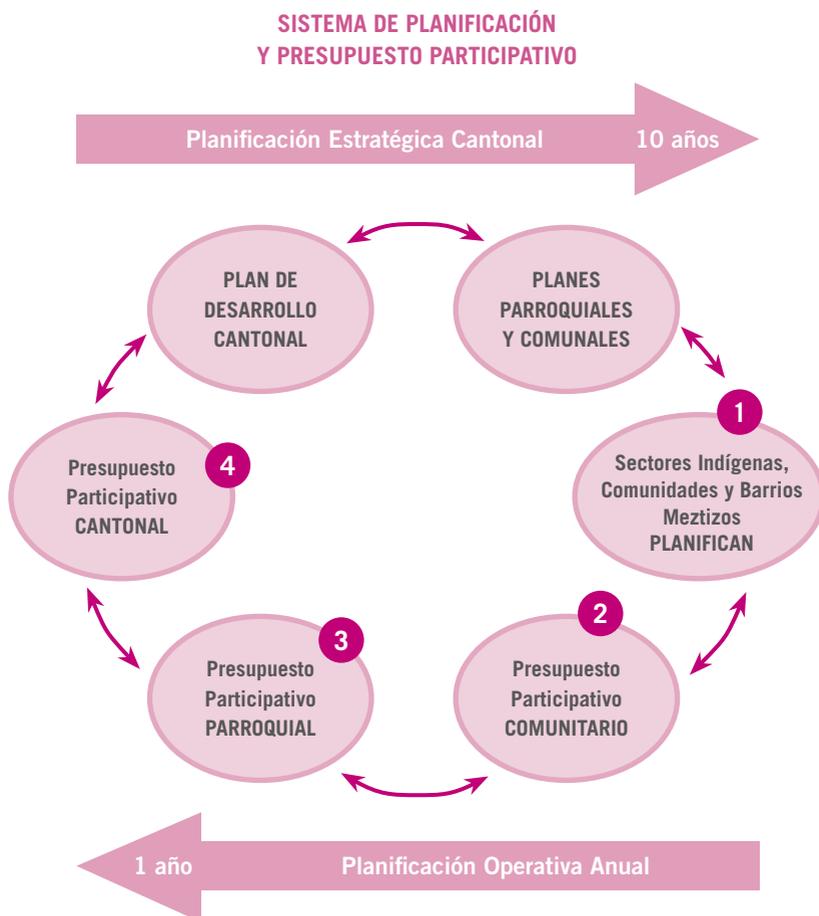
Al principio también hubo resistencias en el aparato municipal para implementar el presupuesto participativo a nivel de los concejales y uno de los presidentes de la Junta, ahora, sin embargo, prácticamente todos lo respaldan (Navas: 2007: 1).

La participación el eje del modelo

“El PP constituye un proceso de toma de decisiones entre la ciudadanía y el gobierno local, sobre el diseño, ejecución, evaluación y control social del presupuesto municipal. En el marco de los objetivos estratégicos del desarrollo cantonal –decididos participativamente y en forma previa-, el Concejo Municipal asigna porcentajes presupuestarios tanto de las obras y acciones estratégicas del desarrollo cantonal como a la asignación directa por parte de la ciudadanía. Con esta asignación, los Comités de Desarrollo Parroquial y Comunal, asignan los valores correspondientes a cada Comité Promejoras (organización de base en la zona mestiza e indígena), allí los hombres y mujeres de cada comunidad o sector, deciden cuáles serán las acciones prioritarias en las que invertirán el presupuesto de ese año y cuál es la contraparte con la que contribuirán. En ese sentido, el presupuesto participativo es un ejercicio participativo de planificación anual de las actividades cantonales con sus respectivos costos. La planificación estratégica se vincula con la planificación operativa anual, dando lugar al Sistema de Planificación y Presupuesto Participativo, que se grafica a continuación” (Unda, Jácome, 2006: 9).

El presupuesto participativo en Nabón toma como punto de partida la comunidad de base, cuya organización es el Comité Promejoras, no constituye una creación nueva para este propósito, ya existía

históricamente en la zona mestiza y en la zona indígena. A partir de ese comité se van articulando las demás instancias de participación ciudadana en la toma de decisiones cantonales. Al mismo tiempo son instancias de seguimiento, y tienen lugar reuniones mensuales de los comités promejoras y trimestrales de los comités de desarrollo parroquial.



Fuente: René Unda, Rosario Jácome. Nabón "Proyecto Nabón: de lo sectorial agropecuario al desarrollo local". Ecuador 2005. COSUDE Quito, abril, 2006, pág. 14.

2.2.4.2. Dimensión administrativa – institucional

Hay que destacar que la actitud de las autoridades y de los funcionarios ha sido sensible a los cambios requeridos por el proceso, es decir, se han acomodado a roles que no son comunes en los Municipios y se han preparado para comprender mejor esta nueva forma alternativa de gestión. El soporte técnico para implementar el proceso proviene del Municipio de Nabón, del Proyecto Nabón y de la Universidad de Cuenca. El Proyecto Nabón, por ejemplo, ha apoyado con técnicos para el fortalecimiento de las estrategias, el seguimiento y la ejecución (Navas, 2007).

La formalización del presupuesto participativo se realizó, en primer lugar, socializando el proceso a nivel de las bases, y, posteriormente, con la construcción participativa de una ordenanza municipal. La ordenanza por si sola no sirve, la sociedad en general debe conocer y respaldar el proceso, las dos cosas son importantes pero complementarias (Navas, 2007).

Priorizaciones territoriales y temáticas en función de la coyuntura pero en el marco de coordinación interinstitucional

A la vez que se fijan las prioridades territoriales hay representaciones para tratar ejes temáticos; y los mismo se van ampliando a medida que se definen las estrategias de desarrollo. Por ejemplo, para impulsar el tema productivo se discute y abarca el ahorro local y el impulso de las cajas comunales. Por otro lado, el trabajo de las mesas depende de la dinámica que adquiere el grupo, pero muchas veces está condicionado por la existencia de un promotor externo, de un financiamiento específico o del apoyo de la cooperación internacional. En Nabón se conformó el Comité de Coordinación Interinstitucional y las mesas para cada una de las líneas estrategias, una de ellas la Mesa de Microfinanzas era necesaria para las iniciativas productivas (Erraez: 2003).

Programas de capacitación

Una de las fortalezas del proceso es contar con niveles de capacitación. El COINLOCAL tiene el centro de formación permanente de talentos humanos que cuenta con módulos comunes y de especialidades (participan por año unas 120 familias). El proceso de presupuesto participativo, sin embargo, necesita intensificar el proceso de información y hacerlo orgánicamente (Navas G., 2007).

Transparencia y aprendizaje

Existe un Comité de Contratación que evalúa las ofertas y elabora un informe de los resultados para, luego, proceder a la contratación. En las reuniones del Comité están los representantes del pueblo observando como se dan las resoluciones, son, en realidad, bienvenidos, y es un proceso de aprendizaje y de transparencia (Erraez: 2003).

La mirada desde dentro es positiva, pero también tienen la necesidad de contar con opiniones externas. La alcaldesa señala: “la gestión es transparente, toma en cuenta las sugerencias de la gente y sobre todo integra a las organizaciones para que ellos también sean actores del propio desarrollo. Creemos que con la información que damos, aunque no tenemos los medios de comunicación, en las asambleas hemos bajado la crítica destructiva, ahora la gente se acerca, está informada y observa las actuaciones de cada uno de nosotros, creemos que hemos logrado un mejor nivel de aceptación de la administración municipal, pero esa es mi apreciación, sería bueno que nos ayuden a sondear desde fuera para ver como estamos” (Erraez, 2003).

Aunque se ha llevado un buen proceso de información para llegar a las mayorías, todavía se requiere un mayor esfuerzo de información, contar, por ejemplo, con gente mejor preparada y con más recursos para socializar el proceso a toda la población. Otro aspecto importante para mejorar el proceso de participación es la inserción orgánica de espacios de evaluación de las estrategias del proceso (Navas G., 2007).

A través de alianzas y convenios se han establecido proyectos que contribuyen al fortalecimiento de capacidades y mecanismos de transparencia¹¹.

¹¹ En el 2005 se estableció en Nabón el proyecto de **Transparencia y acceso a la información** financiado por la Fundación Esquel con el objeto de crear **mecanismos de información** que permitan al Municipio transparentar los procesos de contratación, ejecución de obras, ejecución presupuestaria, y establecer sistemas de información para que los ciudadanos tengan acceso a información clara con respecto a los trámites que realiza el Municipio, así como también a la de los servicios y obras. Otro componente del proyecto es el **mejoramiento de la normativa** interna respecto a los procesos de selección y contratación de obras, servicios y bienes, administración y manejo de los bienes del Municipio, así como de los procedimientos que se realizan en el mismo. Esto con la finalidad de disminuir las complicaciones innecesarias y la excesiva discrecionalidad por parte de los funcionarios. Finalmente, el proyecto incluye el fortalecer los **Mecanismos de control social** con el objeto de incrementar la participación de la comunidad en la vigilancia de los procesos de contratación, ejecución de obras y provisión de servicios por parte del municipio. El proyecto de **participación y gobernabilidad local indígena y mestiza**, en los cantones de Nabón y Chordeleg (Fundación Esquel 2005-2006), incrementa la transparencia de los

Criterios de distribución claros y preestablecidos

Los criterios de distribución territoriales parten de un estudio técnico de cuyos montos se informa a las Juntas Parroquiales y a sus comunidades. Y los criterios de priorización se definen en las reuniones de las comunidades una vez conocidos esos montos (Navas G., 2007: 2).

El presupuesto participativo se distribuye de la siguiente manera. El 15% del monto, bajo el criterio de equidad, se distribuye a *zonas-escenario* del cantón Nabón. El 40% se distribuye proporcionalmente en relación a la población y de acuerdo a cuatro indicadores: el índice de feminidad, el de envejecimiento, jefatura de hogar femenina y el porcentaje de niños/as que trabajan y no estudian. El 25% se distribuye según el criterio de pobreza establecido por las Necesidades Básicas Insatisfechas. Y, por último, el 20% se distribuye en función del territorio y ambiente (Unda R y Jácome R., 2006: 21-23).

Mejoran las contribuciones locales y se canalizan recursos de la cooperación al desarrollo local e internacional

Las contribuciones ciudadanas por concepto de impuestos y tasas, que en el año 2000 bordeaban 2.000 dólares anuales, se elevaron en el 2005 a cerca de 105.000 dólares. Por otro lado, a través de alianzas estratégicas institucionales se consiguió triplicar el presupuesto municipal. Con lo que la ejecución presupuestaria total anual se aproxima a 3.500.000 dólares (Unda R y Jácome R., 2006: 27).

Un gasto corriente reducido y una descentralización del presupuesto

El gasto corriente no supera el 10% (103.200). El 30% es asignado a las subáreas, orientado en su totalidad a las comunidades rurales y barrios urbanos (USD 309.600). Otro 30% se destina al fondo de

Gobiernos Locales Alternativos mediante el empoderamiento de los indígenas y mestizos en cuanto al ejercicio de sus derechos, de su influencia y su poder en los mecanismos de control. Mediante la implementación de este sistema, la comunidad puede consultar información sobre: el presupuesto, los programas de gestión, la remuneraciones del personal del Municipio, los viáticos, las obras y costos, las resoluciones, los contratos, los convenios Interinstitucionales, servicios, auditorías (Ofis, 2007). Además se impulsa la participación comunitaria activa a través de actividades de capacitación enfocadas al desarrollo y a la comunicación, y se establece el sistema de comunicación municipal que garantiza una amplia cobertura y accesibilidad para amplios sectores de la población. Se fortalece la participación de la sociedad civil a través de mecanismos de transparencia y contraloría social, específicamente en presupuesto participativo, y contempla la capacitación de representantes de la sociedad civil sobre sus deberes y derechos, herramientas de concienciación en los centros de información ciudadana y la creación mensual de programas radiales bilingües (Ofis, 2007). <http://www.fundacionofis.org.ec/ desarrollo/dlpcpr01.htm> . visitar también la pagina web del Municipio: <http://www.nabon.gov.ec>

contraparte para ejecución de convenios y contratos con instituciones locales, regionales e internacionales: MIDUVI-PRAGUAS, CO-SUDE, Consejo Provincial, INNFA, Plan Ecuador y otras. Y el 30% restante se invierte en las obras generales del cantón (Unda R y Jácome R., 2006: 21).

Quizás una de las debilidades sea la atomización del presupuesto. A cada comunidad se le asigna un monto, pero en la medida en que las mismas no se asocien para hacer inversiones conjuntas los montos sólo alcanzarán para pequeñas inversiones. En todo caso, ya se están produciendo asociaciones y acuerdos entre las comunidades para optar, alternativamente, a montos mayores (Navas, 2007).

2.2.4.3. Dimensión social

Los criterios de distribución pretenden atender las demandas de los grupos vulnerables y generar un proceso amplio de inclusión social. Hay que señalar que los sectores vulnerables también participan en el proceso de toma de decisiones, mientras que las mujeres expresan sus necesidades de manera diferenciada en los planes comunitarios (Navas, 2007).

El Municipio emprendió proyectos de apoyo a economías familiares, y ya se reflejan cambios significativos. Hace una década el sector agrícola suponía el 12% de los ingresos, en la actualidad esa cifra es del 29%. Otro dato, antes el 60% de los ingresos provenía de los aportes de los emigrantes, ya se ha reducido esa cifra al 23% mientras que los recursos provenientes del sector agrícola-ganadero han subido del 36% al 54% (Municipio de Nabón. Plan de Desarrollo Cantonal. 2007-2012).

Sin duda, el apoyo proporcionado a las unidades agropecuarias de producción familiar ha contribuido a detener el agudo proceso de empobrecimiento de la población. El efecto ha sido importante y diferenciado, los estudios de impacto reflejan que mientras más bajo fue el nivel de ingresos de las familias más alto fue el impacto del proyecto. Estos son algunos ejemplos. El ingreso de las mujeres solas pasó de 29 a USD109; el de familias indígenas de 40 a 137; y el de las parejas mestizas de 87 a 194 (Unda R. Jácome R: 2006: 28). Aunque el incremento es significativo todavía no se logran superar los severos niveles de pobreza que afectan a la región.

La relación con el proceso de presupuesto participativo se refleja en las asignaciones presupuestarias o recursos de la cooperación hacia actividades productivas enmarcadas en los planes parroquiales y comunitarios y que son expresadas por grupos específicos, como el de las mujeres o el sector campesino.

2.3. LA EXPERIENCIA DEL MUNICIPIO DE MONTÚFAR

2.3.1. Datos generales del cantón

El Municipio de Montúfar, con una población de 28.576 habitantes (Censo 2001), está ubicado en el norte del Ecuador, en la Provincia del Carchi. Es un cantón eminentemente agrícola-ganadero, y su centro urbano, San Gabriel, concentra las actividades administrativas y comerciales. Según los datos del censo del 2001, la diferencia de los niveles de pobreza entre el sector urbano y rural es drástica: el 43% de la población urbana está bajo la línea de pobreza, mientras que en el sector rural esa cifra alcanza el 84%.

La población del cantón Montúfar, por su proximidad a la frontera Norte del Ecuador, está en una situación de especial vulnerabilidad por los siguientes factores: a) altos índices de pobreza y déficit histórico en materia de servicios e infraestructura básica; b) deterioro de las condiciones de competitividad y de empleo en el cordón fronterizo producido por el aumento de los costos de producción y por el cambio en la dirección del comercio y el turismo; c) presión sobre los recursos naturales, ampliación de la frontera agrícola y pérdida de los recursos naturales en la ceja de montaña; d) violencia y crisis humanitaria en la frontera con Colombia; y e) presiones y violencia generada por el narcotráfico.¹² “Desde hace pocos años en la provincia del Carchi se empezó a trabajar especialmente en los temas sociales, productivos y ambientales con el fin de aportar a la modernización institucional de los gobiernos locales, al fortalecimiento organizativo de los sectores privados (principalmente del sector productivo) y a la formación democrática-participativa de todos los sectores sociales”.¹³

¹² Informe: “La Frontera Norte del Ecuador: Evaluación y Recomendaciones de la Misión Inter-agencial del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador”, julio, 2004.

¹³ Idem.

La confluencia simultánea de todos estos factores, ha aumentado la inquietud del Municipio y de la comunidad internacional, de ahí la necesidad de intervenir en la región para mejorar las condiciones de vida, el ambiente y la gobernabilidad.¹⁴

2.3.2. El impulso a la participación

El tema de la poca transparencia y de las prácticas clientelares y paternalistas era uno de los principales problemas a los que se enfrentaba la gestión local, y es, por ende, uno de los factores que los gobiernos locales que impulsan un “nuevo tipo de gestión” se proponen atacar.¹⁵ “El término *comisión cachique* fue adoptado para describir la corrupción presente en la designación de contratos para cargos públicos, los miembros del Concejo Municipal recibirían coimas de las compañías a cambio de aprobar sus propuestas (...) El Municipio de Montúfar empezó a revertir esta tendencia cuando se eligió al actual alcalde en el año 2000. En su campaña, él y su equipo de trabajo promocionaron la incorporación de la planificación y del presupuesto participativo en las actividades municipales. Los puntos de vista del alcalde estaban fuertemente marcados por su participación en un club de intelectuales a nivel local, *Borregas Negras*, que publicaban un periódico con temas culturales y políticos de incidencia local. Un miembro de Borregas Negras, originario de Quito y que había trabajado en procesos de democracia participativa, es quien lidera el proceso como director del Departamento de Cultura, con la perspectiva de que un verdadero gobierno participativo requiere un cambio cultural” (Grupo Faro, 2006:3).¹⁶

¹⁴ “La Cooperación alemana (DED) apoya los procesos de participación ciudadana, fortaleciendo la Asamblea de Unidad Cantonal y el Comité de Desarrollo Cantonal, su involucramiento también está asociado con el fortalecimiento institucional del Municipio y el apoyo a micro-emprendimientos e iniciativas de Desarrollo Económico Local. El Proyecto Gobiernos Locales Transparentes de CARE –Ecuador colaboró con asistencia técnica en mecanismos de control social: presupuesto participativo, rendición de cuentas, veedurías, y mecanismos de transparencia vinculados con la contratación pública. Otros organismos de cooperación como OIM, URDENOR, Proyecto APOSINO dan soporte en el tema de infraestructura (agua y alcantarillado, puentes, etc. (...)) A través del Proyecto Gobiernos Locales Transparentes impulsado por CARE, la Comisión Cívica Contra la Corrupción y el PNUD, se apoya al Municipio de Montúfar en el 2004 y 2005 para el fortalecimiento municipal con la capacitación a funcionarios en el uso de nuevas tecnologías, como el manejo del software SIGGLO, que permite procesar rápidamente las transacciones de los ciudadanos, guardar y analizar la información, y manejar de manera más eficiente procesos como la contratación pública. A través de este Proyecto también se fortalece el presupuesto participativo y prácticas de control social y veedurías ciudadanas, como el caso de la veeduría a los proyectos de agua y relleno sanitario y el fortalecimiento de mecanismos de contratación pública”. RUIZ, Lucía. “Planificación y presupuesto participativo en el Municipio de Montúfar - Ecuador”. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional “Planificación y Presupuesto Participativo en Gobiernos Locales en África, Asia y América Latina. Organizado por: Soluciones Prácticas - ITDG - GNTP. Con apoyo de: DGIS - DFID - DDPC III USAID. Del 7 al 11 de Santa Cruz-Bolivia. Noviembre, 2005.

Miembros del Gobierno Municipal, autoridades y actores locales, participaron en el Encuentro Internacional de Gestión Local Democrática y Presupuestos Participativos en Cotacachi, mayo 2001¹⁷. Encuentro que permitió intercambiar experiencias nacionales e internacionales (Ecuador, Brasil y Perú) y firmar la carta de compromiso, de cerca de 40 autoridades locales y representantes internacionales, para promover y velar por los principios del presupuesto participativo y la gestión democrática. Es decir, compromiso orientado a desarrollar capacidades y fortalezas institucionales que permitan a las administraciones locales contribuir a la distribución del poder, a la transparencia y la eficiencia en el manejo público, a la profundización de la democracia, a la promoción de la equidad y al desarrollo de una auténtica interculturalidad.¹⁸

Dos procesos se pueden destacar en el cantón Montúfar. Por un lado, la formulación participativa del Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal en el 2003 y, por otro, la implementación del Presupuesto participativo desde el 2004.

En el 2003, por iniciativa del gobierno local, se propició el desarrollo de la Asamblea de Unidad Cantonal de Montúfar (AUCM). Ésta se reúne anualmente y constituye el espacio para definir los lineamientos de políticas para los ejes del Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal. La estructura orgánica de la AUC está conformada por: a) la Asamblea General; b) el Consejo de Desarrollo y Gestión.; c) el Consejo Asesor; d) la Asesoría Técnica; y e) los Ejes Intersectoriales.

“Se constituye la Asamblea de Unidad Cantonal como una organización de la sociedad civil, independiente y sin fines de lucro (...) La Asamblea de Unidad Cantonal es un espacio de expresión ciudadana para fraternizar, concertar y planificar participativamente el futuro del Cantón Montúfar, cuyas decisiones se basan en los principios de respeto, solidaridad y transparencia, considerando el rico legado cultural y

¹⁵ El Alcalde, Arq. Homero Cadena ha estado al frente de la administración del Municipio de Montúfar por los periodos 2000-2004 y 2004-2008. El Director de Cultura era el Ec. Luis Jácome quien, junto con el Lcdo. Sebastián Caicedo. Secretario General de Municipio, eran los coordinadores de Presupuesto Participativo. Los tres funcionarios formaban parte del grupo progresista *Borrega Negra*.

¹⁶ Actualmente el director de Cultura ya no labora en la institución.

¹⁷ El Encuentro Internacional tuvo los auspicios de PNUD, PGU-ALC, Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos y CIUDAD. Luciano Brunet Coordinador entonces del Presupuesto Participativo de Porto Alegre fue uno de los expositores. Los talleres de capacitación fueron conducidos por técnicos brasileños del PNUD.

¹⁸ El alcalde de Montúfar Arq. Homero Cadena fue una de las autoridades firmantes del acuerdo, y su equipo técnico y coordinadores del proceso participaron en el encuentro y proceso de capacitación e intercambio estableciendo diálogos directos con los expositores internacionales, en particular de Brasil.

pensamiento existente (...) Es un nuevo modelo de gestión, sustentado en la participación activa y comprometida de todos los actores sociales y sectores socio-económicos, tanto en las responsabilidades de carácter consultivo, como en las decisiones claves para el desarrollo humano del Cantón Montúfar. No es un canal de demandas, ni un espacio para realizar proselitismo político o religioso”.

El Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal fue elaborado con la concurrencia de los actores locales reunidos en la Asamblea de Unidad Cantonal en enero del 2003. En total participaron 263 representantes de los diferentes sectores temáticos y territoriales.

El plan está estructurado en torno a los siguientes ejes: Educación y Cultura; Modernización Municipal, Juntas Parroquiales y Comunas; Ambiente y Recursos Naturales; Organización y Participación Ciudadana; Infraestructura y Desarrollo Social; Gestión Social y Producción. Mientras que los temas de Género, Niñez y Adolescencia son considerados como transversales.



La Asamblea de Unidad Cantonal de Montúfar (AUCM) tiene un órgano ejecutivo, el Consejo de Desarrollo y Gestión, conformado por quince miembros: el alcalde, un concejal (o delegado) y un representante de los siguientes sectores: asociación de empleados y sindicato de obreros municipales; Consejo de Comunas Campesinas de Montúfar; Federación de barrios; Juntas Parroquiales; sector productivo; sector ministerios (Salud, Agricultura, Educación y Bienestar Social); sector cultura, educativo y deportivo; sector transporte; mujeres; profesionales; grupo de tercera edad, jubilados y discapacitados; la niñez y juventud; y ONGs.

Con la concurrencia de 654 participantes se celebró la Segunda Asamblea de Unidad Cantonal en enero del 2004. Se aprobaron los estatutos de la Asamblea y se conformaron los siguientes comités intersectoriales de acuerdo a los ejes del Plan de Desarrollo: Cultura, Educación y Deporte; Modernización Municipal, Juntas Parroquiales y Comunas; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Organización y Participación Ciudadana; Infraestructura y Desarrollo del ser Humano; Gestión Social, Transporte, Producción y Salud; Género y Generacional; y Niñez y Adolescencia.

La Tercera Asamblea, realizada en enero del 2005 con la concurrencia de 540 participantes, concentró su trabajo en la evaluación de los logros y las limitaciones enfrentadas por cada una de las mesas temáticas, y en la definición de propuestas y lineamientos de políticas para cada eje temático.

El Comité de Desarrollo y Gestión de la Asamblea de Unidad Cantonal, luego de un trabajo de sistematización del proceso con el equipo técnico del Municipio y el apoyo de Proyecto Gobiernos Locales Transparentes (CARE-PNUD-CCCC), presentó al Concejo Municipal para su debate la propuesta de ordenanza que reglamenta “la asignación, distribución, ejecución, seguimiento, control y evaluación del Presupuesto Participativo del Ilustre Municipio de Montúfar”. En el documento se define el presupuesto participativo en los siguientes términos:

“El presupuesto participativo es un medio y un fin para fomentar la democracia participativa, la distribución equitativa de los recursos y la búsqueda del desarrollo integral de los habitantes del Cantón. Está orientado a propiciar el uso racional, la eficiencia y transparencia de los recursos municipales y de la sociedad civil, fortaleciendo las relaciones entre el Gobierno Local y la población, bajo los principios de solidaridad, equidad y unidad.”¹⁹

Cada año el equipo técnico evalúa el proceso, y se establecen estrategias para el siguiente año. “Los primeros dos años se ejecutó con la estrategia de Alcaldía por la fortaleza en conocimientos de quien trabajó muchos años como contratista. Los próximos años se planteó una coordinación con la Dirección de Obras Públicas, Fiscalización, Departamento de Cultura y Medio Ambiente, para ir cumpliendo estratégicamente por sectores rurales y urbanos. En enero del 2007 se estableció el [plan operativo anual] POA con estricto cumplimiento, lo cual ha sido una estrategia muy exitosa”²⁰. Hay que destacar que parte importante del proceso ha sido la “capacitación al equipo técnico en equidad, visión y metodología sobre diagnóstico, valoración y cuantificación de proyectos, de acuerdo al Plan de Desarrollo Cantonal”.

2.3.3. La propuesta metodológica y el rol de los actores

En el cantón Montúfar, el proceso de presupuesto participativo se inicia en el año 2004. Y la principal característica de este proceso fue el alto porcentaje que se sometió a la participación ciudadana a través de las asambleas de presupuesto participativo (alrededor del 70%).

Se estima que en el proceso del 2004 se contó, en total, con alrededor de 2.400 participantes en las distintas fases de asambleas y cabildos. Si bien se destaca una mayor participación y organización en las asambleas rurales que en las urbanas.²¹

El proceso empieza con la capacitación de los líderes comunitarios. Luego se realizaron las “primarias”, que son asambleas o cabildos comunitarios que se reúnen para llenar la ficha de prioridades para cada

¹⁹ Definición que aparece en la propuesta de ordenanza que reglamenta el presupuesto participativo en el Cantón Montúfar. Asamblea de Unidad Cantonal de Montúfar. Propuesta de Ordenanza. AUCUM 2005.

²⁰ Municipio de Montúfar. Presentación Sebastián Caicedo, Coordinador del presupuesto participativo de Montúfar. “Proceso Metodológico del Presupuesto Participativo en Montúfar”.

uno de los ejes temáticos del Plan Estratégico Cantonal de Desarrollo. Una vez que la ficha es entregada en la secretaría del Municipio, el equipo técnico se reúne para analizarlas, para sistematizar las demandas y establecer criterios de factibilidad y costos aproximados. Posteriormente, esta información es consolidada a nivel parroquial y presentada para su discusión en la Asamblea de Presupuesto Participativo o *Asambleas de factibilidad*, en la que se establecen las prioridades definitivas. Y, finalmente, dichas prioridades fueron sometidas al Concejo Municipal para su votación y aprobación. Estas asambleas, además, también son el espacio de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos del año anterior.

En las asambleas primarias de cada sector se hace el levantamiento de datos y el listado de proyectos con calificación a partir de la matriz de criterios. Previamente al desarrollo de las asambleas primarias, los líderes comunales, parroquiales y barriales reciben talleres de capacitación y reciben las matrices con cinco criterios de priorización: a) necesidad percibida; b) número de beneficiarios; c) impacto ambiental; d) costo económico; y d) factibilidad legal.

Por otro lado, las *Asambleas de factibilidad* se realizan con la presencia del equipo técnico municipal, y éste se encarga de analizar la factibilidad legal, técnica y económica. También participan los presidentes de los cabildos, instituciones legales y organizaciones sociales, buscando atender equitativamente los sectores productivos, salud y educación, con énfasis en obra física. Y también se lleva a cabo una rendición de cuentas de lo actuado hasta la fecha por áreas, montos y plazos. Inicialmente, el alcalde participaba en estas asambleas pero en la del último año ya no participó con la idea de que el proceso fuera más técnico que político.

Las propuestas consolidadas con el presupuesto general son presentadas al Concejo Municipal. Por ley, el presupuesto municipal es votado por los miembros del Concejo, es decir, tienen la última palabra. Ahora bien, en su mayoría, las decisiones tomadas en las asambleas de presupuesto participativo son respetadas.

²¹ Participantes presupuesto participativo 2004: alrededor de 200 personas participaron en el taller de capacitación de noviembre del 2004; en las asambleas o cabildos primarios en cerca de 40 comunidades, en la que concurren en promedio unas 30 personas, da un estimado de 1.200; en las cinco asambleas parroquiales rurales participaron en promedio unas 100 personas, da un total de 500 participantes. En las cuatro asambleas en San Gabriel (sector urbano y periferia), con una participación de alrededor de 50 cada una, da un total de 200; y en la presentación del Presupuesto Aprobado, rendición de cuentas y posesión del alcalde reelecto alrededor de 300 personas.

El proceso del 2006 siguió el siguiente procedimiento:

15 nov: taller de organización del proceso; lo realizó el alcalde con el equipo técnico y los representantes de la AUCM que conformaron el equipo de 4 mesas; conformada cada una por 2 representantes del comité de gestión, 2 representantes del Municipio y 2 representantes del legislativo.

16 nov: taller con miembros del equipo de apoyo, representantes de las Juntas Parroquiales, de las comunas y de los barrios. Para explicar el proceso de llenado de las matrices de priorización.

21 nov: Recepción de formularios de priorización con copia acta y nomina; asistencia certificada; fecha impostergable.

21 y 22 nov: taller de análisis de matrices de priorización comunitaria y barrial, participación en equipo de las 4 mesas.

28 al 13 de dic: asambleas sectoriales de presupuesto participativo (en 5 parroquias, 4 grupos de comunidades y 4 grupos de barrios), donde ya se firman las actas notarizadas.

2.3.4. Análisis de dimensiones

2.3.4.1. Dimensión política

Una condición básica para iniciar un proceso de presupuesto participativo es la existencia de voluntad política para impulsar el proceso. Pero es igualmente importante contar con un equipo técnico comprometido, informado y dispuesto a apoyar el proceso bajo los principios rectores del presupuesto participativo: democratizar la gestión pública, disminuir las inequidades sociales, transparentar los recursos presupuestarios, fortalecer las organizaciones sociales, y mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios y de la gestión municipal.

La Asamblea de Unidad Cantonal y las asambleas de presupuesto participativo del cantón Montúfar constituyen espacios de formación ciudadana, de difusión de los programas de interés local, cantonal y regional, y de reflexión sobre las políticas y la consolidación del

plan estratégico. En las asambleas de presupuesto participativo la población decide, prioriza programas, proyectos y actividades a implementarse en cada sector (parroquia, comunidad o barrio) y para cada uno de los ejes del Plan de Desarrollo.

Un espacio de decisión pero también de aprendizaje colectivo

Las asambleas de presupuesto participativo se han convertido en espacios de múltiples funciones y actividades. Son espacios de participación, discernimiento, concertación y toma de decisiones. Y también son espacios de aprendizaje y formación en diferentes temas de desarrollo local, de información, de rendición de cuentas y de fortalecimiento de la participación ciudadana como un derecho. Durante el proceso de presupuesto participativo también se analiza una visión a largo plazo, y se definen áreas temáticas que se impulsan en un ejercicio presupuestario. Sin duda, el proceso de presupuesto participativo fortalece y da continuidad al proceso de participación ciudadana que, a su vez, está propiciado y articulado por medio de la Asamblea de Unidad Cantonal de Montúfar.

2.3.4.2. Dimensión administrativa- institucional

Una de las mayores fortalezas del proceso de presupuesto participativo en Montúfar es el grado de involucramiento del equipo técnico del Municipio. Éste juega un rol muy importante, es el motor del proceso. Es un grupo fortalecido, que apoya metodológica, logística y administrativamente al proceso. Los funcionarios y servidores públicos, por ejemplo, son facilitadores del proceso de las asambleas parroquiales y barriales de presupuesto participativo. Es, además, un equipo difusor de los lineamientos del plan de desarrollo y de los proyectos en marcha. Entre los temas actuales que están promoviendo destacan el desarrollo económico, el ambiente y la equidad de género. Por otra parte, cierto debilitamiento se produce con la renuncia de funcionarios claves que impulsaban el proceso, es el caso del que fuera director de Cultura y a la vez coordinador del presupuesto participativo.

Relación vinculante, planificación y presupuestos participativos

Entre los elementos positivos del proceso de presupuesto participativo destaca la estrecha vinculación con el Plan de Desarrollo Cantonal, es decir, en el sentido de que las prioridades del presupuesto participativo están orientadas según los ejes temáticos del Plan.

Un innovación institucional: la notarización de las actas de resoluciones

La “Notarización” de las resoluciones de las asambleas de presupuesto participativo es un aspecto innovador, único entre las más de veinte experiencias de presupuesto participativo en el país. Una vez que han sido notariadas el Acta de la Asamblea y la matriz de obras aprobadas para cada uno de los ejes temáticos en cada parroquia, son entregadas a los líderes parroquiales para su difusión y seguimiento. Y constituyen un instrumento jurídico de apelación en caso de incumplimiento. Por otro lado, para cada compromiso del gobierno local hay un compromiso de la comunidad, por lo que la falta de cumplimiento de los compromisos por parte de la comunidad exige al gobierno municipal de cumplir sus compromisos. Si bien es cierto que la existencia de esa contraparte de la comunidad significa un esfuerzo que las familias deben enfrentar con dificultad, también fomenta que la población defienda la obra pública construida, la cuide y fiscalice su implementación.

Los planes operativos anuales una herramienta que se institucionaliza

Está en discusión el reglamento interno para la formulación del presupuesto participativo del 2008. Pero ya existe un avance en el proceso de planificación: elaboración, seguimiento e implementación del Plan Operativo Anual.

A través de la Asamblea de Unidad Cantonal y del Comité de Desarrollo y Gestión se consolida el espacio para definir los lineamientos estratégicos de las diferentes mesas temáticas y su Plan Operativo Anual. Las Juntas Parroquiales, por su lado, también elaboran el documento de planificación estratégica. La consolidación de los espacios de participación ciudadana permite, a su vez, el fortalecimiento del capital social y el manejo de herramientas de gestión.

Transparencia y generación de confianza

Es necesario que las autoridades locales generen confianza y credibilidad, es decir, es necesario que haya transparencia, rendición de cuentas y coherencia entre el discurso y la práctica. Un dato al respecto: de los 206 compromisos establecidos para el 2004, 196 fueron ejecutados durante ese año y los que no se cumplieron se ejecutaron en el 2005. Esta actitud y compromiso permite afianzar y dar credibilidad al proceso.

Actualmente, toda la matriz presupuestaria, con las asignaciones y el detalle de propuestas a ser implementadas, y actualizada de acuerdo al avance trimestral, se publica en el periódico mural a la entrada del Municipio. Este también es un mecanismo importante de transparencia, la población puede verificar el grado de ejecución de los proyectos, qué tipo de proyectos se implementan en todo el cantón y los rubros de ingresos y gastos en detalle del presupuesto municipal.

Criterios de distribución

A partir del 2005, se decidió que cada año se definirá la estrategia de distribución y los ejes específicos de intervención respondiendo a proyectos determinados y respaldados con propuestas factibles. Para el ejercicio 2006, por ejemplo, se resolvió que se daría prioridad al tema de desarrollo económico local. El equipo técnico municipal, con el Comité de Desarrollo y Gestión de la Asamblea Cantonal, discutirán los mecanismos de implementación del presupuesto participativo temático.

Para la implementación del presupuesto participativo, el equipo técnico trabajó en la identificación de las prioridades zonales, temáticas y estratégicas, en la elaboración de la línea de base, en la preparación de información técnica para orientar la discusión de las zonas (déficit de infraestructura por unidades territoriales, posibilidades técnicas de ejecución y señalamiento de proyectos de estudio, etc.), en la identificación participativa de proyectos por unidades territoriales y por ejes temáticos, y en la identificación de proyectos estratégicos de interés cantonal.

Confianza frente a la gestión local

En su mayoría, los representantes de la sociedad civil muestran confianza hacia el proceso. Varios son los logros que la sustentan y varios testimonios y observadores que lo confirman: “se ve las obras que se han realizado por contratación directa, han sido fiscalizados responsablemente, los actos de corrupción fueron frenados en lo referente a contratos que antes cogían los concejales”, “algunos departamentos están funcionando con éxito”, “hay muestras de responsabilidades”, hay “mejor organización de la administración”, “existe mayor comunicación entre autoridades y empleados” y “existe más credibilidad en la municipalidad en general” (CARE, 2004).

2.3.4.3. Dimensión social

El equipo técnico de Montúfar sostiene que en una primera fase del proceso y considerando el alto grado de inequidades no es pertinente una “preasignación” de montos a los territorios -Juntas Parroquiales-, la administración conoce todo el territorio y se encarga de velar por la asignación de recursos a los territorios menos atendidos sobretodo en materia de servicios básicos.

El Municipio cuenta con un levantado de indicadores básicos de los hogares realizado con CARE en el 2004, esta base de datos permite caracterizar los sectores menos atendidos y las carencias a nivel de hogar. Montúfar es uno de los pocos Municipios que ha actualizado, a ese nivel, el grado de atención en los hogares urbano y rurales.

Una de las estrategias ha sido la priorización del desarrollo económico como mecanismo de inclusión social.

3

BALANCE

3.1. EL DESAFÍO DE LA MOVILIZACIÓN E INVOLUCRAMIENTO DE LOS ACTORES

3.1.1. Participación y representatividad

La mayoría de procesos de planificación y presupuesto participativo han sido impulsados desde “arriba”, es decir, han sido autoridades con propuestas alternativas de gestión los que han promovido estos procesos. En Ecuador, la promoción del presupuesto participativo es muy reciente. En el 2001 cuarenta autoridades y representantes de gobiernos locales, la mayoría de gobiernos locales alternativos, participaron en el encuentro internacional organizado por Naciones Unidas. Nabón y Montúfar firmaron la carta de compromiso para dar impulso a esta propuesta.

La puesta en marcha del presupuesto participativo, en Nabón en base a la primera guía metodológica-operativa en el 2002, en Montúfar en el 2003 y en Píllaro en el 2005, se han articulado, en general, a otros procesos participativos ya vigentes. En el caso de Nabón, junto al Plan de Desarrollo Cantonal participativo (1999) y a la instauración de la Asamblea ciudadana (2000). En Montúfar con la creación de la Asamblea de Unidad Cantonal de Montúfar (2003). Y en Píllaro, junto al Plan Estratégico Participativo (2002) y a los Planes Estratégicos Parroquiales Participativos (2004). Cada año la implementación de los presupuestos participativos ha seguido un proceso evolutivo de mejoramiento, ampliando, por ejemplo, los niveles de representatividad. Y no

sorprende porque las experiencias latinoamericanas tienden a privilegiar la “democracia participativa comunitaria” (Y. Cabannes, 2003). En el caso de Montúfar, se recibe la matriz de priorización directamente de las comunidades y de los barrios. Éstas, posteriormente, son sistematizadas y evaluadas por el equipo técnico y presentadas a la asamblea parroquial para la selección final de prioridades. En Nabón se fortalece la representatividad comunitaria de base, la parroquial y la cantonal, y cuenta con un sistema deliberativo en los tres niveles de los procesos asamblearios. Y en Píllaro, en el 2005, el proceso se basó en la convocatoria de los representantes de las Juntas Parroquiales, pero en el 2006 se implementó la propuesta de PPMT con el sistema asambleario a nivel de la parroquia, aunque, no obstante, sin una clara definición del sistema de representación de las comunidades, de la población o de las instituciones.

3.1.2. El peso de la organización

El principal reto al que se enfrentan los procesos es la debilidad organizativa. “La organización social de base en Nabón es bastante débil, hasta hace poco los comités promejoras existían sólo de nombre en la mayoría de casos, pero en esta etapa han comenzado a tomar nueva vida” (Unda: 2007: 24). Igual ocurre en Montúfar, los comuneros no logran posicionarse como representantes del sector campesinado en el cantón (la población indígena no es muy significativa en este cantón). Mientras que en Píllaro tampoco es visible una base organizativa fuerte de la sociedad civil.

Durante el proceso se han ido generando dinámicas organizativas. Es el caso de la conformación de la Prefederación de Barrios Urbanos en Montúfar; en el 2005 sólo había cuatro barrios constituidos jurídicamente, actualmente son doce. En Nabón se ha creado la “conformación de comités promejoras en las comunidades donde no existían y se ha fortalecido el nivel dirigencial de los existentes, quienes tienen una permanencia en las reuniones parroquiales para estar informados y ser incluidos en las propuestas del desarrollo cantonal” (Unda R. Jácome R., 2006: 25).

3.1.3. El problema de la movilización de las bases

Los procesos se basan en la representación comunitaria o barrial. Uno de los cuestionamientos a la eficacia de los procesos, en relación a la inclusión de los sectores marginados o excluidos, es que éstos tienen

poca capacidad de organizarse y de lograr representatividad. A pesar de esta carencia, en los sectores rurales en los que la pobreza afecta a más del 80% de la población, lo más probable es que las inversiones, en el marco de los nuevos modelos de gestión, beneficien de todos modos a la mayoría.

3.1.4. El control social, espacios, niveles, formas y herramientas

En Nabón “en las más de 60 comunidades del cantón se viene institucionalizando la reunión mensual de seguimiento y programación. A nivel parroquial, está institucionalizada la reunión trimestral con este objetivo y en la primera asamblea cantonal de cada año se rinden cuentas de lo que se ha hecho con sus inversiones respectivas. Últimamente la aplicación del PP puede ser monitoreada en cualquier momento y por cualquiera de los actores del desarrollo cantonal, a través de los instrumentos que prevé el Proyecto de Transparencia y Acceso de la Información” (Unda: 2006: 13). Las inversiones presupuestadas en cada parroquia y sus comunidades, y su grado de ejecución, están disponibles en la página web del Municipio.

En Montúfar, existe el sistema de “notarización” de los acuerdos de la asamblea, que establece tanto el compromiso de la municipalidad como la contraparte comunitaria, y el incumplimiento de la parte comunitaria exime a la autoridad del cumplimiento del acuerdo. Anualmente, en las asambleas de presupuesto participativo, se realiza la rendición de cuentas a nivel cantonal y en cada parroquia. Y toda la proforma presupuestaria, incluyendo la programación y ejecución trimestral, se publica en el periódico mural a la entrada del Municipio.

En Píllaro se nombró un representante de la población y un miembro de la Junta Parroquial para el seguimiento de las resoluciones de la asamblea. En la práctica, no obstante, es el presidente de la Junta Parroquial quien hace el seguimiento. Una práctica establecida en Píllaro es la firma de convenios entre el Municipio y la comunidad beneficiaria; esos convenios son monitoreados por las partes, tanto por los fiscalizadores del Municipio como por el representante de la comunidad.

En el Ecuador existe la Ley de Transparencia que permite el acceso de la población a la información pública, sin embargo, estos procesos no son facilitados con agilidad en las instituciones públicas. Nabón a través del Proyecto de transparencia busca, justamente, agilidad y

comprensión para tratar de resolver este problema. Ahora bien, la gran debilidad es la propia población, de ahí que uno de los retos consista en implementar nuevos mecanismos para llegar a una mayor porción de la población. “Los cambios importantes en un modelo de gestión del desarrollo requieren fuertes procesos de educación ciudadana, democratización de la información, desarrollo de capacidades y saberes de los distintos actores” (Unda, 2006: 34).

La capacidad de organización y tomar conciencia de los derechos son factores determinantes; la gente debe asumir que el presupuesto participativo es un mecanismo para canalizar eficazmente las demandas ciudadanas.

3.2. EL ENFOQUE ADMINISTRATIVO Y DE GESTIÓN

Abordamos aquí el tema de eficiencia y eficacia de la gestión local, la interiorización de los procesos, la creación de instrumentos, el grado de comunicación interna y externa, la institucionalización de procedimientos transparentes y rendición de cuentas, los mecanismos de acceso a la información, y la satisfacción de las demandas sociales en consonancia con los criterios de equidad y eficiencia.

Las experiencias de presupuesto participativo en Ecuador muestran que el origen de las propuestas tiene varias modalidades y varios actores. Las propuestas pueden surgir de la propia autoridad municipal o provincial, conjuntamente con grupos de actores y agentes sociales. También pueden ser promovidas por un grupo de personas o por un movimiento local, o por la cooperación internacional o nacional que apoyan el desarrollo y la descentralización en coordinación, o no, con actores locales. E, incluso, por el equipo técnico de Plan de Desarrollo, Plan Estratégico, u otra instancia de planificación vinculada al desarrollo local. En fin, puede ser impulsada desde diversos frentes, pero la condición indispensable para implementar el presupuesto participativo es contar con el aval de la autoridad (alcalde, prefecto, etc.), es más, no sólo con el aval, sobre todo, con el convencimiento y con una firme voluntad política del gobierno local.

En los casos de Nabón y Montúfar, entre los elementos positivos de los procesos, se puede destacar la estrecha vinculación con el Plan de Desarrollo Cantonal, es decir, las prioridades del presupuesto participativo están orientadas según los ejes temáticos del Plan.

3.2.1. Los arreglos institucionales

Algunos municipios han establecido cambios en la estructura administrativa, cambios coherentes con los nuevos modelos de gestión local, y que son más permanentes en comparación a otros que aún tienen estructuras débiles o temporales. Por otro lado, algunos tratan de mejorar la estructura de ingresos para conseguir una mayor autonomía, pero la realidad de los municipios, sobre todo pequeños, donde se han implementado la mayoría de experiencias de presupuesto participativo, es que tienen un elevado grado de dependencia de las transferencias de los recursos estatales. En el caso de Nabón las transferencias de capital representan el 90% del los ingresos (de 2.4 millones de dólares en el 2006), en Montúfar el 75% (de 3.2 millones) y en Píllaro el 68% (de 3.7 millones). En municipios extremadamente pobres, como en Nabón que cuenta con el 90% de familias con NBI (cf. SIISE: 2001), es muy difícil generar recaudaciones sustanciales. A pesar de esas dificultades para recaudar, Nabón duplicó las recaudaciones, de 78 mil a 147 mil dólares, entre 2004 y 2007, Montúfar pasó de 450 mil a 495 mil, y Píllaro de 856 mil a 918 mil dólares.

Una mayor recaudación está asociada a la credibilidad y confianza que genera la gestión, ésta se apoya en los resultados. El grado de cumplimiento de los compromisos es determinante para la sostenibilidad, en los tres casos se han cumplido casi en un 100%. En Montúfar existe el mecanismo de “notarización” de los acuerdos que comprometen tanto a la autoridad como a los beneficiarios. En el acta consta la oferta institucional y la contraparte de la comunidad, y aunque el incumplimiento de la contraparte exime al ejecutivo de cumplir el compromiso el legislativo aprueba prácticamente la totalidad de las resoluciones.

El tema de la poca transparencia y de las prácticas clientelares es uno de los principales problemas que enfrenta la gestión local. Es, precisamente, uno de los problemas que los gobiernos locales que impulsan un “nuevo tipo de gestión” se proponen resolver. El Montúfar, en el 2000, el alcalde y su equipo de trabajo promocionaron la incorporación de la planificación participativa que se concretó en el 2003 con la Asamblea de Unidad Cantonal para la planificación estratégica participativa, y más tarde con la implementación del presupuesto participativo. En Nabón, en 1997 se intentó instaurar por primera vez el presupuesto participativo pero hubo una serie de limitaciones, fue en el año 2000 cuando arrancó con fuerza pasando de un episodio a un proceso con visos de institu-

cionalización. Con anterioridad, el presupuesto se estructuraba verticalmente, y así dispuesto aseguraba la continuidad de procesos clientelares y populistas que disminuían las posibilidades de construir una ciudadanía basada en el conocimiento y en el apego a sus derechos y deberes. El presupuesto participativo es, sin duda, perfectible, por ejemplo, se observa la necesidad de apuntar a proyectos más estratégicos para que las inversiones no se diluyan en obras muy puntuales (Erraez, 2007).

3.2.2. Planificación y presupuesto participativo

En cuanto a la relación, planificación y presupuesto participativos, es muy fuerte en el caso de Nabón, y es, además, coherente con la propuesta el sistema de planificación y presupuesto participativo planeado como un todo que se ha ido consolidando. Píllaro elaboró el plan estratégico participativo en el 2000, también a nivel parroquial; con el apoyo de instituciones locales, como un mecanismo para organizar las demandas tanto hacia el Municipio como hacia el Consejo Provincial, se impulsó la elaboración de planes parroquiales participativos en el 2005. Las asambleas parroquiales del 2006 fueron espacios para su socialización, sin embargo, las demandas planteadas en las asambleas responden a necesidades más inmediatas, a completar obras en marcha, a resolver problemas fundamentales como la dotación de agua potable, mejoramiento vial, etc.

En el caso de Montúfar, la Asamblea de Unidad Cantonal, que se reúne anualmente, define los lineamientos estratégicos de los seis ejes. Mientras, el Comité de Gestión opera durante todo el año y coordina con la administración municipal. El presupuesto participativo responde a las demandas inmediatas de las comunidades, las mismas que se debaten a nivel parroquial. Hasta el 2006 se debatían y analizaban las prioridades de los seis ejes, y para promover el interés de la gente por los temas sociales se discutía en último lugar el tema de obras físicas. En el último año, no obstante, y tal vez sea una debilidad, ya no se debatieron los seis ejes, la oferta municipal priorizó obras físicas, desarrollo económico, turismo y ambiente.

3.2.3. Mecanismos de transparencia

Varios mecanismos de comunicación y transparencia se han implementado. Como la rendición de cuentas a nivel cantonal (Nabón, Píllaro y Montúfar); se rinde cuenta en detalle sobre las inversiones y la

gestión realizada, sobre inversiones territorializadas y temáticas, existe información sobre todo el presupuesto (Nabón y Montúfar), o sobre principales inversiones (Píllaro). A nivel parroquial, en las asambleas parroquiales, circula la información de las inversiones más importantes y de los avances en las localidades (Nabón, Píllaro y Montúfar). Nabón, además, publica la información y el estado de avance en la página web. Montúfar, por su parte, presenta la proforma presupuestaria y los avances trimestrales en el periódico mural colocado a la entrada del Municipio que contiene el presupuesto integro y la información por parroquia. En la mayoría de asambleas parroquiales también se hace referencia a los planes de desarrollo cantonal o parroquial y cómo se está avanzando en su concreción. Por último, señalar que en los tres procesos los canales anteriormente utilizados por los concejales que respondían a prácticas clientelares ya han desaparecido.

3.2.4. Fortalecimiento de capacidades

En los tres casos los funcionarios encargados de la coordinación del proceso de presupuesto participativo han seguido procesos más sistemáticos de capacitación, y, además, con el objeto de cualificar el proceso, también han participado en intercambios de experiencias. En los casos de Nabón y Montúfar el proceso ha sido más amplio, se ha extendido a otros funcionarios y autoridades ejecutivas y legislativas. Píllaro, en cambio, está todavía inmerso en un proceso de fortalecimiento iniciado con el director de Obras Públicas y los presidentes de las Juntas Parroquiales. Hay que destacar que para viabilizar el proceso de participación ciudadana todos los municipios han canalizado fondos propios o de la cooperación (DED en Montúfar; PDDL en Píllaro; COSUDE y otros en Nabón), tanto para la capacitación de funcionarios y directivos de las Juntas Parroquiales como para la elaboración de material de difusión, trípticos, pancartas, movilización, refrigerios para los talleres, apoyo con técnicos, etc.

Nabón mantiene un sistema permanente de fortalecimiento institucional y capacitación, aunque es necesario, al mismo tiempo, implantar un proceso de sistematización sistemática que permita el monitoreo y seguimiento del proceso. A través de convenios para mejorar capacidades en términos de gestión y prestación de servicios, se impulsó un proceso de fortalecimiento institucional del Municipio y de las Juntas Parroquiales. Mediante la canalización de recursos y alianzas institucionales se logró triplicar el presupuesto municipal. Además, el Comité de Coordi-

nación Interinstitucional de Desarrollo involucra a otras instituciones de desarrollo que trabajan en el cantón bajo el liderazgo del gobierno local, optimizando, así, el uso de recursos (Unda, R., 2006: 18).

3.2.5. La definición de topes y criterios de distribución

En Montúfar se crea la Dirección de Cultura, se considera el desarrollo cultural un factor determinante en la gestión local, esta dependencia comparte la coordinación del proceso de presupuesto participativo con la Secretaria General del Municipio y a su vez coordinan con las otras direcciones (financiero, planificación, obras públicas, ambiente), se encarga de establecer los formatos de matrices de priorización y organiza el proceso de las asambleas. La definición de los montos la establece el equipo técnico (directores departamentales) y el alcalde, y se tienen en cuenta las disponibilidades de recursos, los financiamientos externos y los convenios con instituciones del gobierno central. No se han fijado topes por parroquia o por comunidad, la población prioriza en las matrices, y en la asamblea parroquial se decide conjuntamente, pero el equipo técnico o la autoridad determina hasta cuánto se puede invertir en cada sector. En todo caso, se estima que alrededor del 70% del presupuesto se prioriza en las asambleas.

En Nabón tuvo lugar una reestructuración del sistema organizativo y administrativo para acomodarlo a la nueva propuesta de gestión. Cuenta con tres niveles: comunitario, parroquial y cantonal. A nivel comunitario se instauró la asamblea comunitaria, que se reúne mensualmente y tiene un *Comité Promejoras*. A nivel parroquial se creó la asamblea parroquial y comunal que se reúne trimestralmente y cuenta con un *Comité de Desarrollo parroquial y comunal*. Y, finalmente, a nivel cantonal está la Asamblea Ciudadana y el *Comité de Desarrollo cantonal*. Ésta se reúne anualmente tres veces, en abril, agosto y noviembre. En abril se discute el informe de gestión del año anterior y la asignación o topes presupuestarios del siguiente año para cada subárea²². En agosto cada subárea entrega oficialmente al Concejo Cantonal el presupuesto participativo parroquial. Entre septiembre y octubre los departamentos municipales identifican las demandas que corresponden a cada departamento. En noviembre se realiza la entrega oficial del presupuesto participativo cantonal al H. Concejo Municipal. Y en diciembre, finalmente, se legaliza el presupuesto.

²² A nivel comunitario y parroquial en mayo y junio cada comunidad formula el plan anual comunitario (llena el formulario no. 1) y en julio el Comité de Desarrollo Parroquial consolida los presupuestos comunitarios (formulario no.2).

Del presupuesto, de alrededor de un millón doscientos mil, se reparte un 10%. De este monto un 30% se destina para convenios y contrapartes, un 10% para proyectos sociales (atención a grupos vulnerables), un 10% para obras de impacto cantonal, y el 30% restante se decide en el proceso de presupuesto participativo (USD360.000) para atender las necesidades de los barrios y comunidades (Erraez, A: 2007).

3.2.6. Normativo

El tema de normalización es un asunto de debate. En Brasil hay mucha resistencia a formalizar el proceso, ya sea, entre otras cosas, por el peligro de debilitamiento de la fuerza organizativa y contestataria, o por la cooptación de los líderes. En el caso ecuatoriano, la mayoría trata de expresar el proceso en una ordenanza. Nabón ya cuenta con la ordenanza, pero, en realidad, más allá de ésta, es la confianza en el sistema de gestión y desarrollo local participativo lo que le da legitimidad y sostenibilidad al proceso. Cuando ha habido fuerzas políticas contrarias, ha sido el peso de la población, porque no quiere volver al sistema clientelar, lo que ha conseguido que estas fuerzas opositoras desistan de cuestionarlo. En Píllaro es un proceso nuevo, y las Juntas Parroquiales consideran que es urgente elaborar una ordenanza que impulse una mayor participación y coordinación en todo el proceso. Es decir, mayor participación para planificar, asignar los montos a los territorios, y para recibir capacitación para ejercer su rol en el control social. Y mejor coordinación, y consenso, entre el pueblo, las parroquias, la ciudadanía en general, y el Municipio, las autoridades y los técnicos. En Montúfar, la Asamblea de Unidad Cantonal planteó en el 2005 la ordenanza, pero aún no está aprobada, sin embargo, ha existido continuidad y flexibilidad y cada año se introducen modificaciones. En todo caso, no hay que olvidar que Montúfar cuenta con el acta notariada de los compromisos.

3.2.7. Territorial

La práctica tradicional de los municipios se reducía a concentrar las inversiones en la cabecera cantonal. Con los presupuestos participativos se pretende hacer una discriminación positiva hacia los sectores rurales o, al menos, una distribución igualitaria. Sin embargo, sigue siendo recurrente, y esto es una realidad generalizada en el país, destinar recursos importantes al tema de la imagen de la ciudad, a construcciones de edificaciones, o a rehabilitación de parques y vías principales, y que se concentran en las cabeceras cantonales o parroquiales.

Una de las primeras tareas en el proceso de Nabón fue la zonificación territorial en cinco subáreas para garantizar una cobertura total del territorio. Las zonas delimitadas fueron las siguientes: 1.) Nabón centro y comunidades periféricas; 2.) Parroquia Cochapata; 3.) Parroquia las Nieves; 4.) Parroquia el Progreso; y 5.) Zona Indígena (comunidades jurídicas de Shiña y Chunazana). En Montúfar, las asambleas de priorización no sólo se realizan en las cinco parroquias rurales, se sectorizó la periferia de San Gabriel y la ciudad en cuatro sectores cada uno. En Píllaro, en cambio, se implementó el presupuesto participativo únicamente a nivel de las parroquias rurales, aunque es probable que en los procesos siguientes se opte por una sectorización de las parroquias grandes.

Los criterios de distribución presupuestaria en Píllaro responden a una distribución proporcional tomando en cuenta los criterios de población, NBI y una asignación fija. En el caso de Nabón, incluyendo a nivel de las comunas, los criterios son los siguientes: 15% reparto igual; 40% por población; 25% por NBI; y 20% valor ecológico ponderado. Y en Montúfar, a pesar de que no hay una preasignación, en el 2005 se invirtió el 57% en el sector rural.

3.3. INCLUSIÓN SOCIAL

Los impactos en la población, en términos de inclusión social, son menos perceptibles a corto plazo. En Ecuador estos procesos no llevan más de siete años, si bien, anteriormente, sí se registraba la planificación estratégica participativa para definir los planes de desarrollo parroquiales o cantonales. En todo caso, es perceptible una discriminación positiva hacia inversiones a nivel rural, pero es menos perceptible una transición hacia mayores inversiones locales en el campo social.

Una de las estrategias de Nabón fue mejorar las condiciones de vida de los grupos con carencias. Para ello se impulsó el proyecto riego y producción agrícola. A través de una muestra de beneficiarios se constató que el ingreso monetario de las mujeres indígenas se había incrementado de 40 a 137 dólares anuales, el de las mujeres solas de 29 a 109 dólares y el de las parejas de 87 a 194 dólares. Este aumento representa, por lo menos, más del doble. No obstante, aunque la producción también produce bienes para el autoconsumo, todavía significa menos de un dólar por día.

En Montúfar, el DED apoya con varios proyectos. Por un lado, mediante un proyecto de desarrollo económico local, promueve la capacitación para impulsar la producción agrícola y la cría de animales menores. Y, por otro, trabaja para fortalecer la Asamblea de Unidad Cantonal y el proceso participativo. En el 2007, se decidió que el presupuesto participativo enfatizaría los ejes de desarrollo económico, turismo y medio ambiente.

Píllaro participa en el proceso de apoyo a la producción agropecuaria impulsada por el Consejo Provincial. Dicho proceso, también se está implementando, a su vez, a través de un proceso de participación y concertación.

Nabón y Montúfar han canalizado esfuerzos para concretar una mayor dotación de infraestructura, conectividad y capacitación para ampliar el acceso de la niñez al mundo de las nuevas tecnologías de la información. Para ello, y bajo el Modelo Pedagógico Escalable, se integraron al Programa “Escuelas Inter@ctivas”. En Montúfar el Programa Edu-Montúfar, de alfabetización informática en escuelas y colegios, incluye la capacitación masiva a profesores y el acceso ampliado a Internet de todos los estudiantes. Con este programa se propicia la igualdad de oportunidades a niños y jóvenes provenientes de hogares desfavorecidos. En Píllaro se impulsa el desarrollo humano a través de varias dependencias. Se creó la Jefatura de Desarrollo Social con distintas áreas, educación y cultura, niños, tercera edad, las defensorías comunitarias, etc., y cada una ejecuta sus proyectos. Y también se creó el Departamento de Desarrollo Económico Local, con tres áreas, turismo, sector agropecuario y medio ambiente, que coordinan la puesta en marcha de proyectos en estas áreas.

BIBLIOGRAFÍA

CABANNES, Yves, UN-Hábitat. “Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Quito, Julio 2004.

CABANNES, Yves. “Presupuesto participativo y finanzas locales”. Documento base. Seminario de lanzamiento de la Red 9 URBAL. PGU (UN-Habitat). Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Septiembre 2003.

CADENA, Homero. “Democracia y Presupuesto Participativo, el caso del Municipio de Montúfar”, Taller Nacional de Democracia y presupuestos participativos. Balance de 3 experiencias: Nabón, Píllaro y Montúfar. PDDL/INTERCOOPERATION, CIUDAD/FORLOCAL, Ambato, 30 de Agosto del 2007.

CARE, CCCC, PNUD. “Línea base proyecto Gobiernos Locales Transparentes”, Julio 2004.

CORTÉS, Edwin Cortés. “Democracia y Presupuesto Participativo, el caso del Municipio Santiago de Píllaro”, Taller Nacional de Democracia y presupuestos participativos. Balance de 3 experiencias: Nabón, Píllaro y Montúfar. PDDL/INTERCOOPERATION, CIUDAD/FORLOCAL, Ambato, 30 de Agosto del 2007.

CUNILL, Nuria. “La rearticulación de las relaciones estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, Revista CLAD. Reforma y Democracia. No. 4. Caracas, Julio 1995.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *Democracia y participación, el ejemplo del presupuesto participativo*. Abyayala. ILDIS. Friederic Ebert Stiftung. Quito, 2004.

ECHAVARRÍA Corina y Pastor Montoya. “Crítica reformista e innovación sustantiva. Alcance y límites de los modelos normativos de deliberación para el análisis del presupuesto participativo de Porto Alegre”, en: Astrolabio N°4, Julio de 2007, ISSN 1668-7515 Filosofía social y teoría de la sociedad.

ERRAEZ, Amelia. “Democracia y Presupuesto Participativo, el caso del Municipio de Nabón”, Taller Nacional de Democracia y presupuestos participativos. Balance de 3 experiencias: Nabón, Píllaro y Montúfar. PDDL/INTERCOOPERATION, CIUDAD/FORLOCAL, Ambato, 30 de Agosto del 2007.

ERRAEZ Amelia. Entrevista a Amelia Erraez, Alcaldesa del Gobierno Municipal de Nabon.(http://www.otavalosonline.com/killkaykuna/dialogo_alcaldes/nabon.htm.) Consultado mayo 2007.

GRUPO FARO. Informe Presupuesto participativo. Cantón Montúfar. Quito, 2006.

MOCA, Sanda, Ruiz, Lucía. “Memoria del Taller Nacional de Democracia y presupuestos participativos”. Balance de 3 experiencias: Nabón, Píllaro y Montúfar. PDDL/INTERCOOPERATION, CIUDAD/FORLOCAL, Quito, Septiembre del 2007.

Municipio de Nabón. “Plan de Desarrollo Cantonal 2007-2012”. www.nabon.gov.ec NAVAS, Goethe. Entrevista: “El Presupuesto participativo en Nabón”, 26 de junio del 2007.

PAUGAM, Serge. *L'exclusion, l'état de savoirs*. Edición La Découvert, Paris, 1996.

PDDL, Memoria del Encuentro: “Modelos de Gestión Participativa y Desarrollo Local”, PDDL, Intercooperation. Girón, septiembre del 2006.

PUTNAM, Robert. *Haciendo funcionar la democracia*, CORDES Quito, 2000.

RAMÍREZ, Franklin, Coord. CAMPUZANO, Álvaro. “Gobernabilidad democrática, esferas públicas y culturas políticas: las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa”. Fondo de Sistematización de Experiencias de Desarrollo Local. ALOP – CLAEH, CIUDAD. 2001.

Revista la Era Urbana. “Presupuestos participativos”. Edición especial. PGU-ALC, Quito, 2004

RUIZ, Lucía. “Presupuesto Participativo Mancomunado de Tungurahua. Guía Metodológica. Juntos decidimos nuestro presupuesto.” CIUDAD-PDDL, Quito, Julio 2006.

RUIZ, Lucía. “Planificación y presupuesto participativo en el Municipio de Montúfar - Ecuador”. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional “Planificación y Presupuesto Participativo en Gobiernos Locales en África, Asia y América Latina. Organizado por: Soluciones Prácticas - ITDG - GNTP. Con apoyo de: DGIS - DFID - DDPC III USAID. Del 7 al 11 de Santa Cruz-Bolivia. Noviembre, 2005.

SIISE, Sistema de Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. 4.0 Quito, 2006.

TORRES Ribeiro, Ana Clara, Grazia de Grazia. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000*. FNPP: Editora Vozes. Petropolis, 2003.

UNDA, René, JÁCOME, Rosario. “Del clientelismo político a la participación ciudadana: experiencia del presupuesto participativo en el Cantón Nabón”. Municipio de Nabón, Gobierno Local, Proyecto Nabón, PDDL-INTERCOOPERATION, COSUDE Cuenca, sf.

UNDA René, JÁCOME, Rosario. “Proyecto Nabón: de lo sectorial agropecuario al desarrollo local”. COSUDE, Quito, abril 2006.

LISTADO DE INFORMANTES CALIFICADOS

Municipio de Montúfar

- Arq. Homero Cadena.
Alcalde del Municipio de Montúfar
- Lcdo. Sebastián Caicedo.
Secretario General y Coordinador de Presupuesto Participativo
- Dr. Darwin Pantoja.
Coordinador Asamblea de Unidad Cantonal de Montúfar
- Econ. Luis Jácome.
Ex coordinador de Presupuesto Participativo en Montúfar

Municipio de Nabón

- Prof. Amelia Erraez.
Alcaldesa Municipio de Nabón
- Lcdo. Goethe Navas.
Técnico de Fortalecimiento Institucional PDDL - Azuay
- Lcdo. Lucio Aguirre.
Técnico de Fortalecimiento Institucional PDDL - Azuay
- Lcda. Carmen Barreto.
Coordinadora PDDL - Azuay

Municipio de Píllaro

- Dr. Edwin Cortés.
Alcalde del Municipio Santiago de Píllaro
- Ing. Eloy Cortez.
Director de Obras Públicas, Coord. Presupuesto Participativo
- Prof. Oswaldo Peralvo.
Presidente de las Juntas Parroquiales de Píllaro
- Arq. Jorge Larrea.
Director de Planificación. H. Consejo Provincial de Tungurahua
- Econ. Marcela Andino.
Coordinadora PDDL – Tungurahua

| | |
|--|----|
| 1. Gráfico Presupuesto participativo per cápita en América Latina. | 78 |
| 2. Presupuesto Participativo por Habitante | 79 |
| 3. Matriz de dimensiones y variables sobre Presupuesto Participativo (ONU-HABITAT) | 80 |
| 4. Ingresos y gastos del Municipio de Montúfar 2004 - 2006 | 82 |
| 5. Ingresos y gastos del Municipio de Nabón 2004 - 2006 | 83 |
| 6. Ingresos y gastos del Municipio de Píllaro 2004 - 2006 | 84 |
| 7. Indicadores de gestión Municipio de Montúfar | 85 |
| 8. Indicadores de gestión Municipio de Nabón | 86 |
| 9. Indicadores de gestión Municipio de Píllaro | 87 |

1. Gráfico Presupuesto participativo per cápita en América Latina.



Fuente: Yves Cabannes, "Presupuesto Participativo y Finanzas Locales", Documento Base Seminario de lanzamiento de la Red Urbal no. 9. Alcaldía Municipal de Porto Alegre, PGU-ALC (UN-HABITAT), septiembre 2003. Estudio de casos de las ciudades 2001, 2002, 2003.

Notas de cálculo:

- (1) Presupuestado Inicial 2005, Población del Cantón Montúfar proyectada para el 2005.
- (2) Calculado con el Presupuesto asignado en los territorios en el 2005 y población 2001, la población cantonal se mantiene más o menos constante, incluso decrece en términos absolutos.
- (3) Calculado con el Presupuesto consultado en las 4 parroquias en las que se realizó asambleas en el 2006 y población 2001, la población rural se mantiene más o menos constante.
- (4) Los habitantes corresponden a la población rural.

Inclusión de los casos de Nabón y Montúfar con datos del 2005 y de Píllaro con datos del 2006. por Lucía Ruiz.

2. Presupuesto Participativo por Habitante

| No. | Municipio | Presupuesto Participativo por Hab. en USD |
|--------|---|---|
| 1 | Porto Alegre | 381 |
| 2 | Mundo Novo | 180 |
| 3 | Cotacachi | 36 |
| 4 (1) | Montúfar | 30 |
| 5 | Córdoba | 24 |
| 6 | Santo André | 23 |
| 7 | Campinas | 21 |
| 8 (2) | Nabón | 20 |
| 9 | Icapuí | 19 |
| 10 (3) | Píllaro | 19 |
| 11 | Juiz de Fora | 16 |
| 12 | Recife | 16 |
| 13 | Caxias do Sul | 11 |
| 14 | Cuenca | 11 |
| 15 | Saint Denis | 9 |
| 16 | Rosario | 9 |
| 17 | Ilo | 8 |
| 18 | Belo Horizonte | 7 |
| 19 | Alvorada | 5 |
| 20 | Puerto Asís | 2 |
| 21 | Villa El Salvador | 2 |
| | Total (21 casos con información) | |

Fuente: Yves Cabannes, “Presupuesto Participativo y Finanzas Locales”, Documento Base Seminario de lanzamiento de la Red Urbal no. 9. Alcaldía Municipal de Porto Alegre, PGU-ALC (UN-HABITAT), septiembre 2003. Estudio de casos de las ciudades 2001, 2002, 2003.

Notas de cálculo:

- (1) Presupuestado Inicial 2005, Población del Cantón Montúfar proyectada para el 2005.
- (2) Calculado con el Presupuesto asignado u consultado en los territorios en el 2005 y población 2001, la población cantonal se mantiene más o menos constante, incluso decrece en términos absolutos
- (3) Calculado con el Presupuesto consultado en las 4 parroquias en las que se realizó asambleas en el 2006 y población 2001, la población rural se mantiene más o menos constante.
- (4) Los habitantes corresponden a la población rural.

Inclusión de los casos de Nabón y Montúfar con datos del 2005 y de Píllaro con datos del 2006. por Lucía Ruiz.

3. Matriz de dimensiones y variables. Casos Montúfar, Píllaro y Nabón, Lucía Ruiz. CIUDAD, PDDL. 2007

| DIMENSIONES | VARIABLES | ARREGLO MÍNIMO | ARREGLO MEDIO | ARREGLO MÁXIMO |
|--|---|---|---|--|
| I. PARTICIPATIVA (Ciudadanía) | Instancia de aprobación final del presupuesto | Democracia representativa comunitaria PÍLLARO | Democracia representativa comunitaria abierta a otros tipos de asociaciones NABÓN, MONTÚFAR | Democracia directa, participación universal |
| | Qué forma de participación | Ejecutivo. Gestión (consulta parcial) | Cámara (consulta) | Población (deliberativo y aprobación legislativa) PÍLLARO, NABÓN, MONTÚFAR |
| | Cuál es el órgano de decisión de la priorización presupuestaria | Ninguno | Estructura social o política preexistente PÍLLARO, NABÓN, MONTÚFAR | COP (comisiones específicas) con concejales electos y mayoría ciudadana |
| | participación comunitaria o participación ciudadana | Nivel barrio PARROQUIAS PÍLLARO | Nivel ciudad, portado con temáticas MONTÚFAR | Nivel: barrio, región, ciudad NABÓN |
| | Grado de participación de los excluidos | Plenarias temáticas y barriales | Barriales, temáticas (incluyendo cuestiones ciudadanas) | Barriales + temáticas + actorales, con acciones afirmativas, discriminaciones positivas (congreso) |
| | Fiscalización y control de la ejecución | Ejecutivo PÍLLARO | Comisiones no especificadas (coop. Asociación) MONTÚFAR | Comisiones específicas (cofis, Comforca, etc) NABÓN |
| I. PARTICIPATIVA (Gobierno Local) | Grado de información, divulgación y resultados aprobados | Secreto, no se publica | Publicación limitada, web, gaceta oficial, información delegados PÍLLARO, MONTÚFAR, NABÓN | Amplia, incluye además de lo anterior, folletos de divulgación a cada familia. |
| | Grado de ejecución de las demandas aprobadas (en dos años) | Menos del 20% de las demandas | Del 20% al 80% | Más del 80% PÍLLARO, MONTÚFAR, NABÓN |
| | Papel del poder legislativo | Opuesto | Pasivo, no participa PÍLLARO, MONTÚFAR, NABÓN | Activamente involucrado |

| | | | | |
|-------------------------|--|---|--|---|
| II. FINANCIERA Y FISCAL | Valor de los recursos debatidos | Menos del 2% del presupuesto de inversión | Del 2% al 100% del presupuesto de inversión, entre el 25% y el 60% PÍLLARO, MONTÚFAR, NABÓN | 100% del presupuesto de inversión y 100% del presupuesto de funcionamiento |
| | Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP | Cubre costos de equipo municipal | Equipo y funcionamiento (por ej. transporte) | Equipo, funcionamiento, transporte participantes. Divulgación, capacitaciones PÍLLARO, MONTÚFAR, NABÓN |
| | Discusión de las políticas tributarias | No hay PÍLLARO, MONTÚFAR, NABÓN | Delibera sobre políticas tributarias | Delibera y discute préstamos y subsidios |
| III. NORMATIVA Y LEGAL | Grado de institucionalización | Proceso informal | Solamente institucionalizado o solamente autorregulado anualmente PÍLLARO, MONTÚFAR | Formalizado (algunas partes reguladas) con autorregulación anual (evolutivo) NABÓN |
| | Lógica instrumental o de participación | Mejora de la gestión financiera | Vínculo con prácticas de participación (consejos, mesas) PÍLLARO, MONTÚFAR | Parte de cultura de participación y participación como derecho NABÓN |
| | Relación con otros instrumentos de planificación | Solo PP (no existe plan a largo plazo PLP) | Coexistencia del Presupuesto participativo (PP) y de Plan a largo Plazo (PLP) sin relación estrecha PÍLLARO | Clara relación e interacción PP-Planificación en un solo sistema (tipo congreso) MONTÚFAR, NABÓN |
| IV. TERRITORIAL | Grado descentralización intra-municipal | Sigue las regiones administrativas o sub–alcaldías PÍLLARO | Más elevado que las regiones administrativas MONTÚFAR | Descentralización hacia el conjunto de las comunidades y barrios NABÓN |
| | Grado de ruralización | PP en la parte urbana o en la parte rural PÍLLARO | Conjunto del territorio del municipio | Conjunto de municipio con especificidad para el medio rural (discriminación positiva) MONTÚFAR, NABÓN |
| | Grado de inversión de prioridades territoriales | Refuerza la ciudad formal ND | Reconoce ambas ciudades formal e informal, sin inversión de prioridades ND | Inversión de prioridades hacia los barrios, sectores más necesitados ND |

Fuente: Yves Cabannes. UN-Hábitat. “Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Julio 2004, P122.

Elaboración: CIUDAD, agosto 2007.

4. INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE MONTÚFAR / 2004 - 2006

(Valores en dólares)

| Cuenta | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Ingresos Totales | 2.360.244,60 | 2.811.148,17 | 3.241.916,48 |
| Ingresos Corrientes | 857.160,70 | 1.120.720,14 | 822.737,26 |
| Ingresos Propios | 405.822,45 | 496.767,48 | 496.246,24 |
| Ingresos Tributarios | 123.375,85 | 172.328,81 | 161.625,25 |
| Ingresos No Tributarios | 282.446,60 | 324.438,67 | 334.620,99 |
| Aportes y Transferencias Corrientes | 451.338,25 | 623.952,66 | 326.491,02 |
| Ingresos de Capital | 1.503.083,90 | 1.690.428,03 | 2.419.179,22 |
| Ventas de Activos | 42.112,72 | 18.657,27 | 6.340,84 |
| Aportes y Transferencias de Capital | 1.460.971,18 | 1.671.770,76 | 2.412.838,38 |
| Gasto Total | 2.328.011,81 | 2.521.035,07 | 2.876.485,84 |
| Gasto Corriente | 662.567,06 | 765.163,60 | 875.663,67 |
| Remuneraciones | 433.472,15 | 508.054,10 | 564.684,40 |
| Servicios | 76.888,48 | 130.467,18 | 115.411,66 |
| Suministros y Materiales | 94.338,23 | 94.590,47 | 104.288,41 |
| Aportes, Transferencias y Donaciones | 53.346,69 | 30.553,35 | 57.060,64 |
| Intereses | - | - | 32.468,51 |
| Otros Gastos Corrientes | 4.521,51 | 1.498,50 | 1.750,05 |
| Gasto Capital | 272.748,73 | 312.642,82 | 36.781,76 |
| Bienes de Larga Duración | 272.748,73 | 312.642,82 | 36.781,76 |
| Aporte Fiscal de Capital | - | - | - |
| Transferencias y Donaciones de Capital | - | - | - |
| Gastos de Producción | 3.258,40 | 2.837,60 | 5.810,76 |
| Gastos de Inversión | 1.389.437,62 | 1.440.391,05 | 1.958.229,65 |

Fuente: Cédulas Presupuestarias de Gobiernos Seccionales. Banco del Estado.

<http://mef.gov.ec/Sissec/faces/index.jspx>

Elaboración: CIUDAD, agosto 2007.

5. INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE NABÓN / 2004 - 2006

(Valores en dólares)

| | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Ingresos Totales | 889.161,72 | 2.250.526,77 | 2.387.533,68 |
| Ingresos Corrientes | 105.374,11 | 207.197,69 | 239.952,92 |
| Ingresos Propios | 78.274,51 | 97.178,43 | 147.361,88 |
| Ingresos Tributarios | 40.814,82 | 44.514,49 | 73.015,77 |
| Ingresos No Tributarios | 37.459,69 | 52.663,94 | 74.346,11 |
| Aportes y Transferencias Corrientes | 27.099,60 | 110.019,26 | 92.591,04 |
| Ingresos de Capital | 783.787,61 | 2.043.329,08 | 2.147.580,76 |
| Ventas de Activos | - | - | - |
| Aportes y Transferencias de Capital | 783.787,61 | 2.043.329,08 | 2.147.580,76 |
| Gasto Total | 1.520.976,84 | 1.808.876,98 | 1.976.511,98 |
| Gasto Corriente | 182.548,14 | 206.289,03 | 249.928,74 |
| Remuneraciones | 154.043,50 | 156.525,07 | 154.435,25 |
| Servicios | 21.527,59 | 41.668,36 | 64.300,68 |
| Suministros y Materiales | 5.989,85 | 5.054,66 | 10.286,67 |
| Aportes, Transferencias y Donaciones | 368,52 | 2.497,28 | 14.921,22 |
| Intereses | - | - | 654,64 |
| Otros Gastos Corrientes | 618,68 | 543,66 | 5.330,28 |
| Gasto Capital | 18.174,06 | 401.264,91 | 152.502,36 |
| Bienes de Larga Duración | 18.174,06 | 401.264,91 | 152.502,36 |
| Aporte Fiscal de Capital | - | - | - |
| Transferencias y Donaciones de Capital | - | - | - |
| Gastos de Producción | - | - | - |
| Gastos de Inversión | 1.320.254,64 | 1.201.323,04 | 1.574.080,88 |

Fuente: Cédulas Presupuestarios de Gobiernos Seccionales. Banco del Estado.

<http://mef.gov.ec/Sissec/faces/index.jspx>

Elaboración: CIUDAD, agosto 2007.

6. INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE PÍLLARO / 2004 - 2006

(valores en dólares)

| | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Ingresos Totales | 2.781.625,92 | 3.156.930,29 | 3.719.809,75 |
| Ingresos Corrientes | 1.188.421,17 | 1.215.738,79 | 1.191.756,17 |
| Ingresos Propios | 856.638,50 | 821.074,04 | 918.651,04 |
| Ingresos Tributarios | 352.237,07 | 345.794,45 | 415.275,87 |
| Ingresos No Tributarios | 504.401,43 | 475.279,59 | 503.375,17 |
| Aportes y Transferencias Corrientes | 331.782,67 | 394.664,75 | 273.105,13 |
| Ingresos de Capital | 1.593.204,75 | 1.941.191,50 | 2.528.053,58 |
| Ventas de Activos | 6.420,00 | 7.261,12 | 5.803,30 |
| Aportes y Transferencias de Capital | 1.586.784,75 | 1.933.930,38 | 2.522.250,28 |
| Gasto Total | 2.179.323,67 | 2.464.677,04 | 3.784.970,65 |
| Gasto Corriente | 788.158,75 | 885.451,12 | 882.770,67 |
| Remuneraciones | 532.667,45 | 606.228,25 | 631.478,49 |
| Servicios | 91.161,35 | 110.459,79 | 116.404,63 |
| Suministros y Materiales | 65.037,42 | 67.190,26 | 66.556,07 |
| Aportes, Transferencias y Donaciones | 93.542,67 | 97.548,15 | 51.478,77 |
| Intereses | - | - | 11.757,92 |
| Otros Gastos Corrientes | 5.749,86 | 4.024,67 | 5.094,79 |
| Gasto Capital | 186.027,28 | 308.704,45 | 627.764,43 |
| Bienes de Larga Duración | 186.027,28 | 308.704,45 | 627.764,43 |
| Aporte Fiscal de Capital | - | - | - |
| Transferencias y Donaciones de Capital | - | - | - |
| Gastos de Producción | 3.140,00 | - | - |
| Gastos de Inversión | 1.201.997,64 | 1.270.521,47 | 2.274.435,55 |

Fuente: Cédulas Presupuestarias de Gobiernos Seccionales. Banco del Estado.

<http://mef.gov.ec/Sissec/faces/index.jspx>

Elaboración: CIUDAD, agosto 2007.

7. INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPIO DE MONTÚFAR

| MONTÚFAR | 2004 | 2005 | 2006 | 2006/2004 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|--------------|
| Ingresos Totales | 2.360.244,60 | 2.811.148,17 | 3.241.916,48 | 137% |
| Ingresos Corrientes / ingreso total | 36% | 40% | 25% | 96% |
| Ingresos Propios / Ingreso Total | 17% | 18% | 15% | 122% |
| Ingresos Propios / Gastos Corrientes | 61% | 65% | 57% | 131% |
| Ingresos Corrientes / Gastos Corrientes | 129% | 146% | 94% | 118% |
| Transferencias Corrientes / I. Totales | 19% | 22% | 10% | 72% |
| Ingreso de capital / Ingreso Total | 64% | 60% | 75% | 161% |
| Transferencias / Ingresos Totales | 62% | 59% | 74% | 165% |
| Gasto Total | 2.328.011,81 | 2.521.035,07 | 2.876.485,84 | 1,24% |
| Gasto Corriente / Gasto Total | 28% | 30% | 30% | 132% |
| Remuneraciones / Gasto Total | 19% | 20% | 20% | 130% |
| Gasto de Capital / Gasto Total | 12% | 12% | 1% | 13% |
| Gasto de Inversión / Gasto Total | 60% | 57% | 68% | 141% |

Fuente: Cédulas Presupuestarios de Gobiernos Seccionales. Banco del Estado.
<http://mef.gov.ec/Sissec/faces/index.jspx>
 Elaboración: CIUDAD, agosto 2007.

8. INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPIO DE NABÓN

| NABÓN | 2004 | 2005 | 2006 | 2006/2004 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|--------------|
| Ingresos Totales | 889.161,72 | 2.250.526,77 | 2.387.533,68 | 269% |
| Ingresos Corrientes / ingreso total | 12% | 9% | 10% | 228% |
| Ingresos Propios / Ingreso Total | 9% | 4% | 6% | 188% |
| Ingresos Propios / Gastos Corrientes | 43% | 47% | 59% | 179% |
| Ingresos Corrientes / Gastos Corrientes | 58% | 100% | 96% | 198% |
| Transferencias Corrientes / I. Totales | 3% | 5% | 4% | 342% |
| Ingreso de capital / Ingreso Total | 88% | 91% | 90% | 274% |
| Transferencias / Ingresos Totales | 88% | 91% | 90% | 274% |
| Gasto Total | 1.520.976,84 | 1.808.876,98 | 1.976.511,98 | 1,30% |
| Gasto Corriente / Gasto Total | 12% | 11% | 13% | 137% |
| Remuneraciones / Gasto Total | 10% | 9% | 8% | 100% |
| Gasto de Capital / Gasto Total | 1% | 22% | 8% | 839% |
| Gasto de Inversión / Gasto Total | 87% | 66% | 80% | 119% |

* Alrededor del 40% del presupuesto del 2004 fue pagado en el 2005, por lo que el incremento del presupuesto entre el 2004 y el 2006 se estimaría en 1.9 veces, en lugar de 2.69.

Fuente: Cédulas Presupuestarias de Gobiernos Seccionales. Banco del Estado.

<http://mef.gov.ec/Sissec/faces/index.jspx>

Elaboración: CIUDAD, agosto 2007.

9. INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPIO DE PÍLLARO

| PÍLLARO | 2004 | 2005 | 2006 | 2006/2004 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|--------------|
| Ingresos Totales | 2.781.625,92 | 3.156.930,29 | 3.719.809,75 | 134% |
| Ingresos Corrientes / ingreso total | 43% | 39% | 32% | 100% |
| Ingresos Propios / Ingreso Total | 31% | 26% | 25% | 107% |
| Ingresos Propios / Gastos Corrientes | 109% | 93% | 104% | 118% |
| Ingresos Corrientes / Gastos Corrientes | 151% | 137% | 135% | 100% |
| Transferencias Corrientes / I. Totales | 12% | 13% | 7% | 82% |
| Ingreso de capital / Ingreso Total | 57% | 61% | 68% | 159% |
| Transferencias / Ingresos Totales | 57% | 61% | 68% | 159% |
| Gasto Total | 2.179.323,67 | 2.464.677,04 | 3.784.970,65 | 1,74% |
| Gasto Corriente / Gasto Total | 36% | 36% | 23% | 112% |
| Remuneraciones / Gasto Total | 24% | 25% | 17% | 119% |
| Gasto de Capital / Gasto Total | 9% | 13% | 17% | 337% |
| Gasto de Inversión / Gasto Total | 55% | 52% | 60% | 189% |

Fuente: Cédulas Presupuestarios de Gobiernos Seccionales. Banco del Estado.
<http://mef.gov.ec/Sissec/faces/index.jspx>
 Elaboración: CIUDAD, agosto 2007.