

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

**Administración directa y presupuestos participativos: Estudio
comparativo en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de
Chimborazo**

Valeska Soledad Yáñez Bravo
Ana Sofía Castellanos, M.A., Directora de Tesis

Tesis de grado presentada como requisito
para la obtención del título de Licenciada en Relaciones Internacionales

Quito, mayo de 2015

Universidad San Francisco de Quito
Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

HOJA DE APROBACIÓN DE TESIS

Administración directa y presupuestos participativos: Estudio comparativo en el Gobierno
Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo

Valeska Soledad Yáñez Bravo

Ana Sofía Castellanos, M.A.

Directora de Tesis

Andrés González, Ph.D.

Director del Programa

Carmen Fernández-Salvador, Ph.D.

Decana del Colegio de Ciencias

Sociales y Humanidades

Quito, mayo de 2015

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma: _____

Nombre: Valeska Soledad Yáñez Bravo

C. I.: 0604163121

Lugar: Quito, Ecuador

Fecha: Mayo de 2015

DEDICATORIA

A mi mejor amiga, mi mejor ejemplo, mi heroína y el pilar que sostiene mi vida, Patricia.

AGRADECIMIENTOS

A Doménika, Daniel y Fabián,
a mis abuelos y familia,
a Andrés y Ana Sofía,
a mis amigos y amigas.
Gracias por tanto.

RESUMEN

Desde la implementación del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización en el Ecuador, los gobiernos seccionales han adquirido nuevas competencias para el manejo de recursos, hoy en día el gobierno central destina un presupuesto especial para cada provincia, el mismo que tiene que ser utilizado en obras y proyectos. En el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial (GADP) de Chimborazo existen dos mecanismos de procesos de asignación presupuestaria, los presupuestos participativos y la asignación directa. Actualmente en Chimborazo los dos mecanismos están vigentes. Este trabajo investigativo busca determinar cuál de estos procesos es el más beneficioso para la ciudadanía. Para este efecto se analizarán tres indicadores en cada uno de los mecanismos de asignación presupuestaria: eficiencia en el gasto de recursos, número de proyectos ejecutados y niveles de participación ciudadana. Los datos presentados en este estudio provienen de bases de datos del GADP de Chimborazo y de entrevistas realizadas a actores claves en cada uno de los procesos. En base a este estudio comparativo se busca comprobar la hipótesis que sostiene que el mecanismo de presupuestos participativos es más eficiente, ejecuta más proyectos y tiene mayores niveles de participación ciudadana que la asignación directa.

Palabras clave: gobierno autónomo descentralizado, presupuestos participativos, asignación directa, participación ciudadana, eficiencia

ABSTRACT

Since the implementation of the Organic Code of Territorial Organization Autonomy and Decentralization (COOTAD) in Ecuador, the local governments have acquired new mechanisms for resource management, now a day the central government assigns a determined budget for each of the local administrations to manage, this capital must be invested in local projects and public works. In the Autonomous Decentralized Provincial Government (GADP) of Chimborazo there are two mechanisms for budget allocation processes, participatory budgets and budgets of direct assignment. Currently in Chimborazo both mechanisms are functioning. This research aims to determine which of the two processes is the most beneficial for citizens. To accomplish these three indicators will be analyzed in each of the mechanisms for budget allocation: efficient spending of resources, number of completed projects and levels of citizen involvement. The data presented for analysis was collected from databases from the GADP of Chimborazo and interviews with key players in each of the processes. Based on this comparative study it is planned to test the hypothesis, which states that the mechanism of participatory budgeting is more efficient, it runs more projects and has higher levels of public participation than direct assignment strategy.

Key words: Autonomous Decentralized Provincial Government, participatory budgets, budgets of direct assignment, public participation, efficiency

TABLA DE CONTENIDO

Dedicatoria	5
Agradecimientos	6
Resumen	7
Abstract	8
Introducción	10
El problema	11
Pregunta de Investigación.....	13
Hipótesis	13
Propósito de la Investigación.....	13
Justificación	14
Antecedentes.....	15
Contexto	18
Marco Teórico.....	20
Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD).....	20
Participación Ciudadana	21
Presupuestos Participativos	22
Asignación directa	24
Eficiencia	24
Grupos de Interés.....	24
Metodología y Diseño de la investigación	26
Justificación de la metodología seleccionada.....	26
Herramienta de investigación utilizada	27
Descripción de participantes.....	28
Selección de Caso	30
Análisis de Datos.....	32
Detalles del Análisis	32
La experiencia de Chimborazo	32
Tabla N° 1 Presupuestos Participativos.....	36
Eficiencia	39
Tabla N° 2 Comparación Eficiencia.....	39
Número de Proyectos	40
Participación Ciudadana	40
Conclusiones.....	43
Recomendaciones.....	46
Bibliografía.....	47

INTRODUCCIÓN

La democracia se ha convertido en una de las metas más importantes a la que cada país busca llegar, pues pese a sus falencias se la ve como un sistema político ideal. La importancia que tiene la democracia es que propone el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones que toma el gobierno, Alf Ross 1989 define la democracia como “[...] aquella forma de gobierno en que las funciones políticas son ejercidas por el pueblo con un máximo de intensidad, efectividad y latitud en los métodos parlamentarios” (Ross, 1989, pág. 96). Latinoamérica ha mostrado un gran favoritismo hacia la democracia, siendo el territorio con mayor preferencia a este sistema político y con mayor confianza en las instituciones (LAPOP, 2012). De acuerdo a las características culturales y rasgos políticos propios de cada ciudad, provincia o país se han adoptado diversos tipos de democracia, como por ejemplo democracia representativa, delegativa, participativa, etc.

En Ecuador desde el 2008 se adoptó la democracia participativa como un tipo de democracia que se expresa a través de varios mecanismos y busca sobretodo mayor involucramiento de los ciudadanos. La democracia participativa se define como “la acción voluntaria de los ciudadanos en orden a elegir a sus representantes y a influir directa o indirectamente en las decisiones colectivizadas, aquellas que afectarán a todos en forma inescapable” (Micco, s/f, pág. 16), es decir los ciudadanos participan directamente, de manera conjunta con los gobernantes elegidos, en la creación y ejecución de diversas políticas públicas (Peraza, 2005, pág. 6). Sin embargo, para que esta participación sea legítima se han creado diversos mecanismos de democracia participativa en el país, tales como los presupuestos participativos.

El mecanismo de presupuestos participativos se encuentra entre los procesos más innovadores y significativos para ampliar el juego democrático, mejorar la gobernabilidad

y potenciar la inclusión social (Ruíz, s/f, pág. 7). Este proceso ha sido implementado en varios gobiernos locales de Latinoamérica y ahora en municipios y gobernaciones del Ecuador, como es el caso de Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial (GADP) de Chimborazo. Dicho mecanismo se opone totalmente a la asignación directa de presupuesto, que se utilizaba antes como la única manera de conceder fondos públicos a proyectos y que sigue vigente en varios gobiernos locales. Actualmente, la metodología de presupuestos participativos ha ganado popularidad y se perfila como una de las herramientas más acertadas para democratizar la gestión de los gobiernos locales (Ruíz, s/f, pág. 7), pese a esto hay una coexistencia de metodologías de asignación presupuestaria en el GADP Chimborazo.

En el presente trabajo se realiza una descripción y comparación entre los dos mecanismos de asignación presupuestaria: presupuestos participativos y asignación directa. A lo largo de la investigación se explica cómo se configuran y cuál es el proceso que sigue cada uno. Posteriormente, basándose en la metodología del estudio de caso descriptivo y recolectando información de entrevistas y bases de datos del GADP de Chimborazo, se busca determinar cuál de los dos mecanismos es más beneficioso para la ciudadanía tomando en cuenta tres indicadores: eficiencia en el gasto de recursos, número de proyectos ejecutados y niveles de participación ciudadana. Se escogió este gobierno local debido al fuerte componente indígena que tiene la provincia y a que fue el mentor de la metodología de presupuestos participativos en Ecuador y el primer gobierno en implementarlo.

El problema

El problema de asignación presupuestaria se presenta tanto en países desarrollados como en países con bajos niveles de desarrollo. No obstante, en los países menos

desarrollados la eficiencia de la asignación de recursos es una urgencia puesto que se busca ejecutar más proyectos que saquen de la pobreza a la población y que promuevan la inclusión social. (Braceli, 2014, pág. 1). El problema analizado en este trabajo va en relación con el mayor o menor beneficio en los mecanismos de asignación de presupuesto que se han implementado en el GADP de Chimborazo.

En este sentido se han considerado dos mecanismos principales, como se había mencionado antes, el primero es la asignación directa de recursos y el segundo los presupuestos participativos. Dentro de los dos mecanismos se presentan problemas que envuelven ejecución del presupuesto público.

En la asignación directa se dan dos problemas principales: (1) el clientelismo que se genera. Este se define como “el intercambio de bienes particulares, como planes sociales y empleo público, a cambio de apoyo político, en las nuevas democracias” (Szwarcberg, 2010, pág. 139). La aprobación de presupuesto para ejecución de proyectos ha sido utilizada como un comodín a cambio de votos y apoyo político. Los gobernantes elegían cierto proyecto a cambio de que en época de elecciones los pobladores de ese sector comprometan su voto por ellos. Por otro lado se encuentra (2) la poca participación ciudadana en el proceso. En este caso se puede hablar de un modelo de democracia delegativa, Guillermo O’Donnell (1994) explica que este tipo de democracias se basan en la premisa de quien sea que gane una elección tendrá el derecho a gobernar como él o ella considere apropiado, restringido sólo por un periodo limitado de funciones. (O’Donnell, 1994, pág. 12). Con respecto a esto, cuando el presupuesto se basa en una asignación directa las personas encargadas de analizar los proyectos pueden elegir arbitrariamente uno o varios de los presentados, siendo una elección subjetiva que no responde a nada.

De modo similar el mecanismo de presupuestos participativos presenta problemas en la asignación de recursos, en este tema se pueden identificar también dos problemas

principales: (1) el desconocimiento del procedimiento. En primer lugar los ciudadanos no tienen mayor información acerca del proceso que se debe seguir para obtener presupuesto. El GADP ha realizado pocas capacitaciones sobre el proceso que deben seguir los ciudadanos para participar en las mesas de asignación de presupuestos, por lo que el nivel de involucramiento no se incrementa. En segundo lugar, este proceso (2) toma más tiempo de lo que toma asignar directamente los recursos, el proceso de discusión en asambleas y mesas redondas no es corto.

A pesar de los problemas expuestos en los dos tipos de mecanismos, el principal problema es determinar cuál de los dos es el más indicado de ejecución, resultados y participación ciudadana para el GADP Chimborazo

Pregunta de Investigación

¿Cuál ha sido la eficiencia¹, número de proyectos ejecutados y la participación ciudadana de la 'asignación directa' y de los 'presupuestos participativos' en el GAD de la provincia de Chimborazo en el año 2013?

Hipótesis

La hipótesis planteada supone que el mecanismo de presupuestos participativos es más eficiente, ejecuta más proyectos y tiene mayores niveles de participación ciudadana que la asignación directa de presupuesto en el GAD de provincia de Chimborazo en 2013.

Propósito de la Investigación

El propósito fundamental de este estudio, como se había explicado antes, es determinar el mejor mecanismo de asignación presupuestaria para la ejecución de proyectos en el GADP Chimborazo. Para poder determinar esto se analizará el número de

¹ Definición en Marco Teórico

proyectos ejecutados, la eficiencia en el gasto de recursos y la participación ciudadana que cada mecanismo presenta en el 2013 en el GADP Chimborazo.

Justificación

Uno de los objetivos primordiales de esta investigación es determinar cuál de los dos mecanismos de asignación de presupuesto debería primar en el GADP de Chimborazo tomando en cuenta los principios democráticos y el beneficio de los ciudadanos.

A partir de que el Ecuador adoptó un sistema de gobierno descentralizado los gobiernos seccionales han asumido varias competencias en el desarrollo de los territorios que están en su jurisdicción. El gobierno central ha transferido obligaciones y derechos a municipios y gobiernos cantonales con el fin de que mejoren los procesos, es así que se han creado varios mecanismos de democracia participativa, en los cuales la ciudadanía se ha involucrado con el fin de recibir presupuesto para ejecutar proyectos que les favorezcan directamente y satisfagan sus necesidades más urgentes.

Durante la última época ha existido un interés de la ciencia política por estudiar estas formas de democracia participativa, este es el caso de los presupuestos participativos. Sin embargo, existen pocos estudios que analizan la diferencia entre la asignación directa y los presupuestos participativos, dos mecanismos de asignación de recursos que están vigentes en el GADP Chimborazo y sobre todo que determinan cuál de las dos es más adecuada para los ciudadanos y los principios democráticos. La falta de investigaciones acerca de cuál de los dos mecanismos es más eficiente lleva al planteamiento de este estudio.

Por otro lado, hay que tomar en cuenta que cada vez más ciudades y provincias dentro del Ecuador, como también otros países, están descentralizando sus recursos y adoptando modelos de democracia participativa. En este sentido este estudio puede

proporcionar las herramientas de análisis necesarias para determinar si es viable o no, implementar estos mecanismos.

Antecedentes

La asignación de presupuestos está fuertemente ligada a la descentralización, proceso mediante el cual los gobiernos locales asumen competencias y ejecutan presupuesto propio en base a necesidades locales y no a lo que el gobierno central decide. A través de la historia del Ecuador han surgido varios movimientos descentralizadores que en determinados períodos han tomado protagonismo, su pedido principal era que se prioricen las necesidades locales antes que las generales (Ojeda, 2000, pág. 1). El país fue un Estado centralista aproximadamente hasta los 80s y vivió varios eventos históricos como la Revolución Juliana en 1925, el auge del banano en los 50s, la Reforma Agraria en los 60s y el *boom* petrolero en los 70s, que a pesar de generar una mayor estabilidad económica no cambiaron la manera en la que los recursos eran distribuidos y utilizados por parte del Estado central (Ojeda, 2000, págs. 5-11).

En consecuencia, a comienzos de los años 70 surge un nuevo intento por descentralizar el Estado debido al evidente fracaso en ofrecer soluciones a problemas económicos y sociales, que tuvieron las políticas centralistas en el Ecuador. (Ojeda, 2000, pág. 14). Es importante, sin embargo, mencionar que todas estas experiencias pasadas influyeron en el momento de tornar al Ecuador un Estado descentralizado, pues fueron tomadas en cuenta las implicaciones económicas, sociales y culturales que se habían puesto de manifiesto a lo largo de la historia republicana.

No fue sino hasta 1997 que se introducen en la Constitución elementos referentes a la descentralización. El artículo 149 establecía:

Mediante la descentralización administrativa el Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales. En tal virtud,

- a) El Gobierno Central desconcentrará y descongestionará su gestión concediendo atribuciones suficientes a los representantes del Régimen Seccional Dependientes;
- b) Los consejos provinciales y concejos municipales constituyen los organismos del Gobierno Seccional que gozarán de autonomía funcional, administrativa y económica, en sus respectivas circunscripciones territoriales; la Constitución y la Ley señalarán las funciones y las áreas de su exclusiva competencia;
- c) Para hacer efectiva la autonomía económica, sin perjuicio de otros recursos que se asignen a los gobiernos seccionales autónomos, destínase el quince por ciento (15%) del presupuesto del Gobierno Central en beneficio de los consejos provinciales y municipios del país; y será distribuido conforme con la Ley, en base a planes de inversión tanto provinciales como municipales. (Constitución del Ecuador , 1997, pág. 26).

En 1998 cuando esta Constitución entra en vigencia, también entra en vigencia un proceso descentralizador para el país, los gobiernos locales empiezan a tener más protagonismo y tienen la potestad de ejecutar su propio presupuesto. Esta característica estatal sigue vigente en la Carta Política que rige hoy en día al país.

De la mano con este proceso, vinieron nuevas leyes que dibujaban los lineamientos necesarios para que el proceso sea coherente con la situación del Estado, pero sobretodo sea efectivo y eficiente; una de estas es el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). El COOTAD entró en vigencia en octubre del 2010, cambiando las funciones de los gobiernos seccionales y sobretodo insertando la participación ciudadana en los procesos de asignación presupuestaria. El art. 1 de este código sostiene:

Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema

nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

Dentro de los objetivos que tiene la creación de este código se encuentra la obligatoriedad de la participación ciudadana en los procesos desarrollados por los gobiernos seccionales. Así lo indica el art. 3 inciso g, en donde también se pone en manifiesto la importancia de empezar con la ejecución de presupuestos participativos en virtud de involucrar a la sociedad en los procesos estatales y de esta manera fomentar una política transparente (COOTAD, 2010, pág. 13). Así como también se siguió reconociendo un método de asignación directa de recursos para los proyectos ciudadanos, de acuerdo con el COOTAD los dos mecanismos son válidos en la asignación presupuestaria. Pese a esto no se ha determinado cuál es el ideal a la hora de beneficiar a la sociedad.

La historia de los presupuestos participativos se remonta a 1989 en Porto Alegre, Brasil. Terminada la etapa dictatorial de este país empieza, en los 70s, un volcamiento al pluralismo político, donde los partidos son legalizados y pueden presentarse a procesos electorales. De este proceso surgió el *Partido dos Trabalhadores* (Partido de los Trabajadores, PT) que se enmarcó como una alternativa al capitalismo implantado, con nuevas ideas y metodologías de democracia. En 1985 en el marco de los procesos electorales, llegan al poder partidos de izquierda y centro izquierda, que tienen como prioridad el involucramiento directo de los ciudadanos en la democracia. Pero la fase final se da cuando el PT conquista el voto de 30 ciudades, entre ellas Porto Alegre (Rendón, 2004, págs. 10-12) .

Es entonces cuando empieza a implantar ciertas políticas públicas con el fin de dar un giro a la política anterior. Como explica Rendón, “[e]l experimento llamado presupuesto participativo (Orçamento Participativo en Porto Alegre, OP-POA por sus siglas en portugués) tuvo tal aceptación entre la población, que facilitó [incluso] nuevos

triumfos electorales” (Rendón, 2004, pág. 13). El proceso comprende de 24 meses en los que se estudian los proyectos que se ejecutarán el siguiente año. Cada grupo de interés tiene representantes o delegados en la mesa de discusión a la que asiste, con el fin de que su proyecto gane la votación, el proceso se compuso de rondas y asambleas de discusión dirigidas por un Consejo de Presupuesto Participativo, “[l]a aportación original de Porto Alegre es haber creado un sistema doble de participación-representación, una nueva institución permanente de participación comunitaria articulada con la estructura estatal” (Rendón, 2004, pág. 14). La ventaja en la creación de este mecanismo fue que la sociedad civil controlaba el gasto público y la transparencia en la ejecución del presupuesto. Poco a poco este mecanismo ha ido viajando a lo largo de Latinoamérica, primero viajó a otras ciudades de Brasil como São Paulo, luego fue Montevideo, Lima y posteriormente varias provincias del Ecuador lo implementaron, como es el caso de Chimborazo.

Contexto

El presente trabajo se basará en un estudio comparativo entre la asignación de recursos de asignación directa y los presupuestos participativos en el GAD de la provincia de Chimborazo en el año 2013. La provincia de Chimborazo está ubicada en el centro del país; tiene una población de 403.632 habitantes de los cuáles el 38% se auto-identifica como indígena; su población económicamente activa es de 159.589 personas y tiene un índice de pobreza del 67.4%.² La mayor parte de la población que la compone se encuentra en el área rural que es también el sector con mayor pobreza. Según las estadísticas seis de cada diez personas residen en las zonas rurales y cerca del 80% del total de la población urbana habita en la ciudad de Riobamba. La zona rural, por lo tanto, se convierte es el sitio que demanda más obras públicas por parte del GADP Chimborazo.

² Datos tomados del INEC

El GADP Chimborazo tiene jurisdicción sobre todos los cantones que componen la provincia y sus competencias son principalmente planificar y ejecutar planes que ayuden al desarrollo económico y social. Cada año, de acuerdo a lo explicado, el Gobierno Central otorga el 15% del Presupuesto General del Estado a los gobiernos seccionales. El GADP Chimborazo con ese presupuesto ejecuta varios proyectos acorde a las necesidades de sector de la sociedad, en el año 2013 el presupuesto total fue de 52. 223.338,00.

MARCO TEÓRICO

Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD)

Desde la creación del COOTAD los Concejos Provinciales pasaron a ser Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), esto en respuesta a una reforma de descentralización. El COOTAD en su artículo 28 sostiene:

Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política (COOTAD, 2010, pág. 23).

El artículo 40 explica la naturaleza jurídica de los GAD provinciales:

Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva, previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado provincial será la capital de la provincia prevista en la respectiva ley fundacional. (COOTAD, 2010, pág. 31)

El artículo 41 menciona las funciones:

Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;
- d) Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;

- e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y, en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;
- f) Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;
- g) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias; h) Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia;
- i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquiales rurales;
- j) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,
- k) Las demás establecidas en la ley

Pero además existen unas competencias exclusivas que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, en contraste con los cantonales y los regionales como el sistema vial, obras en cuencas y microcuencas, la gestión ambiental de toda la provincia, fomentar las actividades productivas provinciales especialmente las agropecuarias (COOTAD, 2010, pág. 32).

Participación Ciudadana

La participación ciudadana es la presencia de los ciudadanos en asuntos públicos. Baño (1998) la define como un “intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales” (Baño, 1998, pág. 15). La participación ciudadana puede darse en varias ramas. Sin embargo es de nuestro interés la rama política, “[p]olíticamente, la participación ciudadana apunta al tema del régimen político, [...] en concreto, ella ha estado referida a la sustitución o complementación de la democracia representativa. En cuanto a la administración, la participación ciudadana es impulsada

como una forma de mejorar su funcionamiento” (Baño, 1998, pág. 28). La importancia de la participación ciudadana nos lleva a la creación de mecanismos para que las personas participen.

Presupuestos Participativos

De acuerdo al Gobierno de Miraflores el Presupuesto participativo se define como un instrumento de gestión pública donde la Sociedad Civil organizada y el Gobierno Local, de manera concertada, priorizan la inversión de los recursos públicos, materializados en Proyectos de Inversión. Mediante el diálogo y la concertación, se logra el desarrollo del distrito, se mejora la calidad de vida de los vecinos y se asegura una inversión eficiente de recurso (Gobierno de Miraflores, 2015).

El objetivo principal del Presupuesto Participativo es la participación directa de la ciudadanía con el fin de establecer las principales demandas e incluirlas en el presupuesto anual de cada gobierno local priorizando necesidades y realizando seguimiento para el cumplimiento de los procesos. El principal aporte de los presupuestos participativos es la idea de ciudadanos activos, las personas entienden que las políticas públicas les incluyen y no solo en materia de participación sino también de decisión y fiscalización.

Este mecanismo fue implementado en el Ecuador en el 2008, por aprobación de la nueva Constitución y la creación del COOTAD. El gobierno ecuatoriano define los presupuestos participativos como un “ejercicio [en el cuál] las personas deciden qué acciones realizar en un territorio y qué recursos destinar para esas acciones. El presupuesto constituye la expresión de las decisiones tomadas para el logro del buen vivir en un territorio. (CPCCS, 2015, pág. 6)³.

³ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

De la misma manera define tres objetivos para la asignación presupuestaria: 1) Asignar bienes públicos a las ciudadanas y ciudadanos: El Estado debe proporcionar la cantidad óptima de bienes y servicios esenciales para el bienestar de la población; 2) Redistribuir los ingresos. El Estado contribuye a asegurar que los ingresos que recibe el país, lleguen a todos los territorios; 3) Promover la economía popular y solidaria y el desarrollo sustentable, contribuyendo, por ejemplo, con mejoras en las redes de comunicación, conectividad y la infraestructura de servicios, y con el manejo responsable de los recursos ambientales, para que las iniciativas productivas de los/as ciudadanos/as puedan desarrollarse de manera sustentable en un territorio (CPCCS, 2015, pág. 7).

En conclusión el presupuesto permite planificar las actividades de la gestión pública en un período de tiempo – generalmente un año-, de acuerdo con las necesidades locales a través del financiamiento a programas, proyectos y servicios que han sido contemplados en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (CPCCS, 2015, pág. 7) Es importante también determinar los participantes de este proceso, según el Estado ecuatoriano las personas aptas para intervenir en este proceso son “las autoridades, servidores y servidoras del ejecutivo del territorio, el Consejo de Planificación (parroquial, cantonal, provincial, según corresponda) y la ciudadanía a través de asambleas locales, organizaciones ciudadanas, mesas de concertación y todos los mecanismos de participación ciudadana que existan en ese territorio y que estén en diálogo con el gobierno local (CPCCS, 2015, pág. 8).

El GAD –en este caso provincial- actúa través del ejecutivo (el Presidente o Presidenta del Gobierno Autónomo Descentralizado) y su grupo técnico, quienes tienen responsabilidades sobre el manejo administrativo financiero y técnico del proceso de presupuesto y tienen, además, la capacidad de definir el porcentaje que asignarán a cada proyecto (CPCCS, 2015, pág. 9).

Asignación directa

De acuerdo a la entrevista realizada a Hugo Pesantez, Director de Planeamiento del GADP de Chimborazo la asignación directa o administración directa del presupuesto es un mecanismo que utiliza el GAPD de Chimborazo para determinar presupuesto a proyectos que no pasan por participación ciudadana, proyectos de mayor magnitud y elaborados directamente por el GADP mediante los técnicos que emplean (Pesantez, 2015). Este presupuesto se ocupa en obras y contratación pública en su mayoría.

Eficiencia

La Organización Internacional del Trabajo define la eficiencia como analiza el volumen de recursos gastados para alcanzar las metas. Una actividad eficiente hace un uso óptimo de los recursos y, por tanto, tiene el menor costo posible. [...] En el análisis de eficiencia se utilizan indicadores de costo-beneficio o de costo-eficiencia. (OIT, 2011, pág. 1)

Grupos de Interés

Es necesario incluir a los grupos de interés en el marco teórico puesto que en las asambleas que promueven los presupuestos participativos los asistentes son las personas de cada comunidad o sector a los que se llama grupos de interés, En el libro Política y Ciencia Política: una introducción, Sodaro (2006) define a los grupos de interés como:

Las organizaciones que representan y expresan los intereses o las demandas de grupos particulares de personas, a menudo con el fin de influir en el Estado [...]. Proporcionan otro medio de participación de la sociedad en los sistemas políticos democráticos, promoviendo los objetivos de los sectores sociales específicos (Sodaro, 2006, pág. 199).

Estos grupos de interés también llamados grupos de presión y buscan articular sus intereses o conseguir algún tipo de poder en el Estado. Tienen la oportunidad de presentar proyectos que generen mejoras a la calidad de vida que llevan y ayuden a cumplir con las

competencias que tiene el Gobierno Provincial. Los presupuestos participativos se convierten en el espacio de interacción de los grupos de presión para acceder al presupuesto. El Gobierno de la Provincia de Chimborazo tomando en cuenta las competencias antes mencionadas, permite que estos grupos conformados por la sociedad civil, sean parte activa de la planificación económica anual. La intervención de los grupos de interés en la elaboración de los Presupuestos Participativos determina un cambio significativo en la forma de acceder a los recursos y descentraliza la acción de los consejos provinciales, pues se pretende que las personas sean coparticipes y se comprometan con el desarrollo local.

METODOLOGÍA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Justificación de la metodología seleccionada

El trabajo investigativo se basará en el estudio cualitativo de la ejecución del presupuesto del año 2013 en el GADP Chimborazo. Como explican Sampieri y Cols (2003), “la metodología cualitativa se plantea para descubrir o plantear preguntas que ayuden a reconstruir la realidad tal como la observan los sujetos de un sistema social definido” (Sampieri H. y Cols, 2003, pág. 23). El objetivo principal es describir lo que sucede a nuestro alrededor para poder entender fenómenos sociales sin un análisis numérico exhaustivo como sucede con el análisis cuantitativo.

Primero se realizará una comparación teórica entre los dos mecanismos vigentes de asignación presupuestaria, por un lado el mecanismo de presupuestos participativos y por otro la asignación directa. Posteriormente, se utilizará la metodología del Estudio de Caso, combinando entrevistas y la observación, datos de los proyectos adjudicados a través de los dos mecanismos, la participación ciudadana en cada uno de ellos, además de los resultados que se obtuvieron, en términos de tiempo y eficiencia, centrándose en una perspectiva etnográfica.

La principal característica del estudio de caso es que el análisis y examen a fondo del caso en cuestión (Arzaluz, 2005, pág. 110), permite indagar en detalles que otras metodologías no. Esta metodología se realiza minuciosamente y a menudo se basa en varias fuentes de análisis. El fenómeno social puede darse en una organización, una ciudad o un grupo de personas. El estudio de caso se considera como una instancia de un fenómeno como una parte de un amplio grupo de instancias paralelas. (José Feagin M. Orum y G. Sjoberg, 1991, pág. 2). En un estudio tan detallado los habitantes de esa sociedad y las instituciones locales juegan un papel importante, pues influyen en el

resultado del estudio por lo que hay que darles especial atención. En este caso el estudio se lo realizó en el GADP Chimborazo en el período 2013.

Una parte importante de esta metodología es que busca desarrollar teoría que luego pueda ser comparada empíricamente y una de sus ventajas es que a pesar de que en primera instancia no se pueden generalizar los resultados, por el número reducido de la población, En una segunda instancia los resultados encontrados pueden viajar a modelos estadísticos que los vuelvan muestras significativas de otro estudio. (Yaccuzi, s/f).

Herramienta de investigación utilizada

El método de recolección de información que se utilizó en este trabajo es la entrevista. Se realizaron cinco entrevistas a personajes claves de los PPCHs y de la administración directa que proporcionaron la información necesaria para llevar a cabo este estudio. Como explican García et al. 2015 “la entrevista permite un acercamiento directo a los individuos de la realidad [...] Mientras el investigador pregunta, acumulando respuestas objetivas, es capaz de captar sus opiniones, sensaciones y estados de ánimo, enriqueciendo la información y facilitando la consecución de los objetivos propuestos (García María, 2015, pág. 6)

La entrevista es la técnica con la cual el investigador pretende obtener información de una forma oral y personalizada. La información versará en torno a acontecimientos vividos y aspectos subjetivos de la persona tales como creencias, actitudes, opiniones o valores en relación con la situación que se está estudiando (García María, 2015)

Consecuentemente, existen diferentes tipos de entrevistas, para efectos de este trabajo se utilizó una entrevista semi estructurada. En este tipo de entrevista el investigado lleva a cabo un trabajo previo elaborando un guion de preguntas sobre la información que quiere conocer. Sin embargo el entrevistado está en capacidad de añadir otra información, ya que

las preguntas que se realizan son abiertas (García María, 2015). En este trabajo las entrevistas serán utilizadas como una fuente de información primaria.

Descripción de participantes

Como se había mencionado antes se utilizó el método del Estudio de Caso y la técnica de la entrevista. Las personas seleccionadas son actores claves tanto en el proceso de PPCHs como en el de administración directa. A continuación se enlistan las personas entrevistadas y las preguntas a las que respondieron:

Galo Ramón: Creador de la primera metodología de presupuestos participativos en Ecuador e implementada en el GADP de Chimborazo

- ¿En un gobierno centralista que nivel de efectividad tienen los procesos de descentralización de los recursos a través de los presupuestos participativos?
- Al momento de la entrega de los presupuestos el análisis que ellos hacen para aprobar un proyecto ¿es un análisis técnico o más bien político de acuerdo a la ideología de cada grupo de interés?
- ¿Qué mecanismo cree usted que tiene mayor prioridad?

Hugo Pesantez: Director de Planificación y Proyectos del GADP de Chimborazo

- ¿Cuál es el presupuesto total que tiene cada año el GADP de Chimborazo?
- ¿Cuál es el porcentaje de presupuesto para PPCHs y para asignación directa?
- ¿A qué se refiere el gasto de inversión?
- ¿La asignación directa cubre las mismas ramas que los PPCHs?
- ¿Qué criterios se tienen en cuenta para seleccionar un proyecto de asignación directa?
- ¿En relación a número de proyectos, que mecanismo ejecuta mayor cantidad?
- Según su experiencia, ¿es una ventaja o no que la gente no participe directamente?
- ¿Las dos clases de proyecto pasan por procesos de fiscalización?
- ¿Cree que deben seguir coexistiendo los dos mecanismos?

Galo Jurado: Encargado de la Unidad de Planificación, seguimiento, evaluación y presupuestación participativa

- ¿Cuándo se implementaron los presupuestos participativos en el GADP Chimborazo?
- ¿Cómo fue el proceso de implementación y cuánto tardó?
- ¿Cuál es la metodología que se utiliza actualmente?
- ¿Cómo se originó esa metodología?
- ¿Cuál es el proceso que se aplica?
- ¿Cuál y cómo es el proceso de difusión?
- ¿Cómo se da la capacitación
- ¿Cuánto tiempo se demora el proceso
- ¿Cuántas personas participan en todas las fases del proceso
- ¿Cuál es el proceso a través del cual se consideran los criterios culturales en este proceso?
- ¿En qué paso o fase del proceso la sociedad civil se vuelve importante?
- ¿Cuál es el rol principal del GAPD en el proceso?
- ¿En qué áreas se desarrollan los proyectos
- ¿Cuántos proyectos se ejecutan aproximadamente cada año

José Mejía: Director de Obras Públicas y encargado de los procesos de administración directa

- ¿Cuándo se inició con la implementación de la asignación directa?
- ¿Cuál es el procedimiento para la asignación directa en el GADP de Chimborazo?
- ¿Cómo se originó este procedimiento o metodología para la asignación de directa?
- ¿Quiénes conforman el grupo de expertos que asignan el presupuesto?
- ¿En qué criterios se basan?
- ¿Cuántas personas participan en este proceso?
- ¿En qué fase del proceso la sociedad civil se vuelve importante?
- ¿Cuál es el rol principal del GAPD en el proceso?
- ¿En qué áreas se han desarrollado los proyectos con asignación directa?
- ¿Cuántos proyectos se han ejecutado aproximadamente cada año?

Marcelino Guamán Presidente de la Comunidad en el cantón Chimborazo y beneficiario de un proyecto de asignación directa

- ¿Qué proyecto se ejecutó en su comunidad y en qué rama?
- ¿Cuántas personas pertenecen a su Comunidad?
- ¿En qué año se ejecutaron estos proyectos?
- ¿Cómo fue el proceso para presentar el proyecto?
- ¿Cuántas personas se beneficiaron del proyecto?
- ¿Cuál fue el tiempo estimado del proyecto?

- ¿Cuál fue la contraparte de la comunidad?
- ¿Por qué decidieron escoger la administración directa y no los PPCHs?
- ¿Cuál es su percepción sobre la asignación directa de presupuesto frente a los PPCHs?
- ¿Cuáles son los beneficios de la asignación directa?

José Delgado: Presidente del directorio de riego en la comunidad San Antonio Alto cantón Guamote y beneficiario de un proyecto de presupuestos participativos

- ¿Qué proyecto se ejecutó en su comunidad y en qué rama?
- ¿En qué año se ejecutaron estos proyectos?
- ¿Cuántas personas pertenecen a su Comunidad?
- ¿Cómo nació la idea de presentarse a los PPCHs?
- ¿Cómo se enteraron de la existencia de los PPCHs?
- ¿Cuántas personas se beneficiaron del proyecto?
- ¿Cuál fue el tiempo estimado del proyecto?
- ¿Cuál fue la contraparte de la comunidad?
- ¿Cuál es su percepción sobre los PPCHs frente a la asignación directa de presupuesto?
- ¿Cuáles son los beneficios de los PPCHs?

Selección de Caso

Es importante justificar porque en la selección del caso se escogió la provincia de Chimborazo frente a otras 22 provincias que conforman el Ecuador. Se seleccionó la provincia de Chimborazo por dos motivos principales, primero por ser la provincia líder en implementar los presupuestos participativos, y segundo por la gran cantidad de población indígena que habita en ella.

Como explica Jurado (2015), la iniciativa de Presupuestos Participativos se implementó por primera vez en Guamote, cantón de la provincia de Chimborazo, por iniciativa de Mariano Curicama, actual Prefecto de Chimborazo y Alcalde de Guamote en ese período. Debido al contexto indígena del cantón Guamote, Curicama ideó este método para dar protagonismo al movimiento social de Chimborazo. Jurado explica

La razón históricamente y tradicionalmente es de que el cantón Guamote es un bastión del movimiento social de Chimborazo a raíz de la participación y el apoyo

fundamental de Monseñor Leonidas Proaño. Mariano Curicama, obviamente, participó y se formó dentro este proceso de trabajo con Monseñor [...] como producto de esta formación social Mariano Curicama llega a ser alcalde del cantón Guamote y obviamente con toda esa experiencia el implementa su administración bajo ese esquema, que a la final viene a constituirse hoy en la actualidad un mandato una normativa constituida en la Constitución de la República y en el COOTAD. Cuando Mariano Curicama viene del municipio y asume la primera dignidad a nivel de la provincia el viene con esa mentalidad de una participación ciudadana porque antes era una democracia delegativa y no participativa.

De la mano con lo anterior, Chimborazo presenta un fuerte componente indígena. Según el último censo del INEC⁴ el 38% de la población se auto identifica como indígena (INEC, 2010, pág. 3). Es un factor importante puesto que las políticas públicas deben estar enfocadas interculturalmente y deben seguir una dinámica tanto mestiza como indígena. La población indígena juega un papel crucial en las mesas de asignación de presupuesto y se puede ver cómo la cultura se pone de manifiesto a lo largo de todo el proceso, cosa que no sucede en otras provincias. (Jurado, 2015) Como se argumenta entonces, Chimborazo es un caso crucial en el tema de democracia participativa.

⁴ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

ANÁLISIS DE DATOS

Detalles del Análisis

Como se explica anteriormente, este trabajo busca comparar los dos mecanismos de asignación de recursos en el GADP de Chimborazo. En esta sección se podrá observar una comparación en términos de eficiencia, número de proyectos ejecutados y participación ciudadana de cada uno de los mecanismos. Primero se hará una descripción cualitativa de los datos encontrados mediante la técnica de la entrevista y la investigación de datos y luego se contrapondrá esta información con la teoría.

La experiencia de Chimborazo

Es preciso mencionar que antes del COOTAD en el Concejo Provincial de Chimborazo ya se tenían ideas de una democracia participativa, debido al contexto de su población y a los problemas socio-culturales previos en la provincia. Desde la existencia del Concejo Provincial se implementó la administración directa de presupuesto, que como se había mencionado no cuenta con un alto porcentaje de participación desde la ciudadanía, sino que la entidad pública es la que decide qué proyecto ejecutar. Como explica Galo Jurado, “antes [se obedecía] a una democracia delegativa no participativa y toda la distribución del presupuesto estaba encaminada a una cuota de cada uno de los concejeros” (Jurado, 2015), la repartición obedecía más a criterios políticos, “los concejeros se dividían el presupuesto interno y tenían cuotas que cumplir” (Jurado, 2015).

En el 2006 llega el primer mandato de Mariano Curicama, actual prefecto de la provincia de Chimborazo, que antes ya había implementado la metodología participativa en Guamote, cantón de la provincia de Chimborazo, pero sin una metodología determinada. Guamote fue el primer sector en todo el Ecuador en el que se implementaron los presupuestos participativos. En el 2008 con la creación del COOTAD, el Concejo

Provincial de transforma en GAD provincial y al mismo tiempo asume otras competencias: vialidad, riego, ambiente y producción, junto con esto Galo Ramón (2011) crea la primera metodología de Presupuestos Participativos para Chimborazo. Sin embargo, la asignación directa no desaparece sino que solamente toma una parte del presupuesto general para los Presupuestos participativos. Para el año 2013 el presupuesto del GADP fue de alrededor de 50 millones de dólares de los cuales aproximadamente el 15% es para Presupuestos Participativos y el 85% para asignación directa, en este mecanismo debe descontarse el gasto corriente que corresponde a sueldos y mantenimiento de equipos (Pesantez, 2015).

Presupuestos Participativos

Como se había mencionado antes Chimborazo fue la primera provincia en el Ecuador en adoptar la metodología de presupuestos participativos obedeciendo a los requerimientos de la descentralización estatal. Antes de crear los Presupuestos Participativos de Chimborazo (PPCHs), con la ayuda de Organizaciones no Gubernamentales como CESA se evalúan las prioridades y necesidades insatisfechas de la provincia con el fin de crear una metodología que se contraponga a esto. Como explica Galo Ramón (2011), creador de la metodología antes la repartición de presupuesto era en “cincuenta por ciento en Riobamba y el otro cincuenta por ciento era en otros cantones esto ha cambiado ahora el presupuesto participativo utiliza una formula inicial que toma en cuenta la población, el territorio y las necesidades básicas insatisfechas y puede premiar el determinado comportamiento de una parroquia” (Ramón, 2011).

A esto se debe sumar el factor indígena que ha sido tomado en cuenta como parte primordial de la creación de los PPCHs. Chimborazo “tiene una larga tradición de lucha indígena, lucha para conseguir participación política” (Jurado, 2015), aparte Chimborazo tiene un gobierno provincial indígena lo que le permite tener una conciencia cercana de la situación rural que es mayoritaria y “al momento de la creación de la metodología se

contextualizó la situación provincial para hacerla más efectiva” (Pesantez, 2015). La metodología de los PPCHs cada año tiene nuevas consideraciones y se somete a cambios para darle mayor contexto.

El proceso se divide en dos⁵: una fase interna y otra fase externa. En la fase interna se define cual va a ser la política de intervención y asignación de recursos para ese año y se trabaja en cuatro ejes: conformación del Comité Institucional del PPCH; conformación de los equipos técnicos participantes; capacitación a los equipos técnicos participantes en el proceso y construcción y socialización de la metodología (GADPCH, 2013, pág. 20).

Después tenemos la fase externa, en la que la ciudadanía es el actor principal. Lo primero es extender una invitación a las comunidades, parroquias, cantones y cabildos para que asistan a la primera Asamblea, hay dos tipos de invitación: la invitación a los ciudadanos y la invitación a los jefes políticos. La invitación a los ciudadanos se la hace en los medios de comunicación locales, en este caso el principal aliado son las Escuelas Radiofónicas del Ecuador (GADPCH, 2013, pág. 21). Mientras que la invitación a los jefes políticos es por medio de memorándums. Jurado explica que el GADP no está aislado de lo que el gobierno central establece en torno a gestión de proyectos, todo el cronograma se apega a lo que dicta la SENPLADES en cuanto a sectores prioritarios y distribución de presupuesto.⁶ “[L]a convocatoria para el proceso va acompañada de indicadores que nosotros requerimos como tal, un poco para ir definiendo los proyectos, damos algunos requisitos generales” (Jurado, 2015). Los actores sociales deben llegar a la Asamblea con un perfil del proyecto que ellos desean para su comunidad, dicha asamblea tuvo en 2013 alrededor de 500 asistentes. La primera asamblea es el primer filtro, en ella se discuten proyectos y con ayuda de los técnicos se los elabora de mejor manera, se unen proyectos

⁵ Revisar en Anexo 1 el Mandato del PPCH 2013

⁶ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

similares o se hacen proyectos macro con las ideas de los participantes, se pasa de unos 530 a unos 77 proyectos en esta fase, todos los años hay alrededor de 1,5 proyectos por parroquia (Jurado, 2015).

Posterior a esto viene la Segunda Asamblea y los Talleres Técnicos, estos involucran solamente a las personas calificadas en la Primera Asamblea. Cada proyecto tiene su equipo que está conformado por la gente de la comunidad y por un técnico en el tema, por ejemplo riego, ambiente, vialidad, etc. Este es el segundo filtro donde se definen los proyectos que entrarán al POA⁷ del GADP de Chimborazo. Para elegir estos proyectos el GAPD de Chimborazo cuenta con matrices de prioridades y con estudios de necesidades básicas insatisfechas (Jurado, 2015). Estas matrices de prioridades se refieren a las necesidades que los técnicos han evidenciado en cada una de las comunidades junto con los requerimientos que el Gobierno Central demanda a los gobiernos locales.

El siguiente paso son las Asambleas Cantonales, en estas asambleas los grupos favorecidos junto con los técnicos de cada proyecto, socializan sus ideas a los ciudadanos en general. Este es un proceso importante puesto que se necesita que la sociedad sea la contraparte en cada proyecto, entre el 5% y 10% del costo total del proyecto es obligación de los ciudadanos, para esto los técnicos de cada proyecto incentivan a los demás a participar activamente además de que en esta Asamblea se designan encargados de cada proyecto y una Comisión de Participación Ciudadana y Control Social responsables de la fiscalización.

Como último paso en el proceso se encuentra la Asamblea Provincial, en la que los encargados del proyecto entregan el Mandato al prefecto de la provincia, en el que se especifica cada proyecto con su tiempo de ejecución, su competencia y su presupuesto. En

⁷ Plan Operativo Anual

el 2013 el presupuesto para PPCHs fue de \$ 6.013.231,00 y hubo un total de 63 proyectos (GADP, 2013, pág. 5)

Tabla N° 1 Presupuestos Participativos

Eje	Monto	Proyectos	Porcentaje
Vialidad	1.823.729,90	14	30%
Ambiente	1.016.374,18	14	17%
Producción	2.102.196,69	26	35%
Riego	1.170.929,27	9	18%
Total	6.013.231,00	63	100%

A parte de la comisión anual de fiscalización, designada en cada PPCH, existe una Unidad de Fiscalización propia del GADP que se encarga de dar seguimiento a todos los proyectos que se ejecutan año a año (Pesantez, 2015). Hasta llegar a esto han transcurrido ya cuatro meses, es decir de mayo a agosto, en este tiempo se da todo el proceso de socialización, creación de proyectos, asambleas y elección. A partir de agosto los proyectos toman forma técnica con el fin de que el 1 de enero del año siguiente se empiecen a ejecutar (Jurado, 2015).

Administración Directa

La administración directa se lleva aproximadamente el 80% del presupuesto de cada año en el GADP 30 o 40 millones al año (Mejía, 2015), como se había explicado antes, este porcentaje se divide en gasto corriente y gasto de inversión. El gasto corriente se refiere a los sueldos de funcionarios, mantenimiento de vehículos, viáticos, entre otros; el gasto de inversión por su parte, se destina a proyectos en las mismas áreas de los

PPCHs: vialidad, riego, ambiente y producción. Pesantez y Mejía coinciden en que los proyectos de asignación directa son proyectos macro, es decir de mayor volumen económico y de mayor impacto en la comunidad. (Pesantez, 2015) (Mejía, 2015). La asignación directa tiene existencia histórica, nació con la creación del Consejo Provincial de Chimborazo y no ha sufrido mayores modificaciones, aparte de la reducción del presupuesto, que ahora tiene que ser compartido con los PPCHs.

El proceso que sigue la administración directa puede ser dividido en dos. Primero están los proyectos a gran escala que el GADP planifica sin una intervención directa de la comunidad, Mejía pone como ejemplo el mantenimiento de la red vial de Chimborazo, este proyecto se realiza cada año y es entera responsabilidad del GADP; la sociedad no tiene un rol protagónico pues no lo solicita sino que los técnicos del GADP Chimborazo ven esta necesidad y elaboran una hoja de ruta junto con un cronograma para dar mantenimiento a todas las vías de la provincia (Mejía, 2015). En segundo lugar están los proyectos solicitados por la comunidad que no pasan por el proceso de PPCHs sino que buscan una asignación inmediata del dinero.

En relación al segundo caso, Marcelino Guamán presidente de la Comunidad de San Juan explica que el proceso para obtener presupuesto de la asignación directa dura de 2 a 4 meses, en contraste con los PPCHs en donde el proceso dura más de un año. Mejía explica que la comunidad que quiere presupuesto de administración directa “presentan una petición, directamente al prefecto, el prefecto envía a los técnicos [ellos] hacen la inspección, una evaluación técnica, una evaluación económica, decimos el proyecto vale tanto [...]” (Mejía, 2015). El Director de Obras Públicas recalca que el presupuesto para proyectos pedidos por la comunidad que no pasan por PPCHs no excede el millón de dólares, “se hacen proyectos pequeños que no pasen de 50.000 o 60.000 dólares como centros de capacitación, lo que más solicita la comunidad” (Mejía, 2015). Mejía también

insiste en que el factor clientelar no tiene mayor peso en la asignación de estos recursos pues alega que el prefecto aprueba los proyectos de acuerdo a su tamaño y su impacto en las comunidades “si llega un proyecto que beneficie a unas 10 personas de plano eso se rechaza, porque buscamos que haya mayor cantidad de gente involucrada en un proyecto” (Mejía, 2015). Sin embargo, Guamán explica que gracias a la buena relación que existía con el prefecto el proceso se agilitó (Guamán, 2015).

Es necesario recalcar la importancia que juegan los técnicos del GADP de Chimborazo en el proceso de administración directa. Para administración directa hay alrededor de 25 técnicos que son los encargados de proponer proyectos y también de hacer los estudios necesarios para ver si los proyectos son o no viables, como explica Mejía “[los técnicos] van, el prefecto nos designa cada coordinación [...] ellos hacen la inspección y evalúan técnicamente el tiempo que se va a demorar el proyecto, el costo; ellos emiten un informe; evalúa el prefecto [...] y él ve si el proyecto es viable” (Mejía, 2015). Guamán coincide en el proceso, el indica que el proyecto que se ejecutó en su comunidad fue de vialidad, ellos tuvieron la idea y fueron directamente donde el prefecto, con el cuál tenían una buena relación, le pidieron el asfaltado de una vía y en dos meses el proyecto estaba listo, la contraparte de la comunidad fue la mano de obra a manera de minga. (Guamán, 2015). Al igual que en los PPCHs todos los proyectos pasan por la Unidad de fiscalización para ver si se están cumpliendo. A pesar de que Pesantez manifiesta que el número de proyectos ejecutados por administración directa es “8 o 9 veces más que los [proyectos ejecutados por] PPCHs cada año” (Pesantez, 2015), Mejía indica que no se lleva la estadística de los proyectos ya que “para el GADP Chimborazo es irrelevante esa información” (Mejía, 2015). El argumento de esto recae en que es obligación del GADP de Chimborazo hacer mantenimiento de sus obras pasadas; sin embargo, reconoce que es una falla del Gobierno Provincial no tener datos claros al respecto.

En cuanto a la participación ciudadana, Pesantez sostiene que en la administración directa si existe participación de la ciudadanía, no en un grado tan alto como en los PPCHs, sino que la ciudadanía es la que plantea las necesidades. El Director de Planificación asegura que los proyectos que desarrolla el GADP son de total importancia para las comunidades incluso más importantes pero que no se puede poner a discutir a la ciudadanía sobre todo.

Eficiencia

De acuerdo al concepto de eficiencia mencionado en el Marco Teórico ésta se refiere al gasto de recursos programados para cierto período de tiempo, en el caso de esta investigación para el 2013. En este año el presupuesto total fue de \$52. 223.338. Medimos primero cuál fue el presupuesto estimado para cada uno de los mecanismos y luego cuánto de esto fue ejecutado. En Presupuestos Participativos se programaron \$6.013.231,00, dinero que fue invertido en 63 proyectos, hasta el momento se ha ejecutado un total de \$4.418.898,81, mientras que \$1.423.452,40 están pendientes (GADP, 2013). Si tomamos el segundo mecanismo, administración directa, el presupuesto programado fue de \$44.769.252,88 de lo cual se ha ejecutado solamente \$23.862.702,79 quedando un restante de \$20.906.550,09⁸.

Tabla N° 2 Comparación Eficiencia

Mecanismo	Monto asignado	Monto ejecutado	Porcentaje ejecutado
Presupuestos Participativos	6.013.231,00	4.418.898,81	73,4%
Administración Directa	44.769.252,88	23.862.702,79	53,3%
Total	52. 223.338,00 ⁹	28.281.601,60	54%

⁸ Ver Anexo 2 “Estado de Ejecución Presupuestaria”. GADP de Chimborazo (2013)

⁹ El dinero que falta para completar esta cantidad se encuentra en gasto corriente.

Como podemos ver ninguno de los dos mecanismos es completamente eficiente, los PPCHs ejecutan el 73,4% de lo programado, mientras que la asignación directa tan solo el 53,3%. Los PPCHs a pesar de contar con menos presupuesto cumplen mejor con este indicador. Del total de presupuesto que tiene el GADP de Chimborazo designado para proyectos tan solo se ejecuta el 54%.

Número de Proyectos

En cuanto a número de proyectos según los datos recogidos vemos que en el 2013 se ejecutaron 63 proyectos con el mecanismo de PPCHs. En la investigación cuando intentamos indagar información sobre la asignación directa, José Mejía (2015) mencionó que esos datos no existen, que el GADP de Chimborazo no lleva la cuenta. Sin embargo, Hugo Pesantez sostuvo en la entrevista antes citada, que la asignación directa ejecuta ocho o nueve veces más proyectos, recalcando que estos proyectos cubren las mismas áreas que los ejecutados por PPCHs. Si hacemos un estimado con asignación directa se ejecutarían 500 proyectos. No obstante este es solo un aproximado debido a la falta de datos y de transparencia que existe en este tema en el GADP de Chimborazo.

Participación Ciudadana

El último indicador se refiere a participación ciudadana, como se había mencionado la participación ciudadana tiene que ver con la incidencia de la sociedad en decisiones políticas importantes. En este indicador se tomará en cuenta el proceso que sigue cada mecanismo para determinar cuál es la participación

En primer lugar hay que mencionar que los PPCHs fueron creados justamente como un mecanismo de participación ciudadana debido a que por muchos años el sector indígena había sido excluido, empezando por esa premisa podemos ver que los PPCHs se basan en

la ciudadanía. La fase interna es manejada completamente por el Comité Institucional del PPCH, que está liderado por técnicos del GADP, concedores de cada una de las cuatro ramas, pero ellos simplemente diseñan el programa en el que la ciudadanía va a tomar parte. En la fase externa, es aquí donde entra el concepto de grupos de interés, explicado antes en el marco teórico. Dentro de los PPCHs los grupos de interés son los principales actores, desde la formulación de los proyectos, hasta su ejecución. Como explicaron los funcionarios y beneficiarios en la entrevista, ellos conforman grupos de personas con necesidades iguales que pertenecen a la misma comunidad y acuden con esta idea a las asambleas del GADP de Chimborazo.

En estas asambleas las personas interactúan y negocian con personas de otras comunidades acerca de la votación de los proyectos, este proceso se lleva a cabo durante las tres asambleas que supone el proceso. Es decir, los técnicos del GADP de Chimborazo solo cumplen el rol de asesores y capacitadores en primera instancia, pero no tienen ninguna injerencia al momento de elegir qué proyecto se van a ejecutar. Así se lleva a cabo todo el proceso de selección hasta llegar a la parte final que es la entrega del Mandato Provincial. En esta entrega también se evidencia que estos grupos de interés son los que pusieron sus prioridades por delante, pues este Mandato es elaborado enteramente por personas pertenecientes a las comunidades y firmado por el Prefecto.

En comparación con lo anterior tenemos el mecanismo de administración o asignación directa, también vigente en la provincia de Chimborazo. Este mecanismo está presente desde la creación de los gobiernos seccionales, pues antes del COOTAD la participación ciudadana no era un eje central. Los proyectos por asignación directa, como explican las entrevistas, se dividen en dos: primero están los proyectos macro diseñados por los técnicos del GADP e implementados paulatinamente en toda la provincia; y segundo los proyectos solicitados por la comunidad de menor escala. Los proyectos cubren

las mismas ramas que los PPCHs, la diferencia es que el proceso no es liderado por la ciudadanía sino que son los técnicos quienes enteramente diseñan los proyectos.

Según los funcionarios, la participación no se puede dar en todos los niveles porque hay criterios técnicos que la comunidad desconoce. Por otro lado se encuentran los proyectos que la comunidad pide directamente, estos pueden ser comparados aún de mejor manera con los PPCHs, el problema de estos proyectos es que no siguen un lineamiento claro, como se menciona en las entrevistas los proyectos van directamente a las manos del prefecto quien decide otorgar o no el presupuesto. El beneficiario de asignación directa hace una declaración importante cuando indica que su relación era buena con el Prefecto y esto ayudó al proceso. Las comunidades que consiguen estos proyectos no son tantas como en el caso anterior y la participación se limita a una contraparte, es decir en algunos proyectos los ciudadanos actúan como mano de obra de su propia iniciativa. Los datos indican que evidentemente la participación ciudadana es más limitada que en el caso anterior y depende de varios factores que no están asociados a procesos institucionales sino más bien a criterios de afinidad.

CONCLUSIONES

La investigación efectuada para comparar los mecanismos de asignación presupuestaria en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo, revela que a pesar de que la Participación Ciudadana se ha convertido en el quinto poder del Estado, y que enfatiza la inclusión de la participación política a través de innovados mecanismos, al parecer en el GADP de Chimborazo, esta participación no ha estado implementada a cabalidad. En el GADP Chimborazo se pudo evidenciar que hay dos mecanismos vigentes y que la distribución monetaria no es equitativa. El presente estudio buscó poner a prueba tres indicadores, eficiencia, número de proyectos y participación ciudadana, en cada uno de los mecanismos de asignación, para luego comparar cuál de estas formas es más beneficiosa para los ciudadanos. Los datos obtenidos mediante la investigación y las entrevistas realizadas arrojan las siguientes conclusiones.

En términos de eficiencia podemos ver que el mecanismo de presupuestos participativos es más eficiente, pues de acuerdo al concepto utilizado en esta investigación los PPCHs utilizan un mayor número de recursos, del presupuesto programado los PPCHs ocupan un 73% frente a un 53% de la administración directa. Mientras mayor sea el volumen de dinero gastado se asume que se hace un uso óptimo de los recursos. En el caso de la administración directa a pesar de destinar mayor cantidad de recursos el volumen de gasto es bajo por lo que no cumple con los parámetros necesarios.

En cuanto al número de proyectos ejecutados, podemos ver primero que hay falta de información concreta. La fiscalización de los proyectos y la creación de bases de datos no es óptima, lo cual dificultó el estudio. Este indicador mide el número de proyectos ejecutados en el período de estudio. Para el caso de los PPCHs fue 63; sin embargo, en términos de asignación directa no se cuenta con un número exacto de proyectos

elaborados. A pesar de esto en la información recolectada mediante entrevista se menciona que es de ocho o nueve veces más lo que resultó en un aproximado de 500 proyectos. De acuerdo a estos datos la asignación directa ejecutaría un número mayor de proyectos lo cual es beneficioso para la ciudadanía.

En lo que respecta a participación ciudadana la información recabada muestra que los PPCHs son superiores en participación ciudadana. Las personas que participan en las asambleas programadas para este mecanismo tienen mayor injerencia en los procesos públicos que las personas que participan en asignación directa. Este indicador es uno de los principales puesto que la participación de la ciudadanía se impone como un eje central en el desarrollo del Estado ecuatoriano. En los PPCHs la participación es directa, los ciudadanos son los mentores y ejecutores de los proyectos que van de acuerdo a las necesidades que ellos palpan en cada comunidad. En la administración directa los técnicos del GADP elaboran los proyectos a ejecutarse de acuerdo a su criterio, por lo que la participación ciudadana es baja.

Otros datos importantes que se encontraron en la investigación se centran en procesos clientelares que muchas veces sigue la asignación presupuestaria y la falta de información precisa por medio de esta entidad pública. Problemas que muchas veces retrasaron este estudio.

La hipótesis que se buscaba comprobar era si el mecanismo de presupuestos participativos se presentaba como el más eficiente, si a través de este se ejecutó más proyectos, y si incluyó altos porcentajes de participación ciudadana en comparación al mecanismo de la asignación directa de presupuesto en el estudio de caso del GADP de Chimborazo durante el 2013. Con la información antes mencionada podemos ver que la hipótesis no se comprueba del todo pues en el indicador número de proyectos, la

administración directa es superior. En el caso de los otros dos indicadores el mecanismo de presupuestos participativos es evidentemente mejor.

Para terminar hay que recalcar que durante todo el proceso de investigación, tanto la biografía como las personas a las que se les realizó las entrevistas, mencionaron la importancia de la participación ciudadana en todos los procesos públicos, ya que esta ayuda al empoderamiento de la sociedad. Por este motivo se puede concluir que los presupuestos participativos son más beneficiosos para la ciudadanía.

RECOMENDACIONES

El Ecuador es un país que tiene que mucho que mejorar en el involucramiento de la sociedad en los procesos políticos. Como se ha evidenciado en este estudio las personas, especialmente de otras etnias y culturas han sido discriminadas históricamente por esto se han credo mecanismos de inserción, pero estos mecanismos siguen opacados por procesos clientelares e instituciones débiles.

Primero, es necesario que el GADP de Chimborazo busque una mayor eficiencia en el gasto de sus recursos económicos, según arrojan los datos en PPCHs no es ejecutado el 27% de presupuesto, mientras que en asignación directa no se ejecuta el 47%. Es necesario que el GADP encuentre un mecanismo para ocupar mayor volumen monetario, esto puede ser dando paso a más proyectos dentro de cada mecanismo

Segundo, se evidencia que la recolección de datos y los procesos de fiscalización son casi nulos, por lo que se recomienda llevar una mejor base de datos, especialmente en torno a los procesos de asignación directa, con el fin de cumplir con los procesos de transparencia obligatorios. Es necesario que la información sea pública y accesible pues eso demuestra una buena organización de la entidad.

Tercero, debido a que el mecanismo de presupuestos participativos es más eficiente en términos de gasto presupuestario y contempla mayor participación ciudadana, se recomienda aumentar el presupuesto destinado a este mecanismo en los próximos períodos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arzaluz, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y Sociedad N°32*, 108-144.
- Baño, R. (1998). Participación Ciudadana: elementos conceptuales. En E. C. Noé, *Nociones de una ciudadanía que crece*. Quito: Flacso.
- Braceli, O. (2014). Hacia una nueva concepción de presupuesto público. Los nuevos paradigmas. *Voces en el Fénix*.
- Constitución del Ecuador* . (1997).
- COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Decentralización* .
- CPPCCS. (2015). *Guía para la elaboración de presupuestos participativos*. Quito: abril.
- GADP. (2013). *Mandato Presupuesto Participativo 2013*. Riobamba.
- GADPCH. (2013). *Guía Metodológica PPCH*. Riobamba .
- García María, e. a. (2015). La Entrevista. *Universidad Autónoma de Madrid*, 1-20.
- Gobierno de Miraflores. (6 de abril de 2015). Obtenido de https://www.miraflores.gob.pe/_contenTemp12.asp?idpadre=4991&idhijo=5150&idcontenido=5154
- Guamán, M. (18 de abril de 2015). Presidente de la Comunidad. (V. Yáñez, Entrevistador)
- INEC. (2010). *Fascículo Provincial Chimbroazo*. Quito.
- José Feagin M. Orum y G. Sjoberg. (1991). A case for Case Study. *University of North Carolina Press*.
- Jurado, G. (15 de abril de 2015). Unidad de Planificación Seguimiento Evaluación y Presupuestación Participativa . (V. Yáñez, Entrevistador)
- LAPOP. (2012). *The Americas Barometer* . Tennessee.

- Mejía, J. (11 de abril de 2015). Director de Obras Públicas GADP. (V. Yáñez, Entrevistador)
- Micco, S. (s/f). *Ciudadanía y Participación*. Corporación Participa.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy . *Journal of Democracy Vol.5 N°1*, 55-69.
- OIT. (abril de 4 de 2011). *Guía para la evaluación de impacto de la formación profesional*. Obtenido de Cómo se analiza la eficiencia y la eficacia? : <http://guia.oitcinterfor.org/como-evaluar/como-se-analizan-eficacia-eficiencia>
- Ojeda, L. (2000). *La descentralización en el Ecuador* . Quito-Ecuador: Abya-Yala.
- Peraza, A. (2005). Democracia Participativa y Derechos Humanos . *Aportes Andinos N° 13 Gobernabilidad, Democracia y Derechos Humanos*.
- Pesantez, H. (15 de abril de 2015). Director de Planeamiento. (V. Yáñez, Entrevistador)
- Ramón, G. (2011, diciembre 1). Director de COMUNIDEC. (V. Yáñez, Interviewer)
- Rendón, A. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *POLIS04*, 9-36.
- Ross, A. (1989). *Por qué democracia?* Madrid: Harvard University Press.
- Ruíz, L. (s/f). *Marco Conceptual sobre Presupuesto Participativo*. Quito: Flacso Andes.
- Sampieri H. y Cols. (2003). *Metodología de Investigación*. México: McGraw Hill.
- Sodaro, M. (2006). *Política y Ciencia Política*. España: The McGraw-Hill Companies .
- Szwarcberg, M. (2010). Clientelismo en democracia: Lecciones del caso argentino . *Nueva Sociedad N°225*.
- Yaccuzi, E. (s/f). El estudio de caso como metodología de investigación. *Universidad del CEMA*, 1-37.