

DEFINICION DE UN MODELO DE GESTION PARA LA ELABORACION DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL CANTON GUALACEO – PROVINCIA DEL AZUAY

INTRODUCCION

Las Municipalidades, en su calidad de Gobiernos Locales , constituyen un ámbito privilegiado de actuación y el presupuesto municipal el objeto principal en debate, que permite realizar una gestión pública destinada a la satisfacción de las necesidades de la población para conseguir el bienestar ciudadano a través del acceso a los servicios básicos, vías, equipamiento público, etc., mejorando las condiciones de salud, educación y seguridad.

Para entender mejor lo que significa la elaboración de un Presupuesto Participativo, consideramos conveniente definir lo que es el Presupuesto Municipal, siendo éste, la “herramienta administrativa que establece de forma anticipada el conjunto de ingresos y egresos de fondos que el gobierno local prevé realizar en un año”, es decir, es una planificación en el futuro de los ingresos y gastos corrientes y de inversión previstos para el funcionamiento de una Municipalidad.

Con este antecedente, el Presupuesto Municipal Participativo se convierte en un mecanismo de participación ciudadana que permite determinar las necesidades prioritarias, consensuar los proyectos con las autoridades locales, decidir sobre las inversiones a realizarse y controlar su ejecución, conociendo los ingresos previstos para el año de gestión. Este mecanismo se vincula íntimamente con el ejercicio de la democracia y el respeto a la institucionalidad del estado, considerando las condiciones sociales, económicas y culturales de los pueblos. Dentro de este esquema, además de promover y permitir la participación de la ciudadanía el PMP consigue el empoderamiento de los ciudadanos en la solución de los problemas comunitarios y se convierte en la base de una democracia que va más allá de la simple elección de sus representantes, apostando a garantizar la gobernabilidad creando un ambiente de diálogo, solidaridad, transparencia y confianza entre las autoridades municipales y los ciudadanos de manera directa o a través de los equipos comunitarios que se conformen para el seguimiento de la Gestión Municipal. La importancia de esta participación también se puede analizar desde los ámbitos democrático, político e institucional, social, económico y cultural, siendo un instrumento que permite fortalecer la

democracia participativa, crea confianza y reacredita la práctica política por parte de la ciudadanía, es un medio para promover la equidad de género, mejorar la relación entre los ciudadanos y divulgar los principios de solidaridad entre los participantes en el proceso; así como, cambiar las mentes y las costumbres centralizadas, paternalistas, clientelares y machistas que dominan nuestra sociedad. En lo económico es una herramienta de planificación financiera y un recurso para gestionar de la manera más provechosa los ingresos y egresos públicos municipales.

La implementación de los Presupuestos Participativos que se ha puesto en práctica en los últimos años, tiene lugar en ámbitos infra-municipales como por ejemplo en distritos o en regiones de grandes ciudades, o supra-municipales como en el caso del estado brasileño de Río Grande. A partir de 1989 algunas ciudades como Porto Alegre o Santo André en Brasil, inician un proceso innovador de control del presupuesto municipal. Después de esta primera fase experimental una segunda fase (1997-2000) correspondió a la masificación brasileña, proceso que cada vez ha ido tomando fuerza, es así que a partir del año 2000 muchas de estas prácticas se han reproducido en la Región Andina del Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia, seguidas de algunas ciudades de Cono Sur, América Central y Europa.

Se puede decir que las experiencias de presupuestos participativos se están globalizando, más allá del fenómeno de moda y de la curiosidad iniciales, convirtiéndose estos espacios en un mecanismo de participación comunitaria democrática, con la intervención de la ciudadanía en la resolución de su problemática, lo cual implica el involucramiento en tareas que parten desde los diagnósticos, planificación, determinación de las necesidades insatisfechas, priorización de obras y programas a ejecutarse, monitoreo, evaluación y auditoría social de la administración y gestión municipal.

En este trabajo se presenta algunas reflexiones sobre lo que se entiende por presupuestos participativos, poniendo al debate dicha interpretación. Al mismo tiempo se hace una propuesta básica que permita orientar el ejercicio del presupuesto participativo en el cantón Gualaceo, lo cual deberá ser recreada y adecuada en la práctica con los sujetos sociales con quienes se trabaja. En ningún momento estas ideas pretenden ser una guía o manual para la realización de Presupuestos Participativos, sino como ya se dijo, se pone en discusión el ejercicio democrático de estas prácticas sin pensar que sea la “panacea” o el remedio para todos los males, como indica Yves Sintomer; estos procesos significan riesgos reales, tanto para los gobiernos locales que

pueden comprometer demasiado, como para la ciudadanía que puede esperar demasiado.

CAPITULO I

CARACTERISTICAS GENERALES DEL CANTON GUALACEO

1.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS: LA CANTONIZACION DE GUALACEO

Quizá la fundación de Gualaceo se realizó en el año de 1.535, por el Capitán Rodrigo Núñez de Bonilla, quien fue encomendero en los lavaderos de oro del río Santa Bárbara, por recomendación de Sebastián de Benalcázar.

Por autoridad del Senador y Cámara de Representantes de la República de Colombia reunidos en Congreso en la ciudad de Bogotá El 25 de junio de 1824, Gualaceo fue erguido como Cantón.

El Cantón está conformado por las siguientes parroquias: Gualaceo parroquia urbana y Daniel Córdova, Jadán, Mariano Moreno, Remigio Crespo, San Juan, Simón Bolívar, Zhidmad y Luis Cordero, parroquias rurales.

El 12 de diciembre del 2002, por reunir los requisitos establecidos en la Ley. El centro histórico de la ciudad de Gualaceo fue declarado Patrimonio Cultural de la Nación.

1.2.- ASPECTOS FISICOS:

LOCALIZACION Y LIMITES: Gualaceo, se encuentra localizado en la zona centro-oriental de la provincia del Azuay, sus límites son: al norte el Cantón Paute, al Sur los Cantones Chordeleg y Sigsig, al Este la Provincia de Morona Santiago y al Oeste el Cantón Cuenca.

OROGRAFIA: La orografía es irregular, la cordillera oriental le sirve como límite de Morona Santiago. De Sur a Norte se extiende un pequeño ramal de la cordillera Aguarongos, cuya altura media es de 3.600 m.

Existe una gran cantidad de cerros, montes y montañas que se destacan en su relieve, entre los más importantes están: Merchán, Chuchuhaso, Chaquilcahuaycu, Niña, Rumi, Cahín, Tullpa y Yanasaca. Siendo tres los sistemas montañosos más importantes que superan los 3.500 m de altura y que son los siguientes: La Cordillera de los Andes, la Cordillera de Yanamontes y la Cordillera de Cutchil.

Aparte de los sistemas existen dos cerros que forman parte de la historia y tradiciones del cantón y son: Fasayñan y Guallil.

HIDROGRAFIA: El río Santa Bárbara es el principal afluente, el mismo que recorre el Sigsig, Chordeleg, Gualaceo y desemboca en el Río Paute, nace en la laguna del mismo nombre y recibe aguas del río Ayllon, Burro Playa, Shuro Chalca, Palmar entre otros. Este río ha sido de gran importancia para estos pueblos ya que se extraía el oro, siendo esta una actividad importantísima de la región en época de los cañaris.

En las partes altas se encuentran gran cantidad de lagunas entre las más importantes están: Santa Bárbara, Ayllón, Santo Domingo, Fasayñan, Huarmi y Cari Maylas.

CLIMA: El Valle del Río Santa Bárbara se encuentra ubicado en las estribaciones de la cordillera central, su altura aproximada es de 2.350 m.s.n.m. con temperaturas que varían desde los 6°C en los períodos fríos hasta los 18 y 22 °C en épocas de verano su temperatura promedio es de 16°C.

1.3.- ASPECTOS DEMOGRAFICOS:

Según el VI Censo de Población y V de Vivienda realizado en noviembre del 2001, Gualaceo es considerada la segunda ciudad en importancia luego de Cuenca, en la provincia del Azuay, el mismo que con un total de 35.919 habitantes, representa el 7.03% del total de la provincia. La tasa de crecimiento poblacional es de 1.4% aunque ésta en los actuales momentos debe ser menor por el alto índice de migración sobre todo internacional que tiene este cantón al igual que el resto de cantones de la provincia y el país.

La composición del cantón es significativamente rural lo cual representa el 71,74 % (25.768 habitantes) y 28,26% es urbano (10.151 habitantes). Del total de la población el 54,47% corresponde al sexo femenino y 45,53% al sexo masculino.

1.4.- PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONOMICAS:

Desde épocas remotas los pobladores de este lugar, se han dedicado a la agricultura siendo los cultivos principales el maíz, fréjol, arvejas, patatas, habas, trigo, cebada, hortalizas, frutas como la pera, durazno, capulí, chirimoya, producción destinada a cubrir el mercado local y mercados de otras provincias como Cuenca y Azoguez. Actualmente la producción es mínima debido sobre todo a la falta de mano de obra producto de alto índice migratorio en la zona.

Otra actividad de gran importancia en el cantón es la industria manufacturera sobre todo la construcción de artesanías, los servicios, el comercio y en menor cantidad otras actividades.

Una de las características de este cantón es la producción de bordados, tejidos de lana, confección de macanas que por sus diseños exclusivos y colorido son productos codiciados en el extranjero a donde son enviados a través de intermediarios. Una gran parte de la población se dedica también a la producción del calzado, producción de muebles al estilo clásico y popular según el gusto del cliente.

1.5.- ASPECTOS SOCIALES

En cuanto a los aspectos sociales, se puede decir que en el Cantón Gualaceo existe una estructura social organizada con la presencia de clubes, la Liga Deportiva Cantonal, Gualaceo Sporting Club, Sindicato de Choferes, Grupos de Jóvenes, UNE cantonal, Grupo de Ecologistas, Acción Social Municipal, Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia, Grupos de religiosos (Juan XXIII), Fundación de Reinas, Grupo de defensa a la Mujer y a Familia “Las Marías”, Asociación de comerciantes, Asociación de Artesanos, éstas entre otras organizaciones legalmente constituidas cada una de las cuales trabaja dentro del ámbito de su competencia, colaborando de una u otra forma por el bienestar y desarrollo de su cantón.

En lo que respecta a los servicios de salud en el cantón se puede decir que si bien no tiene una cobertura del 100%, sin embargo se está trabajando en este campo, se dispone de un hospital en el centro cantonal y subcentros de salud en todas las parroquias, además existen clínicas privadas y consultorios médicos que prestan atención las 24 horas del día, de igual manera a través de Acción Social Municipal se dispone de un dispensario médico para brindar atención a sectores en condiciones de mayor vulnerabilidad como son los niños y ancianos.

En lo que tiene que ver con Entidades Públicas que prestan servicios dentro del Cantón se encuentran La Municipalidad, Registro Civil, Registraduría de la Propiedad, Notarías, Jefatura de Tránsito, Empresa Eléctrica, entre otras.

1.6.- CARÁCTERÍSTICAS CULTURALES:

El cantón Gualaceo se encuentra habitado por gente conservadora, practica mayoritariamente la religión católica-romana, en los últimos años los procesos migratorios han hecho que se presenten diversas agrupaciones evangélicas, sin mayor importancia, las fiestas religiosas más destacadas son: Semana Santa, navidad y las fiestas de su patrono (Patrón Santiago) que se realiza durante el mes de Julio. Los

Gualaceños se caracterizan también por la preparación de exquisitos platos como: hornado, papas con cuy, quezadillas con rosero y tortillas con morocho.

Sobre los medios de comunicación social, la prensa escrita que se lee con mayor preferencia, El Mercurio de Cuenca y el Extra de Guayaquil, existe una estación de radio (Radio Centro Gualaceo) dos canales de TV (Sol TV y Maxicanal) y un diario semanal local (El Pueblo) .

En lo que tiene que ver con las viviendas, éstas son tradicionalmente construidas con cubierta de teja, paredes de adobe, tapiales, bahareque y piedra caliza, puertas y ventanas de madera, pese a que en la actualidad como consecuencia de la migración se están introduciendo elementos extraños a la cultura y tradición del medio como es el hierro, ladrillo, bloque, eternit, ventanas de vidrio, etc.

1.7.- ASPECTOS AMBIENTALES

Se puede decir sin temor a equivocarse que el Cantón Gualaceo es uno de los más privilegiados de la provincia del Azuay, pues aún conserva gran parte de su flora y fauna a más de ello cuenta con un hermoso río el Santa Bárbara, que lo ha convertido a Gualaceo en uno de los cantones más visitados por propios y extraños, cuenta también con una serie de lagunas como la Laguna de Maylas y otras, así como varias zonas boscosas como la de Mellimba, Collay, etc.

Siendo en la actualidad uno de los intereses primordiales de las autoridades nacionales, regionales y locales el mantener y preservar el medio ambiente, la Municipalidad de Gualaceo se encuentra empeñada en realizar algunas acciones tendentes a contribuir con esta tarea, es por ello que cuenta con la Unidad de manejo Ambiental (UMA) y con la Unidad Cantonal de Gestión Ambiental (UCGA) con la finalidad de que sean estos entes los encargados de realizar acciones que procuren cuidar el medio ambiente, gestionar con otros organismos gubernamentales y no gubernamentales la protección de cuencas hídricas, el cuidado de los bosques, proyectos de forestación y reforestación y que sean el órgano regulador del cuidado y protección del medio ambiente.

Del mismo modo la Municipalidad a través del presupuesto municipal canaliza recursos para la implementación de proyectos de reforestación y la implementación de guardias forestales con el objetivo de mantener los bosques sobre todo los que se encuentran ubicados en la zona del Collay. Entre otras actividades se encuentran también emprendiendo programas de educación ambiental, a través del cual se pretende educar a la población sobre la necesidad de cuidar y preservar la naturaleza, se está llevando a

cabo charlas en los colegios y escuelas del cantón y proyectos de reforestación en coordinación con las Juntas Parroquiales. Todo esto no sería posible sin la colaboración y el empeño de hombres y mujeres conscientes de que son responsables en mayor o menor medida del cuidado y la preservación del ecosistema.

1.8.- OBRAS DE INFRAESTRUCURA Y OTROS SERVICIOS

El Cantón Gualaceo cuenta con los principales servicios de infraestructura como son: Agua potable, alcantarillado, servicio de energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, servicio de Instituciones Financieras como Bancos y Cooperativas de Ahorro y Crédito que brindan apoyo sobre todo a personas de escasos recursos y que se encuentran empeñadas en crear o ampliar sus pequeños negocios con miras a mejorar sus ingresos y por ende el bienestar de sus familias.

En cuanto a vialidad en el centro cantonal las vías se encuentran en buen estado de conservación y mantenimiento, las vías que unen el centro cantonal con las parroquias se encuentran en regular estado. El transporte es normal existiendo rutas cada 15 minutos desde y hacia la ciudad de Cuenca, siendo la vía principal que une Cuenca y Gualaceo de primer orden. Para el traslado desde y hacia el centro cantonal y las parroquias existen cooperativas de transporte que prestan este servicio, disponiendo también de dos cooperativa de camionetas y una de taxis que laboran las 24 horas del día.

CAPITULO II

LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

2.1. ANTECEDENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:

La experiencia de los presupuestos participativos se inició en Porto Alegre, en el Sur de Brasil en el año de 1989 durante la gestión de Olivo Dutra, del Partido de los Trabajadores. Esta experiencia cobró importancia a partir de 1993 en el gobierno de Tarso Genro, quien creó una serie de mecanismos de participación, planeamiento y control popular.

La principal riqueza del Presupuesto Participativo es la democratización de la relación del Estado con la sociedad. Esta experiencia que se ha iniciado en Brasil, ha roto con la visión tradicional de la política, donde el ciudadano limita su participación política al acto de votar y los gobernantes electos pueden hacer lo que quieran, a través de políticas tecnocráticas o populistas y clientelistas. El ciudadano deja de ser un simple colaborador de la política tradicional para convertirse en un verdadero protagonista activo de la administración y gestión pública.

Así mismo otra contribución del presupuesto participativo es la creación de una esfera pública, no estatal, donde la sociedad puede ejercer prácticas de auditoria social al Estado. Este ejercicio de democracia directa tiene el mérito, además, de no excluir, sino profundizar la democracia, es decir, valorar la democracia representativa.

En Centro América se conocen las experiencias de presupuestos participativos que han sido impulsadas por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, en la capital de El Salvador. En ese sentido, desde 1997 aquella administración municipal asumió la intención política de estructurar un gobierno que no fuera vertical ni paternalista, sino transparente, facilitador y concertador, aspectos necesarios para lograr un proceso de construcción de la democracia.

En Guatemala el tema de los presupuestos participativos se empezó a tratar desde hace más o menos seis o siete años por parte de organizaciones relacionadas con el desempeño municipal y especialmente las organizaciones no gubernamentales.

2.2. QUE ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El presupuesto participativo es entendido como un ejercicio social que combina la democracia clásica (representativa) con la democracia participativa-directa de los ciudadanos. Es un proceso mediante el cual la ciudadanía analiza, discute y decide sobre la asignación de una parte del presupuesto municipal, es decir, sobre la parte que está destinada a la inversión pública, ya que no se puede discutir sobre los compromisos de deuda y gastos de funcionamiento municipal. Es considerado como un instrumento de justicia social en tres dimensiones: tributaria, distributiva y política. Esto significa, desde el punto de vista fiscal, no solamente recuperar la capacidad financiera y estratégico-administrativa del sector público, sino también que aquellos que ganan más paguen más.

Con esta metodología de participación, se abren posibilidades de que el ciudadano se sienta como un sujeto con derechos y dueño de su destino; contrario a la actitud pasiva de elegir y dejar todo en manos de las autoridades. Este ejercicio democrático trata de romper con la relación de subordinación del ciudadano respecto al Estado.

La implementación y el ejercicio del presupuesto participativo cambia prioridades, es decir, que las necesidades más sentidas son las que aparecen, se trata de ya no destinar dinero para grandes obras que beneficiaran solo a unos cuantos, sino de implementar obras que son sentidas por la mayoría y en beneficio de las mismas.

En ese sentido los presupuestos participativos se constituyen en un procedimiento y una práctica que fomenta la redistribución de la renta social, es decir, una distribución más equitativa y justa de lo que la sociedad produce como conjunto en un territorio determinado, en un municipio.

Este ejercicio social, entonces, implica la decisión y voluntad política para asignar recursos de acuerdo a necesidades y prioridades, tomando en cuenta criterios de carencia, participación y población. Sumado a lo anterior debe tomarse en cuenta criterios técnicos. Para su implementación no existen recetas y el mismo se realiza de acuerdo a estudios de cada comunidad y territorio, tomando como herramienta fundamental para este trabajo los PLANES DE DESARROLLO ESTRATEGICO elaborados por los municipios para periodos entre 10 y 15 años y en donde se definen las políticas sociales, económicas, de desarrollo urbanístico y ambiental, ampliación de cobertura de servicios, etc.

2.3. OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO:

El principal objetivo del presupuesto participativo es ampliar el control social sobre el Estado. Esto significa que detrás tiene que haber una firme decisión de romper la cultura de corrupción del Estado. También debe suponer la convicción de que la forma más eficiente de incluir la transparencia y la eficiencia en la administración y asignación del dinero público, es con el poder del control externo por parte de la población.

Un valor pedagógico importante de los presupuestos participativos es transmitir a los ciudadanos que su problema es también el de su vecino. Esto ayuda a organizarse, participar y discutir coordinadamente los problemas y soluciones. La idea es fortalecer y fomentar la organización plural considerando las características de nuestra sociedad: pluricultural, multiétnica y plurilingüe.

2.4. PRINCIPIOS POLITICOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Entre los principales principios políticos que se plantean en el ejercicio de los presupuestos participativos, se encuentran los siguientes:

- a) Es un nuevo punto de partida para la legitimidad representativa; no se trata de que quienes hayan sido electos en las urnas puedan actuar como quieran en las instituciones o la municipalidad. El voto entonces no es solamente un acto en el que se ejerce la voluntad popular cada cuatro años, sino la responsabilidad de elegir una representación que transmita y realice, en todo momento, los planes y proyectos que la ciudadanía va decidiendo en consenso.
- b) Se redefinen los conceptos de ciudadanía y democracia: para que las personas trasciendan su condición de vecinos a ciudadanos deben ser participativos, estar informados, activos, capacitados, comunicados, ser propositivos, solidarios y organizados en sociedad. Solamente con estas actitudes se trascenderá en la profundización de la democracia.
- c) Propicia la toma de conciencia por parte de la ciudadanía: uno de los principios más importantes de los presupuestos participativos es fomentar la construcción de una ciudadanía activa y participativa. La participación para la transformación permitirá la oportunidad de mejorar la calidad de vida de la población y especialmente de la más necesitada.
- d) Se refuerza el tejido social: por un lado se crea un espacio de decisión colectiva, lo cual rompe con la tendencia al individualismo y al clientelismo; y por otro lado, los presupuestos participativos se apoyan en las redes sociales ya existentes, como el

caso de los comités pro mejoramiento o las que están construyéndose como son los Consejos Comunitarios de Desarrollo y el Consejo Municipal de Desarrollo.

2.5. PRINCIPIOS ORGANIZATIVOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

- a) Se conjugan dos categorías importantes de la democracia: participación y representación: Si bien es cierto que las discusiones, análisis y conclusiones de la problemática comunitaria se realizan tomando en cuenta que la máxima autoridad es la asamblea comunitaria, también se deben elegir representantes, quienes serán los que participen en las instancias de toma de decisiones.
- b) Se trasciende la condición de vecino a ciudadano: Los presupuestos participativos permiten implementar un proceso cualitativo que trascienda de ser vecino, tan solo por ser parte de un territorio, a ser ciudadano y apropiarse políticamente de su territorio. Esto significa que se toma en cuenta al ciudadano no tanto desde sus necesidades a cubrir, sino tomando en cuenta su capacidad de pensar y reflexionar sobre sus necesidades y prioridades, lo cual implica una participación social transformadora de su realidad existente.
- c) Se basa en los principios de descentralización y representación de sectores: Los presupuestos participativos en primer lugar, son un proceso de decisión que surge desde la base, es decir, las asambleas comunitarias constituidas en relación a la apropiación política de su territorio. A su vez, el trabajo parte de la delimitación de preferencias y necesidades sectoriales (educación, salud, infraestructura, cultura, etc.).
- d) El punto de partida es el trabajo a nivel de asambleas comunitarias: El ejercicio de los presupuestos participativos no se limita a reuniones consultivas con las comunidades o sus representantes. El punto de partida como ya se ha dicho antes son las asambleas comunitarias quienes elevan sus propuestas consensuadas en forma absolutamente autónoma. Lo anterior significa que se potencia la participación de los COCODES (CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO) y COMUDES (CONCEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO) en procesos de planificación de desarrollo comunitario y municipal.
- e) Son los mismos ciudadanos quienes plantean como debe orientarse el proceso: No se pretende indicar a la población la forma como tiene que organizarse, lo más prudente es que ella misma se organice de acuerdo a sus propias formas, lo cual llevará consigo una forma culturalmente sustentable de participación. Este

principio, también llamado “principio de auto reglamentación” es un punto de partida fundamental para la sostenibilidad de esta práctica, ya que es la sociedad quien define su propia reglamentación de manera autónoma y no por imposición gubernamental. Por ejemplo son los ciudadanos los que decidirán cuando revisar el reglamento del presupuesto participativo para ir superando las deficiencias con las que se encuentran en la práctica.

- f) Tienen esencial importancia los principios de programación y control social: Los ciudadanos son quienes marcan sus preferencias, lo cual debe hacerse constar en planes, programas y proyectos a los cuales se tiene que realizar un trabajo de acompañamiento, monitoreo y evaluación permanente.
- g) Se practica un doble proceso: de lo general a lo concreto y de lo concreto a lo general: En primer lugar con las prácticas de presupuestos participativos se determinan cuales son las principales inquietudes y necesidades por sectores (educación, salud, infraestructura, cultura, etc.), para luego definir que inversiones concretas se requieren en la comunidad y el municipio. Posteriormente se pasa a definir las prioridades entre las comunidades y las grandes inversiones a nivel del municipio.

2.6. POSIBLES DIFICULTADES PARA LA IMPLEMENTACION DE PP

Las dificultades que se tienen que superar en la implementación de los presupuestos participativos, los podemos dividir en dos grandes grupos:

a) Dificultades encontradas en las municipalidades

Dentro de las principales dificultades encontradas en las municipalidades se pueden mencionar las siguientes

1. El carácter autoritario de quienes ejercen el gobierno municipal.
2. Poca voluntad y apertura de las autoridades municipales para implementar el proceso.
3. El bajo nivel académico, así como la poca capacidad técnica, no solo de quienes hacen gobierno, sino también de los funcionarios municipales.
4. La ausencia o deficiencia de dependencias municipales, para la implementación de la herramienta presupuestaria, por ejemplo las Oficinas Municipales de Planificación -OMP- y personas responsables del presupuesto.

b) Dificultades encontradas en la sociedad civil

Por su parte, las principales dificultades que se pueden encontrar en la sociedad civil, se mencionan a continuación.

1. Ausencia o debilidad de la organización comunitaria
2. Falta de voluntad por parte de los comunitarios para involucrarse en el proceso.
3. Divisionismo, competencia y dispersión en las comunidades por medio de la existencia de comités que no se encuentran articulados.

2.7. CONDICIONES Y/O REQUISITOS BASICOS Y RETOS DE LA MUNICIPALIDAD PARA LA EJECUCION Y ADMINISTRACION DE PP

- ✓ Condiciones políticas a nivel nacional que propicien la descentralización, la democratización de las instituciones públicas y de la sociedad civil de manera que sea posible concretizar la gobernabilidad local y la participación ciudadana en la gestión municipal.
- ✓ Voluntad política de las autoridades locales para llevar a cabo, conjuntamente con las comunidades, un proceso de elaboración y seguimiento al presupuesto municipal.
- ✓ No todo problema público a nivel de la comunidad puede ser resuelto por la comunidad, sino que debe darse una relación gobierno municipal-comunidad o comunidad-Estado.
- ✓ Se hace necesario que haya una correcta y uniforme formulación, programación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos de cada periodo fiscal.
- ✓ Trabajar en la profundización de la democracia política y la democracia económica. Es necesario trascender la democracia representativa a una democracia participativa y culturalmente sustentable. Por otro lado, en la democracia económica se deberá trascender a la participación de toda la población en el disfrute de los bienes y servicios socioeconómicos que se producen en la comunidad, en el municipio, etc. como producto del trabajo de todos. Esto significa que la distribución del producto socialmente realizado debe servir para generar políticas públicas para la distribución de la renta social.
- ✓ El presupuesto participativo debe convertirse en una institución política firmemente establecida, cuyo desafío se refiere a las condiciones de irreversibilidad de los

procesos, a fin de que se consoliden más allá del alcalde de turno, o del protagonismo de la ciudadanía.

2.8. CONDICIONES Y/O REQUISITOS BASICOS Y RETOS DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA ACOMPAÑAR EN LA EJECUCION Y ADMINISTRACION DE PP.

- ✓ Apropiación política del territorio por parte de los ciudadanos.
- ✓ Trascender de la condición de vecino de una comunidad o territorio a ciudadano de un municipio y país.
- ✓ Si no hay un ejercicio de participación ciudadana no se puede construir una cultura política y si no existe esto no se puede construir una cultura democrática.
- ✓ Existencia de organizaciones de la sociedad civil activas, representativas, con capacidad de proposición y con disposición para participar conjuntamente con las autoridades locales.
- ✓ Se deben propiciar acciones para afianzar y apropiar a la población del proceso que implican los presupuestos participativos.
- ✓ La participación democrática y culturalmente sustentable de los actores públicos, es decir, la ciudadanía en la elaboración de lo público.
- ✓ Ejercitar y afianzar practicas de consenso, es decir, producir acuerdos por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos, esto implica tomar decisiones de común acuerdo varias partes involucradas en un asunto de interés común
- ✓ Desarrollar actitudes de un buen ciudadano, esto es: ser solidario, comunicativo, informado, activo, capacitado, organizado y participativo.
- ✓ Los presupuestos participativos y la planificación estratégica municipal deben constituirse en instrumentos para conquistarle al Estado la infraestructura que permita integrar la planificación para el desarrollo.

CAPITULO III

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: UNA CONDICION INDISPENSABLE PARA EL DESARROLLO CULTURALMENTE SUSTENTABLE

Usted y yo proponemos, la municipalidad gestiona, administra y ejecuta lo que juntos decidimos

Con los ejercicios de presupuestos participativos la población prioriza sus necesidades de acuerdo a sus intereses y cosmovisión, pero también de acuerdo a sus limitaciones y sus perspectivas, es una forma de aproximarse al modelo de desarrollo endógeno que permita el desarrollo de las comunidades bajo sus propios compromisos y formas de solucionarlos.

Las necesidades definidas con la participación de la gente deben desplazar las prioridades establecidas por medio de la política tradicional, que históricamente ha invertido los recursos en áreas donde no modifican la calidad de vida de la población mas necesitada. Dentro del concepto de presupuesto participativo, el cambio de prioridad es fundamental. El dinero debe ser dedicado para satisfacer las necesidades más urgentes y sentidas de la población y no para cumplir con promesas clientelares de campaña electoral.

El ejercicio del presupuesto debe transformarse en el espacio en donde emerjan los distintos intereses conflictivos en busca de soluciones compartidas. En ese sentido, cuando se invita a que las personas participen, se debe invitar a todos, independientemente de su situación económica, grupo étnico, religión, afinidad política etc. Si todos participan, cada uno lleva consigo su visión y sus intereses.

El presupuesto participativo se traduce entonces, en una acción conflictiva y de contradicción. Por un lado el gobierno municipal de turno pone en la mesa de discusión sus propios planes y proyectos, y los pone en disputa con los de la población. Se da entonces, una relación de tensión entre gobierno y población, pero al mismo tiempo una relación de opciones.

La practica de los presupuestos participativos no pueden ser de otra forma, si son verdaderamente democráticos, son conflictivos. Sin embargo no hay que tenerle miedo ni huírle al conflicto. La vida es para tratar de solucionar problemas, no para evitarlos.

El conflicto generado por los presupuestos participativos, lo debemos aprovechar para interpretar de mejor manera nuestra problemática y superarlos por medio de los consensos entre quienes nos gobiernan y por lo tanto administran la cosa pública y quienes son los beneficiados directos de ese ejercicio, es decir, la población.

Es muy importante entender que en si en el ejercicio de los presupuestos participativos no se da ninguna tensión, es porque alguna voz esta siendo llamada. La existencia del conflicto es una calidad indispensable de la democracia, pero al mismo tiempo el conflicto no significa pelear eternamente. Es una oportunidad para el diálogo y la argumentación, para la negociación. Si tenemos un problema, no vamos a esperar que alguien lo solucione por nosotros, todos los involucrados tenemos que pensar en las mejores soluciones en beneficio de todos, este es el gran reto de los presupuestos participativos.

El presupuesto participativo debe entenderse como un proceso, un ejercicio de participación democrática, como un medio para la transformación de la realidad social y no como un fin en si mismo. Pensar que el presupuesto participativo es una práctica terminada y que no puede continuar discutiéndose, sería como, decir que la sociedad no cambia. El sentido de perfección es una expresión de autoritarismo y negación del proceso dialéctico, es decir, de constante cambio y superación de lo viejo por lo nuevo, característica esencial de los procesos sociales. Cada año se inicia un nuevo proceso de discusión para la definición de la asignación de recursos. La discusión del Presupuesto Participativo debe durar el mismo periodo del ejercicio del Presupuesto Municipal, es decir, de enero a diciembre.

Es en ese sentido es que el presupuesto participativo permite a las comunidades ir construyendo una cultura de participación democrática para la construcción del desarrollo culturalmente sustentable.

3.1. ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

El Presupuesto Participativo ha demostrado que la gestión compartida y transparente de los recursos es la mejor forma de evitar el mal uso del dinero público y garantizar la inversión de prioridades con obras y acciones de gran importancia para la población. Ha demostrado también que la creación de mecanismos prácticos de participación y el compromiso del gobierno en hacer aquello que la población decide son fundamentales para romper las barreras burocráticas que separan la sociedad civil de los gobiernos.

En este marco la organización de la sociedad civil se considera como la premisa fundamental para la implementación de procesos tendientes a la profundización de la democracia. Este paso podría considerarse como el punto de partida del proceso de los presupuestos participativos. Solamente una sociedad organizada y articulada puede tener incidencia en la formulación de políticas públicas que mejoren su calidad de vida. En consecuencia, es necesario potenciar la participación de las organizaciones de la sociedad civil a través del fortalecimiento de sus propias formas organizativas y por medio de la conformación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo -COCODES- y el Consejo Municipal de Desarrollo -COMUDES-.

3.2. FORMACION, CAPACITACION Y CONOCIMIENTOS DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS.

Para que los ciudadanos puedan reflexionar, discutir y hacer propuestas para el mejoramiento de su realidad es necesario un ejercicio permanente de formación, capacitación y conocimiento de sus derechos. Solamente si las personas conocen sus derechos pueden hacerlos valer y en consecuencia convertirse en sujetos de derechos.

Así mismo, los procesos de formación se consideran de gran importancia debido a que ejercicios como los presupuestos participativos y la auditoria social solo pueden ser entendidos en un marco de derechos, como parte integral de la conformación de ciudadanía en su sentido más amplio. En ese sentido, el conocimiento y la información significan poder para la ciudadanía. Un ciudadano que está informado y organizado, es un ciudadano que puede hacer valer sus derechos incidir en la vida política y social de su comunidad.

Para lograr la calidad de ciudadano la persona debe ser participativa, estar informada, activa, capacitada, comunicativa, ser propositiva, solidaria y organizada en sociedad.

3.3. SENSIBILIZACION Y CAPACITACION DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

Para que las prácticas de profundización de la democracia se hagan posibles en un municipio determinado, se debe contar con gobiernos municipales dispuestos a fomentar e implementar estas prácticas. Sin embargo, no se trata solamente que los gobiernos municipales estén sensibilizados y abiertos a dar participación a la sociedad civil en la planificación del desarrollo del municipio; además, los gobiernos municipales deben estar plenamente capacitados con metodologías para orientar la participación de

la ciudadanía. Para ello deben contar con los conocimientos de cómo realizar diagnósticos comunitarios participativos, como realizar ejercicios de priorización de necesidades, presupuestos participativos, auditoría social, etc.

Los gobiernos municipales son quienes deben liderar los procesos de participación de la ciudadanía y coordinar el trabajo con las asociaciones locales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que realizan labores en el municipio a fin de aprovechar su trabajo y no duplicar esfuerzos y aprovechar al máximo los recursos no solamente humanos, sino también técnicos y financieros.

3.4. ACTORES PRINCIPALES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.

Buscar soluciones, teniendo a la población como aliada, parece el mejor camino trazado por el Presupuesto Participativo

Los principales actores del presupuesto participativo en general, son los ciudadanos; sin embargo, para el buen desempeño del mismo será muy importante constituir un Comité Municipal del Presupuesto Participativo –CMPP-.

Se sugiere que los responsables sean una instancia bipartita compuesta por miembros de la sociedad civil, representados en el COMUDES y miembros representantes del Concejo Municipal. Esta deberá ser la máxima instancia de control, planificación y decisión sobre dicho proceso presupuestario.

Los representantes del Gobierno Municipal serán nombrados por el Concejo Municipal, mientras que los representantes de la Sociedad Civil serán electos en asamblea municipal de ciudadanos.

3.5. RESULTADOS DE LAS EXPERIENCIAS EN LA ELABORACION, DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS.

Como ya se ha mencionado en el desarrollo de este trabajo, existen interesantes resultados sobre la elaboración de los presupuestos participativos, en países ubicados en diferentes latitudes del planeta; sin embargo debemos insistir en el éxito alcanzado por el país y el municipio precursor de este proceso, como es Brasil y la ciudad de Porto Alegre, habiéndose logrado “cambiar el sentido de la relación Estado/sociedad civil”,

siendo hoy el Presupuesto Participativo la política local mejor aceptada en Brasil. Habiendo surgido en Porto Alegre en 1990, progresivamente se ha expandido y hoy se practica en mas de 180 ciudades brasileñas, entre las cuales cabe destacar Sao Paulo, Belo Horizonte y Recife. Igualmente en el II Encuentro Internacional de Presupuesto Participativo realizado en Villa el Salvador, Perú, en el año 2002, los municipios peruanos intensificaron esta actividad, sin embargo, se debe mencionar que el Presupuesto Participativo de Ilo, implementado a partir del año 2000, se considera como uno de los modelos más avanzados en el Perú. El municipio ve al Presupuesto Participativo “como una estrategia para mejorar la calidad de la participación y compromiso de la Ciudadanía en la toma de decisiones de la inversión pública y privada”, experiencias importantes que deben ser consideradas; sin embargo, no existe un modelo acabado y definitivo de presupuesto participativo.

3.6 PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACION DE UN MODELO DE GESTION PARA LA ELABORACION DE PP EN EL CANTON GUALACEO.

No existe un solo método, ni una sola receta para desarrollar propuestas de presupuesto municipal participativo ya que cada experiencia depende de cada municipio.

Sabiendo que el presupuesto municipal participativo es un mecanismo de colaboración que permite a los/as ciudadanos/as conocer el presupuesto de su municipio, determinar sus necesidades prioritarias para que sean tomadas en cuenta en el mismo, consensuar los proyectos con las autoridades locales, decidir cuáles son las inversiones y controlar su ejecución, es una apuesta política que impulsa al empoderamiento de los/as ciudadanos/as y la ampliación de la base de la democracia que se sitúa más allá de la elección de los representantes. Es una forma de democracia directa que permite la intervención de las personas en la toma de decisiones de los asuntos que les conciernen; en ese sentido, el PMP apuesta a:

a) Garantizar la gobernabilidad y ofrecer la oportunidad a los/as ciudadanos/as de ejercer la democracia participativa directamente.

- b) Crear diálogo, solidaridad, transparencia y confianza entre las autoridades municipales y los/las ciudadanos/as.
- c) Que los/as ciudadanos/as puedan conocer mejor el funcionamiento y la administración del municipio.
- d. Decidir de forma consensuada lo que interesa a los/as ciudadano/as, es decir, las inversiones que se van a realizar en un año.

En este sentido para la elaboración de un PMP requiere de la más amplia participación de la ciudadanía y de los diferentes actores sociales, y debe ser un proceso abierto a éstos/as, sin discriminación de sexo, raza, color, afiliación política y religiosa. El conjunto de actividades y acciones debe estar encabezado por las autoridades municipales quienes representan el gobierno local. No obstante, la iniciativa puede provenir tanto de la sociedad civil como de las mismas autoridades.

La sociedad civil debe jugar un papel de primer orden para que la elaboración del presupuesto pueda ser realmente participativa, es decir, a través de las organizaciones comunitarias locales o por medio de otras organizaciones con radio de acción a nivel nacional. Se requiere de un equipo coordinador plural, el cual puede buscar apoyo en instancias especializadas en el asesoramiento de los municipios, en su relación con las organizaciones de la sociedad civil. Para una mayor institucionalización, el mismo puede constituirse como una alianza permanente local integrada por los actores representativos del municipio.

DEFINICION DE UNA METODOLOGIA PARA LA ELABORACION DE PP

La metodología para la implementación del PMP debe ser eminentemente participativa, poniendo en primer lugar procedimientos que garanticen la intervención de la ciudadanía en todas las fases del proceso. En este sentido se consideran como elementos fundamentales los siguientes:

- La participación de los/as ciudadanos/as en todas las fases.
- La pluralidad de todos los sectores que deben estar representados.
- Evitar la ingerencia del partidismo político.
- Respeto de todas las opiniones expresadas.
- Utilizar diferentes formas de consultas.
- Una coordinación permanente entre los/as participantes.

El Presupuesto Municipal Participativo comprende diferentes fases, las cuales se detallan a continuación:

1.- Fase preparatoria

Comprende la motivación de los actores claves, la formación de un equipo coordinador y la planificación del proceso.

- **Motivación** Como se ha explicado anteriormente, la iniciativa de formular el Presupuesto Municipal de manera participativa puede surgir tanto de la sociedad civil como de las autoridades locales. Para asegurar el éxito del proceso no se debe excluir ninguna de estas partes.

La motivación debe estar dirigida hacia las autoridades, funcionarios/as municipales, dirigentes/as comunitarios de Juntas Parroquiales, Comités Barriales, Clubes de Jóvenes, Clubes de Madres, comerciantes, empresarios, profesionales, gremios y toda aquella agrupación que hace vida permanente en el municipio.

Además de convocatorias escritas a reuniones y encuentros, es necesario promocionar las diversas actividades que se integran alrededor del PMP, a través de varios medios de comunicación como son: colocación de afiches en lugares estratégicos del territorio municipal, la edición y difusión de folletos informativos, la contratación de vehículos anunciadores, hojas volantes, trípticos, comunicados de prensa, TV, etc. Esta es una etapa sumamente importante, especialmente cuando los actores claves acuerdan iniciar y al mismo tiempo queda asentada como la primera experiencia.

En cada municipio, de acuerdo a sus particularidades, culturas y tradiciones, la motivación puede asumir distintas formas. El propósito principal en este momento es garantizar que toda la población esté enterada y motivada para participar en la formulación del presupuesto.

- **Formación de un equipo coordinador**

Luego de que se logra la motivación de los/as actores y estos/as se involucran en el proceso del PMP, de acuerdo a otras experiencias se recomienda integrar una instancia de coordinación con representantes de la sociedad civil y del gobierno local. Aunque no es necesario tener un mecanismo institucionalizado desde el principio, es importante que un equipo coordinador vaya funcionando. En el caso de que un municipio ya cuente con una estructura mixta reconocida (sociedad civil/municipio), la misma puede ser aprovechada y ampliada para desarrollar este proceso.

No obstante, cuando no existe este organismo, se debe lograr un consenso que permita una representación plural de los sectores sociales del municipio.

Es importante tomar en cuenta estos principios:

- Los miembros del equipo deben ser representativos de diferentes sectores y zonas del municipio;
- Cada sector debe elegir su(s) representante(s) de manera independiente;
- Debe existir un equilibrio de la representación de los partidos políticos;
- Debe existir un equilibrio de la representación de la sociedad civil y de las autoridades locales.

Se considera que un mecanismo de esta naturaleza debe tener entre sus objetivos los siguientes:

- a). Planificar y coordinar el proceso de elaboración participativa del presupuesto municipal;
- b). Organizar reuniones y encuentros consultivos para definir las necesidades prioritarias;
- c). Apoyar el seguimiento a la ejecución presupuestal, monitoreando el uso racional de los recursos para las obras comunitarias;
- d). Desarrollar procesos de capacitación, reflexión y propuestas acerca de la experiencia del presupuesto participativo y de la gestión municipal;
- e). Deliberar sobre la recaudación y los gastos del presupuesto del municipio;
- f). Mantener informada a la ciudadanía sobre el cumplimiento o no de la ejecución del presupuesto municipal aprobado;
- g). Motivar la autogestión de manera que las comunidades coordinen alianzas con el municipio para la ejecución de obras conjuntas.

En un primer momento, se aconseja que el equipo coordinador funcione de manera flexible, con reglas que contengan los requerimientos mínimos, que pueda adaptarse a las necesidades particulares del municipio. Después de la primera experiencia de PMP se podrá iniciar una fase de institucionalización del mecanismo; tomando como punto de referencia la experiencia que se va construyendo.

- Planificación del PMP

La planificación del proceso es una fase importante. La misma debe comenzar por la definición de un calendario de actividades que tome en cuenta:

- El tiempo en el cual el presupuesto debe aprobarse.

- La necesidad de motivar el proceso en diferentes zonas y sectores sociales.
- El tiempo necesario para convocar y preparar las consultas y encuentros.

Además de ponderar la dimensión tiempo, hay que definir las zonas y sectores representativos del municipio y organizar las consultas en función de estos, para que se realicen de manera eficiente (zonas rurales y urbanas, de extrema pobreza, sectores industrial y productivo, grupos de mujeres, profesionales, etc.).

2.- Consultas ciudadanas

En esta etapa se procura propiciar la participación de la ciudadanía en la elaboración del presupuesto municipal; eso significa, en términos concretos, que los/as munícipes pueden ir definiendo sus necesidades al mismo tiempo de que son priorizadas con miras a ser incluidas en el presupuesto. En otras palabras, los/as ciudadanos/as organizados/as o no, definen las obras requeridas en su comunidad y en el territorio municipal en su conjunto, para que sean tomadas en cuenta en el Plan de Inversiones del gobierno local. El sistema de consultas a la ciudadanía puede adoptar diferentes modalidades según los aspectos predominantes en el contexto de lo social, político, cultural, económico o el ámbito territorial del propio municipio.

A continuación, se definen algunos de esos aspectos a tomar en cuenta, que pueden influir como diseñar y llevar a cabo las consultas ciudadanas:

- El tamaño del municipio y el número de habitantes.

La forma de las consultas es diferente si hablamos de un municipio de 30,000 habitantes o de 300,000 o más. Igualmente, el sistema de las consultas se diseña de manera diferente, según las características territoriales, o sea, si el municipio es fundamentalmente urbanizado o si cuenta con áreas rurales con peso importante.

- El grado de organización de la ciudadanía.

Las consultas, tanto en su preparación como en su desarrollo, pueden asumir una configuración diferente, según el modo de organización de la ciudadanía. En caso de un mayor grado de organización, se pueden realizar consultas más precisas, la entrega de documentos elaborados por las organizaciones, presentando de forma concreta, coherente y consensuada sus necesidades.

- El grado de relacionamiento entre la OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) y el gobierno local.

Las consultas ciudadanas pueden resultar más provechosas si la ciudadanía conoce el rol y las funciones del municipio como gobierno local y consecuentemente sus competencias y capacidades para dar salida a problemas concretos de las comunidades. Las consultas ciudadanas permiten además, preparar el seguimiento a la ejecución presupuestaria a través de la elección de delegados/as, para formar un equipo con representantes de cada zona y sector. En estas circunstancias es conveniente asegurar una representación equitativa de ambos sexos, para eso se recomienda tomar en cuenta la elección tanto de mujeres como de hombres.

3. Presentación y negociación de las prioridades con las autoridades municipales

Luego de concluidas las asambleas consultivas por zona y sector, se realiza la sistematización de los resultados que incluyen la elaboración, organización, recopilación, documentación de las informaciones y redacción de una síntesis.

Esta fase tiene mucha importancia, pues a medida que la ciudadanía presenta a las autoridades las necesidades prioritarias en cada comunidad y entra en negociación con estas, existe la posibilidad de lograr una práctica más democrática a nivel local y por consiguiente una mayor transparencia, participación y niveles adecuados de gobernabilidad en el ámbito municipal. A partir de este momento, las autoridades locales asumen el compromiso de incluir algunas prioridades ya consensuadas en el presupuesto municipal que se viene diseñando, pero que entrará en vigencia el año siguiente.

Más que una reunión de presentación de los problemas, es un momento que puede desarrollarse como una sesión de trabajo y negociación entre ambas partes y formalizar acuerdos que servirán de base para la elaboración del plan de inversión municipal durante el año.

4. Formulación y aprobación del presupuesto municipal

En el Ecuador, la formulación de los presupuestos de los gobiernos locales (municipios) le corresponde al Alcalde conjuntamente con el Director/a Financiero/a, quienes en coordinación con los Directores y Jefes Departamentales elaboran el proyecto de presupuesto que será puesto en consideración de la Comisión de Finanzas y luego del I. Concejo, para su discusión y aprobación.

En el marco de este nuevo escenario se toma en cuenta las prioridades de la ciudadanía definidas en cada consulta a través del Plan de Desarrollo Estratégico, en base a las

cuales el Alcalde y Director Financiero preparan una propuesta que debe ser presentada al Concejo para los fines de evaluación, análisis y aprobación.

La etapa de negociación entre la ciudadanía y las autoridades, previa a este momento, garantiza una presupuestación más ágil, según las necesidades de los/as munícipes así como mayor transparencia en término de la planificación de la inversión.

5. Socialización del presupuesto aprobado

Concluida la etapa en que el presupuesto municipal ha sido aprobado por el Concejo, el equipo coordinador organiza la fase de socialización del mismo. Para esto se pueden utilizar todos los medios disponibles para darlo a conocer a la población, pudiendo ser a través un evento masivo y público, una publicación en los medios de comunicación locales, una colocación en la cartelera municipal, etc.

Esta fase clausura la formulación del presupuesto de manera participativa. Es un paso significativo para fortalecer la democracia local, sobre la base de enterar a la población del contenido del presupuesto.

Idealmente, en caso de necesitar información adicional, deberán ser el Alcalde con el Director/a Financiero/a quienes informen sobre las previsiones de las inversiones en el municipio. Es un momento además, donde el indicado funcionario reconoce a los/as delegados/as elegidos/as durante las consultas ciudadanas para dar seguimiento a la ejecución presupuestaria.

6. Ejecución presupuestaria y seguimiento

La “Ejecución presupuestaria” y el “seguimiento” son dos acciones que se deben dar de manera paralela, con grado de responsabilidad de igual nivel tanto por parte de las autoridades municipales que ejecutan el presupuesto consensuado, como por parte de las organizaciones de la sociedad civil quienes tienen el deber de dar seguimiento y monitoreo a la ejecución presupuestaria.

Las autoridades deben asumir con responsabilidad los compromisos y consecuentemente proceder a una ejecución del presupuesto lo más cerca de la previsión definida en éste. El seguimiento al PMP por parte de la ciudadanía debe realizarse independientemente del municipio con el objetivo de mantener un proceso transparente y tener mayor libertad creativa y propositiva. Sin embargo, es clave mantener un contacto permanente con las autoridades locales para que faciliten datos, informaciones y documentos que permitan el seguimiento por parte de las organizaciones de la

sociedad civil y de los delegados/as elegidos/as para este fin, durante las consultas ciudadanas.

En resumen, los/as delegados/as elegidos/as durante las consultas conforman el Equipo de Seguimiento, que es una instancia deliberativa y consultiva, reconocida por el municipio. Tiene por finalidad incrementar los niveles de participación y transparencia municipal, además de asegurar el seguimiento a la ejecución del presupuesto del año.

El Equipo de Seguimiento debe estar integrado por un número adecuado de delegados y delegadas que permita un funcionamiento eficiente. Son los/as responsables de mantener la operatividad, y tienen como tareas fundamentales la planificación y la coordinación del monitoreo del presupuesto. Este equipo puede establecer normas de funcionamiento y comprometer sus miembros a través de la firma de una “carta de compromiso ciudadano”, elaborada de manera concertada. La consolidación del seguimiento requiere de la tecnificación del proceso mediante la aplicación de una serie de instrumentos. Pueden ser fichas de análisis de obras, mecanismos de control para licitaciones y concursos públicos, entre otros.

La ficha de seguimiento de las obras tiene como función la evaluación de la temporalidad de su realización de la obra, su costo real, y el respeto de las normas de calidad.

La licitación pública es un mecanismo que permite transparentar el proceso para la selección de la empresa ejecutora de la obra a partir de criterios democráticos y técnicos. Para asegurar un proceso de licitación transparente, se recomienda la conformación de un equipo mixto: gobierno local / organizaciones de la sociedad civil.

Otro aspecto importante en esta fase del seguimiento, y que sirve de conclusión, antes de elaborar nuevamente el PMP, es la rendición de cuentas.

7. Rendición de cuentas

En nuestro país, el día en que se celebra el aniversario de cantonización, las autoridades municipales presentan a la ciudadanía un informe de las actividades realizadas durante el ejercicio económico, informe que se lo realiza en forma general resaltando las principales obras ejecutadas, sin existir la posibilidad de intercambio entre las autoridades y los/as ciudadanos/as.

En el contexto del PMP, se va más allá de una simple presentación de memorias: se realiza una rendición de cuentas. Esto consiste en un acto mediante el cual el Alcalde y los Concejales, con el asesoramiento de la Dirección Financiera y el Plan de Desarrollo

Estratégico, exponen en detalle los gastos e ingresos que han tenido durante el año. Además este ejercicio se concibe dentro de la lógica de lograr eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos. En un primer momento, las autoridades municipales presentan el balance entre lo previsto en el presupuesto y lo realizado; además explican la forma en que el presupuesto fue administrado y los elementos que impidieron su realización conforme a lo planificado, si fuere del caso.

La segunda parte comprende una discusión donde se expresan las preocupaciones y los cuestionamientos de la ciudadanía a nivel del cumplimiento de las prioridades definidas con anterioridad. Los diferentes representantes de las instancias de la sociedad civil pueden preguntar detalles sobre las obras realizadas, la calidad de las mismas, etc. Es un espacio de diálogo que tiene como objetivo aclarar y transparentar la gestión de los recursos públicos a nivel de los renglones determinados por la ciudadanía el año anterior. Constituyéndose este en un espacio no para condenar la gestión de manera unilateral sino en un mecanismo que permita fortalecer la democracia local, optimizando la utilización de los recursos y mejorando la eficiencia y eficacia de la administración municipal.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ El presupuesto participativo es un mecanismo de participación de la población, que permite el ejercicio real de sus derechos y obligaciones; democratiza la gestión pública; combate la exclusión social y fomenta la distribución justa y equitativa de los recursos; además fortalece la transparencia, la eficiencia y eficacia en la administración pública; y por último nos ayuda a planificar la inversión a corto y mediano plazo, pero aún más, ayuda a la realización de la planificación estratégica elaborada por el municipio.
- ✓ Debemos tener muy claro que hacer consciencia en la población y promover la participación ciudadana en los ejercicios de presupuestos participativos, no debe considerarse como un medio definitivo y único para cambiar las relaciones sociales. Es importante comprender que aunque el presupuesto participativo permite a la población decidir sobre cuestiones concretas, lo cual por supuesto es importante, esto no elimina la división de la sociedad en clases. Lo anterior significa por ejemplo que si el alumbrado público, o el sistema de agua potable funciona bien en toda la población, esto no evita que siga habiendo ricos y pobres, es decir, los presupuestos participativos no cuestionan la injusticia social. De ahí que debemos practicar los ejercicios de presupuestos participativos, en tanto estos sirvan como un medio capaz de elevar la consciencia colectiva de la ciudadanía y sirvan para organizar y movilizar a la población para transformar las actuales relaciones sociales de injusticia y exclusión.
- ✓ El presupuesto participativo debe entenderse como un proceso, un ejercicio de participación democrática, como un medio para la transformación de la realidad social y no como un fin en si mismo. Pensar que el presupuesto participativo es una practica terminada y que no puede continuar discutiéndose, seria como,

decir que la sociedad no cambia. El sentido de perfección es una expresión de autoritarismo y negación del proceso dialéctico, es decir, de constante cambio y superación de lo viejo por lo nuevo, característica esencial de los procesos sociales. Es en ese sentido que el presupuesto participativo permite a las comunidades ir sentando las bases de una cultura de participación democrática para la construcción del desarrollo culturalmente sustentable, equitativo e incluyente.

Dentro de las actividades relevantes que se deben realizar para conseguir resultados satisfactorios de este proceso consideramos prioritarias las siguientes:

- ✓ Plan de acercamiento a las comunidades, que permita el involucramiento de la ciudadanía en la determinación de los problemas a resolver, priorización de la solución para estos problemas y planificación para desarrollar los proyectos planteados.
- ✓ Campaña para racionalizar la utilización de los recursos en base a la priorización de obras, de acuerdo a las necesidades insatisfechas en las diferentes comunidades, concientizando a los ciudadanos que se debe trabajar en las obras que permitan mejorar condiciones de salud, educación, saneamiento, vivienda, vialidad, y demás obras que se determinen como prioritarias, independientemente de su ubicación, con respecto a otras que pueden ser postergadas en función de la utilidad que prestan a la comunidad.
- ✓ Las comunidades en su conjunto, sus líderes, representantes en las mesas de concertación, etc. deben tomar conciencia de que es indispensable trabajar “primero en lo primero”, a fin de implementar una verdadera democracia participativa, respetando los criterios y las opiniones de cada uno de los representantes, en la selección y priorización de obras y proyectos que deben ser ejecutados sin dar paso a pretensiones de tipo político o clientelar, sino apoyando obras que vayan en beneficio de las grandes mayorías y que sean la base del desarrollo de los pueblos y comunidades más olvidados, obras que deben beneficiar particularmente a los sectores más vulnerables de la población como son los niños, mujeres y ancianos.

BIBLIOGRAFIA:

PLAN DE DESARROLLO ESTRATEGICO Y PARTICIPATIVO DEL CANTON GUALACEO, (2000).

MATIAS, DOMINGO (2004) Presupuesto Participativo y Democratización.

AVRITZER, LEONARDO (2004) Distribución Eficiencia y Cultura Democrática, Presupuestos Participativos.

LLONA, MARIANA Y SORIA, LAURA Presupuestos Participativos, Alcances y Límites de una Política Pública.

BLANCO, I. Y GOMAR, R. (2002) Gobiernos Locales y Redes Participativas. Barcelona: Ariel.

GIMÉNEZ, M. Y OTROS (2002) “Nuevos escenarios de democracia local. Las experiencias de presupuestos participativos” en BLANCO, I. Y GOMA, R (2002) op.cit.

GOMA, R. Y REBOLLO, O. “ Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos” en Font, J (2001) op.cit.

MERINO, A. (2000) “Gestionar las ciudades desde la participación: el presupuesto participativo. La experiencia en Porto Alegre (Brasil) en FISHER, N. Y MOLL, I. (orgs.).

LLOVERA FOX, ANDRES. Presupuesto Municipal Participativo En:
<http://www.demopunk.net/sp/sp/direct/porto/porto1.html>

GENRO, TARSO. El Presupuesto Participativo y la Democracia. En:
<http://www.gestiopolis.com/recursos5/docs/fin/presemuni.htm>

ROMERO, RICARDO. Presupuesto Participativo y Formas de recuperar la Democracia: Viabilidad en la ciudad de Buenos Aires. En:
<http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/LeyRCFundamentos.htm>

UNIVERSIDAD DEL AZUAY
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE REGIMEN SECCIONAL, IERSE

DIPLOMADO EN GERENCIA DE GOBIERNOS SECCIONALES

TRABAJO FINAL
ELABORACION DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS
CANTON GUALACEO-PROVINCIA DEL AZUAY

ELABORADO POR:

JOSE BRITO T.
EVA FLORES C.

CUENCA, DICIEMBRE DE 2006