

# El presupuesto participativo, ¿su inicio prometedor para el pragmatismo territorial, a ser requisito sin transformación económica social? Una mirada a la evolución en el Ecuador

**Cecilia Chacón Castillo**

*Universidad Tecnológica Indoamericana. Quito, Ecuador*  
cecychacon@yahoo.com

Artículo de opinión

Licencia Creative Commons



La primera vez que se efectuó el presupuesto participativo (PP) en el Ecuador fue en la ciudad de Cotacachi, en la provincia de Imbabura (2002), en ese entonces, la decisión venía ya desde años pasados con una alta dosis de conciliación y concertación de sus habitantes a través de la Asamblea Cantonal, que consideró una metodología sencilla y fácil de comprender (EC GAD Cotacachi 2005) y la responsable de la aplicación fue la municipalidad de Santa Ana de Cotacachi, cuya autoridad es el actual alcalde Auki Tituaña. Para ese tiempo, ya se venía distribuyendo y democratizando el presupuesto en países como Perú, Colombia, El Salvador, Francia, España y con gran referencia Porto Alegre en el Brasil, y fue el mismo Raúl Pont ganador del Partido del Trabajador PT (Brasil) de 1996-2000, quien llegó a Cotacachi para dar una charla sobre la experiencia brasilera y los principios y el espíritu del PP. En dicha reunión estuvo presente el primer equipo del PP coordinado por el alcalde Auki Tituaña y con apoyo de la Cooperación Técnica Alemana para el Desarrollo, hoy GIZ.

La visión del alcalde Tituaña (períodos 1996-2008; 2019-2023) fue un salto de época, al democratizar las relaciones del Estado con la sociedad (EC GAD Cotacachi 1997) y transformar un cantón considerado un pueblo de la Sierra con bajos recursos, donde apenas la Ley de Modernización del Estado le dotaba de mayor presencia al homologar la jerarquía pública, pues los presidentes municipales solo pudieron llamarse alcaldes a finales de la década del 90 (solo la autoridad de la capital de la provincia era alcalde, los demás presidentes municipales), en un cantón que piense, hable y trabaje en clave de desarrollo, identidad, autoestima, crecimiento, participación ciudadana, transparencia y democratización de la palabra, la decisión, el presupuesto y el poder.

Desde esa fecha han pasado 23 años, de los cuales he acompañado a los PP de varios cantones y una provincia. Por supuesto, ha pasado mucha agua: una Constitución (2008), nuevas leyes como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (2010), el Código Orgánico de Transpa-

rencia y Desarrollo Territorial (2010), el Código de Planificación y Finanzas Públicas (2010), la revisión de competencias a los gobiernos seccionales y la revisión al sistema de partidos y sistema electoral.

Por ello, es muy difícil que el PP, como lo conocimos y cómo se lo práctica hoy, haya conservado sus virtudes, por el contrario, ha sufrido cambios en su espíritu democratizador, metodológico, operativo y político.

En sí misma, la experiencia inicial de los que trabajamos el primer PP del Ecuador es diametralmente diferencial a lo que se quiere construir actualmente. Este aporte tiene que ver con esos principios, con sus efectos, en la incidencia fundamental en la ruptura del paternalismo, la exclusión y las implicaciones en la fisonomía de la práctica política y del desarrollo territorial.

El incursionar en el PP requirió de una dosis de innovación, criterio disruptivo a la forma tradicional de gobernar y a la administración de las finanzas públicas de las décadas de los 80 y 90; una comprensión particular de hacer lo público con la ciudadanía. Hasta entonces, el quehacer de la administración pública comprendía a las autoridades electas como únicos representantes ciudadanos que, una vez elegidos, se desconectaban de lo popular hasta la vuelta de las nuevas elecciones, con un enfoque centralizado desde la ciudad, desde lo urbano, desde el poder y desde los intereses de unos pocos.

Muy difícilmente se conocía qué obras se planificaban, cuánto costaban, cuáles eran los recursos que estaban en las arcas municipales, cuánto ingresaba por tributos, cómo se tomaban las decisiones, cuáles eran las políticas públicas, cuántos empleados salían o entraban, cuál era el sueldo de las autoridades y obviamente dónde estaba la plata de los ciudadanos.

La llegada de los 90 trajo consigo el amplio debate del territorio, ese espacio y escenario que se alejaba de la cosa pública para enmarcarse en las complejidades de su circuito de relaciones. Y la ebullición del debate estuvo junto a la Constituyente del 2007; así, Ruiz (2006, 17), en su libro de *Políticas públicas para el desarrollo económico territorial*, lo describe:

El territorio no es entendido como un soporte geográfico pasivo de las actividades y recursos de una colectividad sino como un conjunto organizado y complejo de sus potencialidades naturales, productivas, humanas e institucionales [...] es un espacio dinámico, socialmente construido donde los actores económicos interactúan, intercambian, aprenden, circulan información, generan corrientes de innovación. No contempla sus fronteras

administrativas, es más bien un espacio económico funcional y constituido, y, como tal, es un agente de desarrollo.

Este concepto, premisa o enfoque fue absolutamente comprendido tempranamente. Una década antes (1997), las autoridades de Cotacachi y la provincia de Tungurahua lo tenían claro para su modelo de gobierno. Su visión refleja el empoderamiento por el territorio de manera integral e integradora, mientras que el país entró al debate de premisas tales como:

- La decisión libre e informada.
- La democratización del poder, la palabra y el presupuesto.
- El desarrollo territorial con participación ciudadana.
- La calidad ciudadana y la calidad de las propuestas.
- La calidad del gasto.
- La deuda fiscal.
- La posibilidad de ingresos reales y sostenibles.
- El criterio de autorregulación.
- La preparación y capacitación del servidor público.
- La modernización de la institucionalidad.
- El modelo de gobernanza.

En este escenario, en pleno auge de la reforma a la descentralización, Cotacachi, en 2002, y la provincia de Tungurahua con Fernando Naranjo, en 2003, entraban en el pragmatismo de ese debate, aplicando uno de los primeros mecanismos que luego se plasmaron en ley, como son los presupuestos participativos, a través de sendas asambleas de debate, discusión y decisión. Fue poner en práctica un diseño diferente de *hacer gobierno, un gobierno para todos, todos somos gobierno* frases institucionalizadas en la Primera Asamblea Provincial de Tungurahua de 2003.

El primer cambio sustancial reveló una voluntad política amplia, democratizadora, que comprendió al poder como una herramienta para hacer más obras con pocos recursos, promoviendo sinergias, corresponsabilidades y priorizaciones conjuntas, de tal manera que si de algo éramos conscientes es que el barrio, la comunidad, el cantón y la provincia tenían un nuevo actor protagónico, visible y empoderado de unos derechos negados e invisibilizados hasta entonces.

El segundo cambio visible fue la incorporación de espacios concretos como asambleas, reuniones y talleres de los ciudadanos para la toma de decisiones.

El tercer elemento fue crear un diseño participativo a la luz de la experiencia concreta de Porto Alegre, pero con la impronta de las realidades propias de cada territorio. El diseño en Cotacachi fue bastante sencillo, se creó un sistema de priorización basado en la selección de necesidades que tomaba en cuenta lo siguiente:

- Involucrar a la mayoría (comunidad, barrios, parroquias rurales, juntas de agua de riego, artesanos, grupos productivos, entre otros).
- Que satisfaga necesidades de cambio e impacto en la vida de las mujeres.
- Con un conteo de votos basado en granos de fréjol, maíz o habas, con la visibilización de las necesidades en mapas parlantes, gráficos y otras herramientas.
- Donde cuente la naturaleza para promover un territorio sostenible.
- Capacitar en derechos a los ciudadanos.
- Transparentar los recursos existentes y los posibles ingresos.
- Contar con traductores en kichwa y español.
- Distribución del 100% del presupuesto de inversión.
- Promover política pública local basada en la experiencia de Porto Alegre que ancle las decisiones a la calidad del ejercicio del servicio público con amplia voluntad política.

En Tungurahua, el diseño tuvo un marco territorial más amplio, al conservar los principios del PP con algunas variantes interesantes como:

- Siempre la distribución presupuestaria del PP tuvo como actores a los gobiernos parroquiales del sector rural de la provincia.
- Se sustentó en un porcentaje del presupuesto de inversión.
- Se consideraron las necesidades básicas insatisfechas por territorio.
- La densidad poblacional.
- Que sean obras que transformen el entorno territorial positivamente.
- Que se enmarquen en la corresponsabilidad financiera con los gobiernos parroquiales.
- Los ciudadanos son los mandantes reales.

- Alejarse del paternalismo, el clientelismo y la demagogia.
- Cumplir todo lo comprometido con la ciudadanía como un acto de confianza y respeto.

En ambos desafíos se evitaron el clientelismo político, el populismo y dogmatismo del ofrecimiento, se redujeron las negociaciones particularizadas con sectores o actores, se amplió la cobertura de la atención pública, se multiplicaron los liderazgos; fuera de todo pronóstico, la participación de las mujeres y de los jóvenes fue evidente con impacto en la priorización de obras con calidad, se democratizaron las obras y hubo un cambio de pensamiento donde *no se reparte plata, se distribuye desarrollo*.

En el medio de este escenario, otros ejemplos con gran impacto se multiplicaron en Ecuador como lo que sucedió en Cayambe, Colta, Cuenca, Cascales, Ibarra, Guamote, Pedro Moncayo, Montúfar, Nabón, Orellana, Otavalo, Suscal, Pindal, Quijos, Taisha (Ruiz 2006). La gran mayoría de municipios y gobiernos provinciales cuentan con ordenanzas que repiten a viva letra la Constitución y los mecanismos provistos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social como el PP y la participación ciudadana, sin embargo, no han logrado legitimarse como procesos ejemplarizadores y sostenibles en el tiempo.

## La llegada del COOTAD y el PP

La Constitución de 2008 sería tan importante para garantizar los derechos ciudadanos, como los mecanismos de participación ciudadana y el presupuesto participativo. La carta magna tomó lo mejor de las experiencias de Cotacachi y Tungurahua y los art. 95 y 100 reflejan claramente esa incidencia nacional del modelo de gobernanza propuesto. Pero el sueño de contar con una verdadera democratización del PP sería corto. Con la llegada del COOTAD, hubo efectos colaterales que el país contaba con experiencias importantes, que no necesariamente se multiplicaron en el territorio nacional.

Con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, y las experiencias descritas, el PP no tuvo éxito en el Ecuador; no logró instituirse como el mecanismo clave para el desarrollo territorial ni ser el instrumento

que ponga en ruedas a los programas, planes, proyectos y propuestas de las demandas más importantes de los ciudadanos y el gobierno seccional.

Luego de 23 años, las brechas de la inequidad son persistentes en los territorios y la calidad del gasto en los gobiernos seccionales es parte del debate actual en escenarios de austeridad y limitaciones.

Sin embargo, el COOTAD dejó en entredicho la capacidad distributiva del PP, un daño colateral no consentido, al haberle desprovisto al PP de ese primer impulso de la decisión ciudadana por prioridades esenciales.

El COOTAD, desde 2010, establece las competencias para los gobiernos seccionales como el mecanismo de organización en el desarrollo, a fin de que no se crucen las atribuciones y funciones, no se dupliquen los esfuerzos, no existan territorios ganadores o perdedores y se acuda a la concurrencia como la modalidad de corresponsabilidad para optimizar y coadyuvar a la planeación de territorios en equilibrio.

En sí el COOTAD cumple su misión de normar, organizar y promover la concurrencia. Los gobiernos locales sienten que quieren más competencias, otras veces quieren devolverlas, se sienten impotentes frente a las capitales de provincia por las desventajas presupuestarias y el retraso tecnológico, personal capacitado y modernización institucional, incluso aquella que mejora los ingresos como es la actualización y el sinceramiento del catastro municipal. Por lo tanto, sienten que no hay recursos que repartir. Esta es una idea equivocada del PP actualmente, pues exactamente su espíritu estaba en enfrentar las deficiencias presupuestarias con corresponsabilidad y concurrencia, con priorización ciudadana, pues las necesidades pueden ser un papel infinito y es necesario enmarcarlas en la brújula de las potencialidades del territorio.

## Entonces ¿qué faltó?

La crítica al PP no es normativa. Hay suficiente fuente jurídica y bibliográfica. Tampoco es metodológica, los enfoques metodológicos puestos en marcha describen más bien experiencias exitosas. Tampoco es la reducción o limitación presupuestaria. El PP exactamente pretendía el mayor número de

alianzas territoriales con el nivel parroquial, cantonal, provincial y ejecutivo para acelerar el despegue del cumplimiento.

La crítica es a la comprensión de los beneficios y objetivos del PP, que implicaron un retroceso a los principios y valores de la herramienta y una vuelta al pensamiento del siglo pasado, entre ellos:

- No es necesario que el ciudadano opine, no es su función y por tanto tampoco tiene que decidir o saber.
- Los ciudadanos se roban el centro de las decisiones y la autoridad solo se vuelve ejecutor.
- Las divergencias ideológicas y políticas entre autoridades no facilitan la concurrencia de competencias y presupuesto.
- Cada vez se reducen más los espacios de formación ciudadana reales.
- Se vuelve a la perspectiva clientelar de pactar antes que decidir abiertamente.
- Se vuelve al clientelismo.
- La autonomía territorial vuelve a ser un motivo de pacto político e ideológico.

Si ponemos en la balanza los principios orientadores de los modelos de gestión implementados con mayor éxito en Ecuador, tenemos:

Tabla 1  
**Principios orientadores**

<b>Cotacachi</b>	<b>Tungurahua</b>
Equidad	Representatividad
Solidaridad	Gobernabilidad
Reciprocidad	Corresponsabilidad
Transparencia	

Fuente: Municipalidad de Cotacachi PP (2005) y Gobierno Provincial de Tungurahua PP (2006)

Como se observa en la tabla 1, pueden parecer elementos diferenciadores, sin embargo, las experiencias están alimentadas por todo el soporte de la participación ciudadana, la concertación y la deliberación. Por tanto, no se contraponen, suman.



Tungurahua ampliaría los principios en un marco referencial que han sido, al mismo tiempo, los pilares del nuevo modelo de gestión: gobernabilidad, mancomunidad, participación, eficiencia, transparencia, solidaridad e inclusión.

A lo largo de 23 años, el PP ha sufrido interpretaciones que desdibujan su potencial como herramienta de organización, planeación y democratización del desarrollo. En ese camino, se redujo la voluntad política o se tradujo a una herramienta electoral y se volvió al “burocratismo normado, al formulismo, a una obligación donde se pierde la virtud de la solidaridad y la minga” (Tituaña 2021, entrevista personal).

En la gran mayoría de gobiernos autónomos descentralizados provinciales o municipales existen ordenanzas amplias que enuncian el modelo participativo, explican la apertura de la decisión política, e incluso evocan dejar el individualismo y el egoísmo clientelar.

Sin embargo, faltó seguir preparando a ciudadanos y empoderarles en sus derechos; continuar con la modernización del pensamiento integral e integrador sobre el territorio desde lo público e innovar bajo las mismas limitaciones de siempre pocos recursos y austeridad. Faltó renovar el pacto ciudadano con lo público, donde “*todos somos gobierno*”. Realmente faltó poco.

## Referencias

- Asocam. 2008. *Políticas públicas para la promoción del desarrollo económico territorial. Una aproximación desde la práctica*. Quito: Asocam Intercooperation.
- EC GAD Municipal de Cotacachi. 2005. *Presupuesto participativo manual*. Quito.
- Ruiz, Lucía. 2006. *Presupuesto participativo mancomunado de Tungurahua*. Ambato: Asocam Intercooperation.