



V MAESTRIA DE ALTA GERENCIA

**ANALISIS Y PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN
DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
EN EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PERIODO 2005-2009**

AUTORA:

ECON. LORENA BASSANTE LUZURIA

INDICE

AGRADECIMIENTO	2
DEDICATORIA	3
INTRODUCCION	4
CAPITULO I	
1.2. ANTECEDENTES	5
1.3 FORMULACION DEL PROBLEMA	6
1.4 DELIMITACION DEL PROBLEMA Y FACTIBILIDAD	9
1.5 JUSTIFICACION	11
1.6 MARCO TEORICO	13
1.7 OBJETIVOS	16
1.7.1 GENERALES	16
1.7.2 ESPECIFICOS	17
1.8 INFORMACION GENERAL DEL DMQ.....	18
1.8.1 ORGANIZACION POLITICO - ADMINISTRATIVA	19
1.9 INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	25
1.9.1 CALIDAD DE VIDA	26
1.9.2 POBLACION	28
1.9.3 EDUCACION	29
1.9.4 ECONOMIA	30
1.9.5 INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	32
CAPITULO II	
2. ANALISIS DEL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PERIODO 2005-2008	34
2.1 EL PRESUPUESTO MUNICIPAL	34
2.2 BASE LEGAL	35
2.3 ORGANIZACIÓN ESTRUCTURAL DEL MUNICIPIO DE QUITO	35
2.4 EL PROCESO PRESUPUESTARIO DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	37
2.4.1 CLASIFICACION PRESUPUESTARIA	37
2.4.2 ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS Y GASTOS	38
2.4.2.1 INGRESOS MUNICIPALES	39
2.4.2.2 GASTOS MUNICIAPLES	41

2.5	ANALISIS DE LOS INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES	
	PERIODO 2005 -2009	42
2.5.2	EJECUCION DE LOS INGRESOS PERIODO 2005-2006	43
2.5.3	EJECUCION DE LOS GASTOS PERIODO 2005-2006	52
2.5.4	DISTRIBUCION DEL GASTO MUNICIPAL	56
2.5.5	INDICADORES DE EFICIENCIA Y EFICACIA	59

CAPITULO III

3.	PROPUESTA DE IMPLEMENTACION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	64
3.1	EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	64
3.1.1.1	CARACTERISTICAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	66
3.1.1.2	OBJETIVOS	67
3.1.3	ESTUDIOS DEL CASO Y SISTEMATIZACION DE EXPERIENCIAS EXITOSAS EN AMÉRICA LATINA Y ECUADOR	69
3.1.3.1	EN AMERICA LATINA	69
3.1.3.2	EN EL ECUADOR	74
3.1.4	IMPACTO QUE TIENE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	81
3.1.5	PRINCIPIOS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	82
3.2	ANALISIS Y PROPUESTA DE IMPLEMENTACION P.P. EN EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	83
3.2.1.1	FUNDAMENTO LEGAL	84
3.2.2	GUIA PARA LA IMPLEMENTACION DEL P.P. EN EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	86
3.2.3	CRONOGRAMA DE LAS FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	105
3.2.4	ANALISIS DE LAS DIFICULTADES Y DESAFIOS EN SU APLICACION	105
3.2.5	VINCULACION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO CON LA PLANIFICACION	106

CAPITULO IV

CONCLUSIONES	108
RECOMENDACIONES	111
BIBLIOGRAFIA	113

ANEXOS

INDICE DE TABLAS Y CUADROS

COBERTURA DE VIVIENDAS CON SERVICIOS BASICOS EN EL D.M.Q.	
27	
POBLACION DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	
28	
EDUCACION EN EL D.M.Q. SEGÚN AREAS	30
ECONOMIA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	
32	
ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL M.D.M.Q.	
36	
EJECUCION DE LOS INGRESOS PERIODO 2005 - 2006	
43	
COMPOSICION DE LOS INGRESOS EJECUTADOS 2005 - 2006	
44	
EJECUCION DE LOS INGRESOS PERIODO 2007 - 2008	
46	
COMPOSICION DE LOS INGRESOS EJECUTADOS 2007 - 2008	
47	
INGRESOS PRESUPUESTO 2009	
48	
COMPOSICION DE LOS INGRESOS 2009	50
EJECUCION DE LOS GASTOS PERIODO 2005 - 2006	
52	
EJECUCION DE LOS GASTOS PERIODO 2007 - 2008	
53	
GASTOS PRESUPUESTO 2009	
54	
DISTRIBUCION DEL GASTO MUNICIPAL	
58	

SUPERAVIT	PRESUPUESTARIO
	59	
MATRIZ: DIAGNOSTICO Y PRIORIZACION DE LA PROBLEMÁTICA SECTORIAL	
	94	
DISTRIBUCION DEL TECHO PRESUPUESTARIO EN LAS ADMINISTRACIONES ZONALES	
	95	
MATRIZ	PRESUPUESTARIA
	96	
MATRIZ: IDENTIFICACION Y PRIORIZACION DE PROYECTOS DE INVERSION Y ACTIVIDADES		
	98	
CRONOGRAMA DE LAS FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	
	105	

AGRADECIMIENTO

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales, por la calidad de educación que me ofreció. Al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por el apoyo brindado, y a la valiosa dirección del Econ. Porfirio Jiménez Ríos Msc., tutor de la Investigación.

DEDICATORIA

El presente trabajo lo dedico con todo mi amor: a Dios por la vida y por regalarme una familia maravillosa; a mi esposo Pablo, por su paciencia, comprensión y amor para conseguir la culminación de este trabajo, a mis tres preciosas hijas Marce, Mile y Taís, y a mis padres que me dieron la vida y han estado en todo momento conmigo.

LORENA BASSANTE LUZURIAGA

INTRODUCCION

La presente investigación, contiene un análisis del proceso presupuestario actual en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, proponiendo la implementación de una nueva herramienta, a base de un estudio pormenorizado, cambiando ciertos procedimientos y procurando dar un aporte simplificado y coordinado para facilitar la consecución de las metas y objetivos que por mandato de los ciudadanos, de la Constitución y las leyes tiene que cumplir el Municipio.

Este análisis fundamental ha llevado a realizar, con especial dedicación, un estudio y aplicación del sistema de presupuesto participativo, con el único afán de conceptuar, a base de un examen sencillo de la problemática institucional en lo que a planificación presupuestaria se refiere.

En el primer capítulo de esta tesis se desarrolló la formulación del problema, las interrogantes de la investigación, la justificación, el marco teórico, los objetivos, así también, se presenta una breve revisión de los conceptos involucrados con los aspectos socioeconómicos del cantón Quito y los distintos indicadores para medir la magnitud del desarrollo y calidad de vida de los ciudadanos.

En el Capítulo II se aborda un análisis al presupuesto actual de la Municipalidad su organización, estructura evaluándolo en un período de cuatro años

En el Capítulo III se presenta la propuesta de Implementación del presupuesto participativo, acogiendo experiencias nacionales y latinoamericanas adaptándola a la realidad municipal de la ciudad de Quito.

El Capítulo IV corresponde a las conclusiones y recomendaciones de la presente investigación.

Al final consta la bibliografía y los anexos que pertenecen a la investigación.

CAPITULO I

1.2. ANTECEDENTES

La función principal de un gobierno local es el de proveer de manera eficaz, oportuna, eficiente y con equidad, los bienes y servicios públicos que requiere la comunidad. Entre las herramientas más importantes para lograr su propósito, se encuentra el presupuesto público, que es el principal instrumento de programación económica y financiera para el logro de las funciones de asignación y distribución de los recursos públicos.

El presupuesto participativo es claramente un elemento importante en el escenario de la determinación presupuestaria, que basado en los ejemplos concretos de algunas experiencias ya ejecutadas o en

curso, a nivel nacional y latinoamericano, se lo utiliza como fundamento para el presente análisis, que conlleva a la implementación de un nuevo esquema en la estructura presupuestaria para el mejoramiento operativo y administrativo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que contribuirá para que la institución trabaje con eficiencia, agilite los procedimientos en búsqueda de mejora de servicios a los ciudadanos.

Un proceso participativo ciudadano en la formulación de un presupuesto, permitirá al Gobierno Municipal de Quito la rendición de cuentas, a través de un mejoramiento en sus procesos internos y alineamiento de sus políticas y estrategias.

Se propone complementar las prácticas de democracia representativa con una mayor participación ciudadana, que posibilite que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil contribuyan significativamente en todas las fases del proceso político.

En primer lugar, se plantea la necesidad de coordinación entre diferentes áreas municipales como un prerequisite de la puesta en marcha del proceso, pero que a falta de impulsos prácticos encuentra importantes obstáculos en su desarrollo; y, en segundo lugar se considera las acciones de organización con la comunidad y la práctica de participación ciudadana en el presupuesto municipal.

1.3 FORMULACION DEL PROBLEMA

La demora en los procesos para la utilización de los recursos públicos, está generando que la inversión del gasto no llegue a las zonas que realmente lo necesitan, razón por lo que el análisis está encaminado a buscar las acciones que debe realizar el gobierno

municipal, para alcanzar un alto grado de eficiencia y transparencia¹ en el manejo e inversión de los recursos municipales, bajo el principio de limitados recursos frente a una cantidad creciente de necesidades no satisfechas; en donde las decisiones que se tomen deben ser las más acertadas para maximizar el beneficio social.

La problemática por intereses particulares o no definir lo que realmente mejorará la calidad de vida de los ciudadanos es un punto álgido para el cantón Quito, ya que se arrastra una falta de ejecución de acuerdo a la planificación, existiendo retrasos, siendo el trámite burocrático para la ejecución lo que impide que el servicio municipal se dé en el tiempo previsto, la demora causa molestias y la dificultad de acceso a la información, impide el seguimiento del trámite.

Debido a la magnitud actual del gasto público, se pone de relieve la necesidad de que se garantice que su realización produzca al menos unos beneficios sociales y económicos equivalentes como mínimo a la cuantía del gasto.

En la actualidad el presupuesto se elabora en función de requerimientos en el que participan únicamente los técnicos y las autoridades del gobierno municipal, decidiendo sobre la recaudación de impuestos y el gasto de los fondos públicos. La decisión final sobre la magnitud y contenido del gasto público, aunque se apoye en análisis y proyecciones sociológicas e incluso macroeconómicas, es en último término de decisión política, lo que implica una distribución desigual de los recursos económicos y limitada capacidad de generación de empleo, es por ello que esos gastos deben ser eficaces y eficientes; siendo aquí donde se deben implementar mecanismos

¹ Eficiencia.- Capacidad de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos
Transparencia.- Apertura y flujo de información de las organizaciones políticas y burocráticas al dominio público.

de control, tanto a nivel de eficiencia de los gastos como mecanismos jurídicos de control de la legalidad del gasto.

El desarrollar un sistema de presupuestos participativos permite que exista mayor capacidad para hacer una buena gestión, en tanto en cuanto incorpora la pluralidad de la ciudadanía en un proceso antes cercenado a los técnicos, grupos corporativos y los representantes políticos.

Las tradicionales formas de participación y representación presentarían ciertos límites, por lo que la implementación de nuevos mecanismos de participación también se fomenta como una nueva mediación política que pretende vincular políticamente nuevas formas y nuevas relaciones sociales.

En la presente investigación se plantearon las siguientes preguntas:

¿Por qué el Municipio de Quito no ha asumido una estructura presupuestaria participativa?

¿Le interesa al ciudadano a título individual discutir cualificadamente problemáticas del municipio?

¿Cómo se pueden articular los intereses generales, si a partir de la participación directa en organizaciones de la sociedad civil que en el Ecuador es de las más bajas de la región, en muchos de los casos imperan los intereses particulares?

¿Si la población de Quito es heterogénea y no siempre es receptiva a los canales de comunicación habitualmente empleados, cómo lograr demandar mayor versatilidad y amplitud comunicativa por parte de

los gestores si es que realmente se pretende ampliar la interlocución hacia grupos sociales habitualmente excluidos del debate público?

Un aspecto importante a considerar, tanto en el manejo de planes como en el análisis de problemas, son las potencialidades existentes en el cantón Quito: sus recursos naturales, aspectos ambientales, geográficos, turísticos, recursos humanos, fortalecimiento institucional, si existe coordinación entre las distintas instituciones, aspectos culturales entre otros que pueden ayudar a solucionar los problemas o desarrollar nuevas capacidades.

1.4 DELIMITACION DEL PROBLEMA Y FACTIBILIDAD

El problema se plantea en un cambio de las formas costumbristas y tradicionales de la estructura presupuestaria y la manera de generar una información adecuada en la Municipalidad de Quito. Se delimita el problema en función del análisis y la evaluación de los recursos y los servicios prestados, manteniendo una relación con los actores en una organización en forma horizontal, incluyen aspectos geo-socio políticos del cantón Quito, datos generales, marco legal y estructura orgánica.

Un aspecto fundamental es considerar la población involucrada, integrada por aquellas personas o grupos de personas que son parte del área urbana y rural bajo una sectorización efectuada a través de administraciones zonales municipales de manera general y zona Centro y Sur de forma particular, lo que permitirá obtener datos necesarios para la determinación de una necesidad básica insatisfecha, que impide el desarrollo integral de un determinado grupo poblacional, de las potencialidades no identificadas ni

desarrolladas, cuya situación constituye un problema para el desarrollo local.

Se analizarán los presupuestos ejecutados del 2005 al 2007 y se orientará la investigación para las estructuras presupuestarias anuales futuras.

Se plantea las dificultades que los diferentes procesos encuentran en su articulación con las estructuras administrativas. Quizás sea el desafío más importante, porque si bien el presupuesto participativo no implica un cambio radical de las instituciones representativas, si presuponen una forma de organización y trabajo distinto, además de que conllevan una transformación de las relaciones de la Administración con la ciudadanía.

Los gobiernos seccionales en el Ecuador como toda entidad pública tienen la obligación de rendir cuentas de lo que realizan, por ello el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito posee un marco legal donde la máxima autoridad informa a los ciudadanos de su gestión anual como mandatario de la municipalidad y está empeñado a un proceso participativo ciudadano.

La presente investigación es factible realizarla, ya que pretende contribuir con la gestión democrática de la Municipalidad de Quito a través de un análisis de las causas principales por las que la ciudadanía no participa en los procesos presupuestarios y comprobar algunas aseveraciones sobre experiencias de participación ciudadana y de la democracia en general, que han sido evaluadas a nivel nacional e internacional por entidades de investigación y opinión pública.

En la medida en que el país vive un proceso democratizador, que requiere del aporte de todos, la producción en investigación sobre participación ciudadana, debe ser tomada en cuenta en la formulación de políticas públicas que coadyuven al fortalecimiento del modelo democrático en el país.

Por lo antes mencionado es necesario que el Gobierno Municipal de Quito a través de su liderazgo realice cambios, los mismos que basados en eficiencia y transparencia de los recursos y la información permitan cumplir con una planificación en donde los recursos asignados son maximizados en beneficio social haciendo que los ciudadanos se sientan comprometidos y satisfechos por éstas acciones con absoluta transparencia de los procesos.

1.5 JUSTIFICACION

El presupuesto participativo se ha convertido en una herramienta novedosa en los últimos años para lograr mayor gobernabilidad, por lo que existen más de 200 municipios en América Latina que han adoptado este mecanismo de planificación y gestión local como resultado de constantes crisis de representatividad e institucionalidad, lo que ha llevado a la ciudadanía a un profundo ejercicio de la democracia participativa.²

Cada municipio en el Ecuador cuenta con una diversidad de políticas internas y acciones ya sea por factores culturales, de localización o económicos, y para la implementación de un PP no existe una metodología estándar para su aplicación, todo depende de las realidades locales.

² Fuente: SAULÍERE, Saya Guía Práctica de ¿Cómo hacer un presupuesto participativo?, Ecuador julio 2005 pág. 6 (Documento reproducido por el Ministerio de Economía y Finanzas, mayo 2008)

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito si bien cuenta con un marco legal para la aplicación de un Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito, su presupuesto no se adapta a procesos de sociabilización, en el que las necesidades básicas y obras a ejecutarse sean priorizadas a través del pronunciamiento y participación de los ciudadanos con lo cual se lograría fortalecer los espacios de participación local.

Por lo expuesto es imprescindible que la Municipalidad de Quito no quede relegada de estos procesos y el tema de investigación pretende ser una guía metodológica para la implementación de un presupuesto participativo, con el fin establecer mecanismos técnicos y legales que permitan una formulación presupuestaria con la participación de diferentes actores sociales.

Finalmente, la presente investigación servirá como una fuente de consulta para ampliar el panorama sobre la importancia de la comunicación en los procesos de presupuesto participativo de sectores urbano marginales, que permitan generar nuevas investigaciones o aportar a las que se realicen.

Con ello se trata de articular un diagnóstico sobre el Municipio, en el que se señalen las prioridades y un horizonte más o menos consensuado de desarrollo, con las decisiones del presupuesto anual.

1.6 MARCO TEORICO

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es una Institución sólida, confiable, de servicio a la ciudadanía, que se sostiene sobre principios, éticos, morales y confiables que dispone de una educación permanente, tecnología moderna, y una estructura. Se define y aplica en un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

“En términos generales se entiende por Estado a la “organización [política](#) y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un [poder](#) de mando según la razón”³

Aristóteles considera al “Estado como una especie de ser natural que no surge como fruto de un pacto o acuerdo. El hombre es un animal social que desarrolla sus fines en el seno de una comunidad. La política del hombre se explica por su capacidad del lenguaje, único instrumento capaz de crear una memoria colectiva y un conjunto de leyes que diferencia lo permitido de lo prohibido”⁴.

“El Municipio nos da la idea de territorio, población. Desde un punto de vista sociológico se puede señalar que es el núcleo social de la vida definido por las necesidades de la vecindad. Desde el punto de vista jurídico se entiende como una extensión política de índole histórica, que se adecua a la juricidad, planteándose y resolviéndose por las leyes de formas distintas en el mundo”.⁵

Con estos antecedentes y bajo el entorno municipal, se requiere conocer que la legislación que regula a los municipios es la Ley Orgánica de Régimen Municipal LORM, la misma que dice:

³ ANDRADE Sánchez, Eduardo-Teoría General del Estado – Edición Textos Jurídicos Universitarios, México 1987. Pág.27

⁴ <http://es.wikipedia.org/wiki/Arist>, visita 18 de julio del 2007

⁵ DOGER Guerrero, Enrique, Gobierno Municipal editado por Instituto de Administración Pública. Mexico 2004

“Art. 1.- El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción. El territorio de cada cantón comprende parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad, y parroquias rurales.”⁶

La economía social solidaria es una búsqueda teórica y práctica de formas alternativas de hacer economía, basadas en la solidaridad y el trabajo.⁷

Se funda en los principios de intercambio solidario y redistribución comunitaria de obligaciones y beneficios; promueve la toma de conciencia del impacto ambiental que genera toda acción económica; reconoce la necesidad de reinvertir las utilidades resultantes de los procesos económicos en proyectos sociales que procuren el mejoramiento integral de la vida comunitaria; promueve una producción más limpia y equitativa, un comercio más justo, un consumo más crítico y responsable, el acceso a créditos más equitativos y sin distinciones, relaciones innovadoras con el mercado y mecanismos de redistribución de los beneficios, con visión social

Una visión innovadora de la gestión local supone que los gobiernos locales desarrollen procesos de aproximación, conocimiento y apoyo al sector de la economía solidaria en el ámbito local, en la perspectiva de mejorar las condiciones generales de vida de la población y propiciar el desarrollo económico local.

⁶ LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL, Artículo 1

⁷ LANDAZURI Diego - Discurso ceremonia de lanzamiento de Subsecretaría de Economía Solidaria del Gobierno de Ecuador Subsecretario – 8 Junio 2007

El presupuesto, visto como una institución, puede ser analizado desde muy diversos puntos de vista, así por ejemplo, para un economista, lo primordial del presupuesto, es que representa "el plan económico de la actividad financiera" ⁸, es decir una distribución de recursos, por lo general muy escasos, con los que se pretende cubrir la mayoría de las necesidades públicas que estén al alcance de dichos recursos, en base a la decisión adoptada en un plan determinado y un ordenamiento establecido; de otro lado, desde la perspectiva política, el Presupuesto es una herramienta con la cual se pueden poner en práctica ciertas políticas y decisiones que de una u otra manera afectan al desenvolvimiento de la sociedad y al mantenimiento del Estado, en general; de sus instituciones y de las relaciones que se producen entre ellas.

“Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas”.⁹

Si bien el enfoque de gestión por resultados busca superar el viejo divorcio entre planeamiento y presupuesto, este debe ir acompañado de cambios en los sistemas administrativos rígidos que parametrizan la acción municipal, principalmente en los gobiernos rurales. Por otro lado, se debe lograr un clima favorable al interior de la municipalidad con remuneraciones adecuadas y un programa de desarrollo de capacidades; a la par que los programas estratégicos tengan que ver con las competencias y funciones que le confiere la ley a los gobiernos locales, como por ejemplo electrificación, integración vial, saneamiento básico.

1.7 OBJETIVOS

⁸ SÁNCHEZ Ramos Alfonso - <http://tercerao.blogspot.es/>, visitado julio del 2008

⁹ CABANNES, Y (2003): Financiación local y Presupuesto Participativo. Red 9 URBAL <http://cigu.org>, visitado julio del 2008

1.7.1 GENERALES

Analizar la base Legal, realizar un diagnóstico de la administración presupuestaria y proponer la implementación de presupuestos participativos en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a fin de que la ciudadanía se involucre en el proceso presupuestario y sea la base de la gobernabilidad como medio para mejorar las condiciones de vida del habitante urbano y rural dentro del contexto cantonal.

1.7.2 ESPECIFICOS:

Analizar el proceso presupuestario actual del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, su estructura de ingresos y gastos durante el período 2005-2008 para tener un conocimiento de la distribución de los recursos que se dan a nuestra ciudad

Describir los antecedentes y base legal de los presupuestos participativos en América Latina y el Ecuador y determinar los factores de riesgo existentes en un proceso de cambio de la estructura presupuestaria municipal.

Realizar una propuesta de implementación de presupuestos participativos en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito analizando cada una de las fases a ser desarrolladas para su funcionamiento.

1.8 INFORMACIÓN GENERAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

1.8.1 ORGANIZACIÓN POLÍTICO - ADMINISTRATIVA

El DMQ está dividido en 65 parroquias (32 urbanas y 33 suburbanas). Para su planificación y gestión está dividida en 8 administraciones zonales. En la ciudad se reconocen 667 barrios.



8 ZONAS DISTRITALES

- 1.- Administración Zona Equinoccial (La Delicia)
- 2.- Administración Zona Calderón
- 3.- Administración Zona Norte (Eugenio Espejo)
- 4.- Administración Zona Centro (Manuela Sáenz)
- 5.- Administración Zona Sur (Eloy Alfaro)
- 6.- Administración Zona de Tumbaco
- 7.- Administración Zona Valle de Los Chillos
- 8.- Administración Zona Quitumbe

El gobierno local lo ejerce el Municipio Metropolitano encabezado por el Alcalde y el Concejo Municipal elegidos por votación democrática directa cada 4 años.

1.9 INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Quito es un centro político y financiero relativamente industrializado, con un importante empleo del sector público (20% de la PEA y 32.6% de la PEA asalariada en 1990) que concentra actividades del sector servicios.

Quito cuenta con un aeropuerto internacional que opera también para vuelos nacionales. Está comunicada con el resto del país por una importante red de carreteras: Panamericana Norte y Sur, Santo Domingo - Guayaquil; Interoceánica (que une Quito con la zona petrolera del Nororiente) y Quito - La Independencia que conecta a la ciudad con el sistema de carreteras de la Costa. La ciudad cuenta con una red local de autopistas y carreteras (Valle de los Chillos, San Antonio de Pichincha, Calderón y Tumbaco). La circulación vehicular interna se estructura sobre la base de varias avenidas que cruzan la ciudad de norte a sur, vías secundarias, un anillo perimetral de primer orden y varias carreteras periféricas de descongestión.

La irregular topografía de la ciudad, las estrechas calles del centro histórico, la colina de El Panecillo y el aeropuerto (ubicado en medio de la zona Norte) son obstáculos conflictivos para el tránsito urbano. Quito cuenta con comunicación satelital, 2 diarios matutinos y 2 vespertinos, 6 canales de televisión y numerosas estaciones de radio. Desde 1987 cuenta con centrales telefónicas digitales y desde

1991 operan varias empresas privadas de telefonía celular. La empresa estatal de teléfonos está siendo privatizada en la actualidad. La Empresa Nacional de Correos (1971) compite con varias empresas privadas nacionales e internacionales.

1.9.1 CALIDAD DE VIDA

El concepto de Calidad de Vida ha sido definido como la calidad de las condiciones de vida de una persona, como la satisfacción experimentada por la persona con dichas condiciones vitales, como la combinación de componentes objetivos y subjetivos, considerando ciertas necesidades básicas como salud, educación, seguridad, vivienda, cultura entre otras.

En Quito predomina la población de estrato bajo y medio bajo, que en conjunto totalizan un 45%. La población de estrato medio llega a un poco más de la tercera parte, y con apenas un 5% de población de estrato alto.

Al dividir a Quito en dos partes, en la Zona Norte se ubican los estratos socioeconómicos alto y medio alto, cubren desde la Av. Patria hasta la zona del Aeropuerto, bordeados por el estrato socioeconómico medio que se extiende hasta el Quito Tennis y Golf Club.

En el norte existe la presencia de los estratos medio bajo y bajo en la periferia de la ciudad.

El estrato medio se localiza desde la Patria, extendiéndose al Este por la Oriental y al Oeste por la Av. Universitaria hacia el Centro de Quito, y se prolonga hacia el sur hasta Turubamba, Unión Popular, Unión

Carchense y San Bartolo. A partir de esta zona se expande el estrato socioeconómico medio-bajo.

El estrato socioeconómico bajo ocupa la zona periférica de Quito incluyendo los barrios que se encuentran asentados en las laderas.

En lo que se refiere a servicios básicos, prácticamente todos tienen acceso a la electricidad, más del 70% a agua potable y alcantarillado y 39% a teléfono.

COBERTURA DE VIVIENDAS CON SERVICIOS BASICOS DEL DISTRITO METROPOLITANO

DESCRIPCION	TOTAL DISTRITO	QUITO URBANO	DISPERSO URBANO	SUBURBANO o RURAL
Agua Potable - Red Pública	0,91	0,93	0,46	0,85
Agua Potable - Tubería dentro de la vivienda	0,78	0,83	0,22	0,62
Alcantarillado - Red Pública	0,83	0,92	0,16	0,56
Eliminación Basura - Carro recolector	0,90	0,95	0,33	0,73
Disponibilidad de Energía Eléctrica	0,98	0,98	0,91	0,95
Servicio Higiénico - Uso exclusivo	0,78	0,83	0,34	0,65
Servicio Ducha - Uso exclusivo	0,69	0,71	0,30	0,63
Combustible para Cocinar - Gas	0,96	0,97	0,80	0,92
Disponibilidad de Servicio Telefónico	0,58	0,62	0,22	0,47

Fuente: Censo 2001 INEC

Los quiteños mueren principalmente de enfermedades del aparato respiratorio, de afecciones peri natales, de circulación pulmonar y de

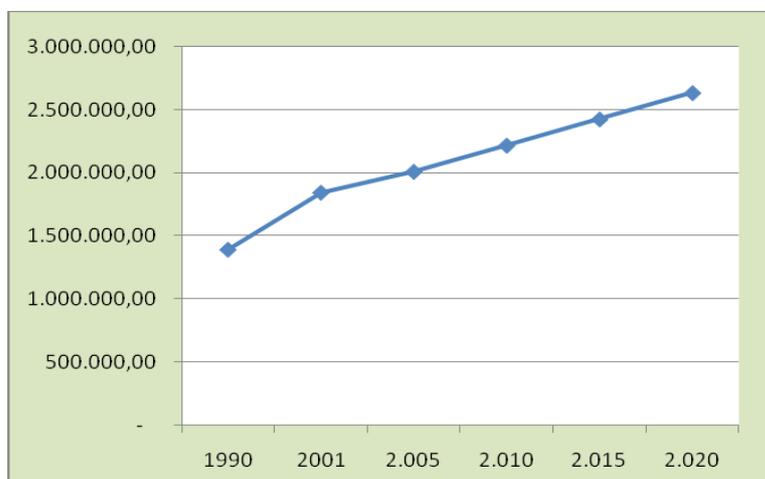
accidentes de tránsito. Un poco más de la mitad de los quiteños son económicamente activos.

1.9.2 POBLACIÓN

La población ha crecido considerablemente durante el siglo XX: 50.858 hab. (1906), 209.932 (1950), 354.746 (1962), 599.828 (1974), 866.472 (1982), 1'388.500 (1990), y conforme el último censo del 2001 llega a 1'842.201, en las proyecciones realizadas se estima que la población al 2020 llegaría a ser cerca de 3'000.000 de habitantes.

POBLACION DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

AREA	Poblacion Censo		Tasa de crecimiento		Proyeccion año y Tasa de Crecimiento(tc)						
	1990	2001	demografico%	Incr%	2.005	tc	2.010	tc	2.015	tc	2.020
TOTAL DISTRITO	1.388.500,00	1.842.201,00	2,60	32,68	2.007.766,91	2,17	2.215.820,34	1,99	2.424.527,21	1,82	2.633.747,81
QUITO URBANO	1.105.526,00	1.397.698,00	2,15	26,43	1.504.991,13	1,87	1.640.478,14	1,74	1.777.975,91	1,62	1.917.995,38
DISPERSO URBANO	24.535,00	13.897,00	-5,04	-43,36	10.612,37	-6,52	7.602,61	-6,45	5.246,30	-7,15	3.403,72
SUBURBANO	258.439,00	430.606,00	4,75	66,62	492.163,41	3,40	567.739,59	2,90	641.305,00	2,47	712.348,71



Fuente: Censo 2001 INEC

La mayoría de la población es mestiza e indígena; hay grupos minoritarios blancos y negros. El 50.2 % es menor de 24 años (2001).

Conforme fuente del INEC la tasa de crecimiento se debe a un mayor porcentaje a migraciones que a crecimiento natural, se encuentra alrededor de 100.000 habitantes por año.

En la ciudad de Quito, las mayores tasas de crecimiento de la población se presentan en el norte y sobre todo en el sur donde 5 parroquias experimentaron un aumento en más de 20.000 habitantes entre ambos censos (Chillo Gallo, Guamaní, Turubamba, Solanda, La Ecuatoriana y Quitumbe). Al Norte, la población de la parroquia El Condado, que se elevaba a 18.099 habitantes en 1990 se multiplicó por más de 3 y la de Quitumbe y de Turubamba se cuadruplicaron con un aumento superior al 10% anual. En compensación, la parte central de la ciudad de Quito ha experimentado un estancamiento o disminución, registrándose las mayores reducciones en las parroquias San Juan, Centro Histórico, Itchimbía y Chimbacalle y, en menor grado, en La Libertad, La Magdalena y La Mariscal.¹⁰

1.9.3 EDUCACION

Dos de cada cien quiteños y cinco de cada cien quiteñas son analfabetos, en Quito está la mayor concentración de universidades y escuelas politécnicas del país tanto estatal como privado

¹⁰ Información obtenida en la Dirección de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito

EDUCACION EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO SEGUN AREAS

DESCRIPCION		TOTAL DISTRITO	QUITO URBANO	DISPERSO URBANO	SUBURBANO o RURAL
Tasa de Analfabetismo (población de 10 años y +)	Hombres	3,16	2,68	6,82	4,58
	Mujeres	5,34	4,39	14,66	8,30
	Total	4,29	3,58	10,71	6,47
Nivel de Instrucción	Ninguna	53.490,00	31.708,00	1.150,00	20.632,00
	Primaria	522.750,00	374.637,00	4.949,00	143.164,00
	Secundaria	662.747,00	514.522,00	4.056,00	144.169,00
	Superior	299.597,00	252.643,00	320,00	46.634,00
	Postgrado	9.193,00	7.826,00	5,00	1.362,00

Fuente: Censo 2001 INEC

1.9.4 ECONOMÍA

La capacidad de absorción laboral ha disminuido en los últimos años debido a la crisis fiscal y al estancamiento del crecimiento industrial. Los ingresos y la capacidad adquisitiva de los salarios han ido disminuyendo; la tasa de desempleo de acuerdo al 2001 es del 7.90% y del subempleo del 45.20% por lo que ha crecido el sector informal y se han afectado las condiciones de salud, nutrición y educación (48% de la población del DMQ se encuentra bajo la línea de pobreza).

Quito es la ciudad que más aporta al [PIB](#) en la provincia de [Pichincha](#), la cual es a su vez, la segunda economía más importante del país, según el último estudio realizado por el Banco Central del Ecuador, en el año 2006, el aporte fue del 18,6% al PIB, generando 4106 millones de dólares.¹¹

¹¹ BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, informe anual 2006

La ciudad es sede de importantes compañías tanto nacionales como multinacionales, oficinas de importantes industrias que funcionan en el país. La actividad financiera se concentra en el centro norte de la ciudad, a los alrededores de las avenidas Patria, Río Amazonas, República del Salvador, de Los Shyris, NNUU, entre otras. Quito también es una ciudad muy agitada en el ámbito comercial, destacando tiendas de textiles, restaurantes y tiendas de artesanías. Entre los mercados informales destaca la Plaza Ipiales, en el centro de Quito. La actividad económica es variada, destacándose el comercio, sobre todo informal. A partir de la regeneración urbana en el centro histórico y otros barrios turísticos que empezó desde el 2001 por parte del Municipio de Quito, el turismo ha sido una de las principales fuentes de ingreso de la ciudad.

De cada cien quiteños activos 23 trabajan en transporte, artes gráficas, tratamiento de madera, fabricación de alimentos y bebidas, tabaco, cartón, papel y textiles; 15 como profesionales y técnicos; 13 en comercio y ventas al por mayor y menor; 11 como zapateros, ebanistas, mecánicos, electricistas, relojeros y operadores de radio y televisión y el resto como empleados públicos y bancarios. Una de cada cuatro mujeres activas trabaja en servicios hoteleros, domésticos, bares, lavanderías y peluquerías. Una de cada cinco es comerciante y vendedora y una de cada seis labora en tareas administrativas. El resto, en la burocracia estatal y privada. De la población no activa, el 21 % estudia¹²

De datos obtenidos de la Dirección Financiera tributaria existen alrededor de 17593 empresas registradas como económicamente activas.

A la ciudad económicamente se la divide en actividades productivas

¹² www.quito.gov.ec/ciudad, visitado agosto 2008

DESCRIPCION		TOTAL DISTRITO	QUITO URBANO	DISPERSO URBANO	SUBURBANO o RURAL
Población Económicamente Activa (PEA)		786.088,00	600.062,00	5.935,00	180.091,00
Población en Edad de Trabajar		1.409.341,00	1.078.060,00	9.840,00	321.441,00
	Primario	60.611,00	16.103,00	1.231,00	43.277,00
	Secundario	187.583,00	136.594,00	2.229,00	48.760,00
	Terciario	592.686,00	483.719,00	3.040,00	105.927,00
	Trabajadores Nuevos	4.597,00	3.743,00	25,00	829,00
Sectores Económicos*		845.477,00	640.159,00	6.525,00	198.793,00

* Primario:	1.- Agricultura, ganadería, caza y silvicultura; 2.- Pesca; 3.- Explotación de minas y canteras
* Secundario:	4.- Industrias manufactureras; 5.- Suministros de electricidad, gas y agua; 6.- Construcción
* Terciario:	7.- Comercio al por mayor y menor; 8.- Hoteles y Restaurantes; 9.- Transporte, almacenamiento y comunicaciones;

Fuente: Censo 2001 INEC

1.9.5 INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA

La calidad de la vivienda es uno de los indicadores más claros sobre el nivel de vida de la población, ya que existe una estrecha relación entre la calidad de la vivienda y el ingreso recibido por cada familia.

Cerca de la mitad de las viviendas del DMQ son catalogadas como casa o villa (47%), una de cada cuatro como departamento (26%) y el restante 27 por ciento conformado por: mediagua, cuarto de inquilinato y otro tipo. La vivienda es uno de los problemas fundamentales

Con respecto a la infraestructura desde hace seis años, el Municipio de Quito emprendió un plan de salvamento arquitectónico y social del

Centro Histórico. En 1950 era una ciudad de apenas 210 mil habitantes. En 40 años creció casi cinco veces.

Con relación al acceso a servicios básicos e infraestructura sanitaria, los datos revelan que en el cantón dos de cada tres hogares cuentan con abastecimiento de agua dentro de la vivienda y el 77 por ciento con excusado conectado a alcantarillado, así como en un 82 por ciento la basura se elimina a través del carro recolector.

Al igual que el acceso al agua, la disponibilidad de servicio higiénico permite crear condiciones de salubridad aceptables que a su vez repercute en el bienestar de los hogares y de sus miembros. Del total de hogares casi uno de cada cuatro hogares no disponen de servicio higiénico conectado a alcantarillado, proporción que reduce a solamente el 7 por ciento en el caso de Quito.

Los servicios como: alumbrado y teléfono, alcanzan coberturas importantes del 98 por ciento de los hogares cuentan con servicio eléctrico, el 55 por ciento con servicio de telefonía convencional y el 47 por ciento con telefonía celular. En Quito estos servicios alcanzan el 100, 64 y 51 por ciento, en ese mismo orden.

Un poco más de la mitad de los hogares (51.4%) cuentan con vivienda propia, el 29 por ciento con vivienda arrendada, el 17 por ciento vivienda cedida y alrededor del 3 por ciento en otras formas de tenencia.

CAPITULO II

2. ANALISIS DEL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PERIODO 2005-2008

2.1 EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

El presupuesto constituye el instrumento más importante de un gobierno local, en el que se reflejan las políticas, objetivos y metas a alcanzar, permitiendo identificar los responsables de las acciones concretas encaminados a solucionar problemas para obtener los fines deseados que se orienta a la identificación de las actividades desarrolladas. El presupuesto permite ejecutar proyectos.

De conformidad a la Ley de Presupuesto del Sector Público y Ley de Régimen Municipal; al Presupuesto se lo ha concebido como una estimación financiera anticipada, anual, de los egresos e ingresos, necesarios para cumplir con los propósitos de un programa determinado.

La formulación del presupuesto de un gobierno local consigna obligatoriamente proyectos de inversión, en tal sentido se analizará las Fases que componen la gestión presupuestaria desde el ámbito de los municipios: programación, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación.

Los presupuestos de los años 2005 al 2009 en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se han basado en El Plan Bicentenario el cual establece los ejes estratégicos y define los programas y los proyectos del Distrito Metropolitano.

2.2 BASE LEGAL

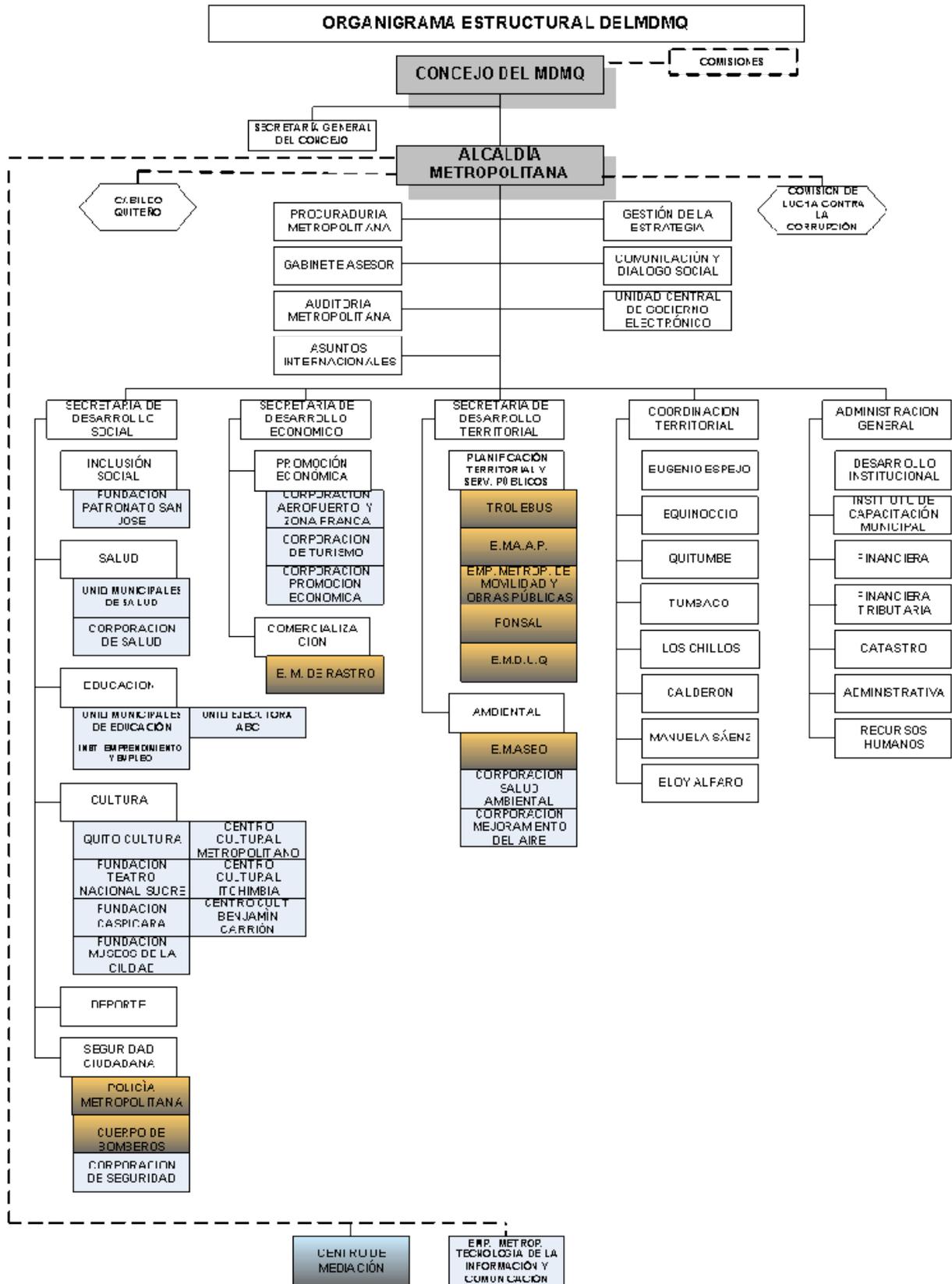
El presupuesto municipal se lo elabora conforme a lo dispuesto al artículo 34 de la Codificación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal LOREyTF, artículo 14 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Régimen Municipal en el TITULO XI "Del Presupuesto Municipal", CAPITULO III "Formulación del Presupuesto Municipal", y a la Normativa del Sistema de Administración Financiera.

2.3 ORGANIZACIÓN ESTRUCTURAL DEL MUNICIPIO DE QUITO

El Orgánico Estructural del Municipio de Quito se lo ha definido en el Plan Bicentenario el cual constituye un plan de gobierno impulsado por la alcaldía para el ejercicio 2005-2009. Se inscribe dentro de los preceptos y lineamientos del Plan Equinoccio 21, Quito hacia el 2025¹³

El Plan Bicentenario propone profundizar el proceso de desarrollo humano sustentable para crear condiciones de equidad e inclusión, ampliación y universalización de las oportunidades y mejoramiento sostenido de la calidad de vida de toda la población, con la finalidad de conseguir el bienestar, la plena realización y la convivencia armónica de la comunidad.

¹³ Plan Bicentenario – Alcaldía Metropolitana www.quito.gov.ec visitado agosto 2008



Se sustenta en cuatro pilares fundamentales, que constituyen:

- Eje político e institucional: se refiere a una cultura política ciudadana y un marco institucional que haga posible la gobernabilidad democrática.
- Eje social: el que promueve una sociedad equitativa e incluyente, en el que se respete la diversidad social y cultural.
- Eje económico: que impulsa una economía productiva, competitiva y diversificada y que proporcione bienestar a toda la población.
- Eje territorial: referente a un territorio eficazmente ocupado desde el punto de vista de equidad social y sostenibilidad ambiental.

2.5 EL PROCESO PRESUPUESTARIO DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

El presupuesto municipal cumple con los ciclos presupuestarios definidos en los marcos legales: programación y formulación; ejecución y evaluación y liquidación presupuestaria

Las técnicas, métodos y procedimientos empleadas en las etapas que conforman todo el sistema de presupuesto, utilizados para alcanzar los objetivos y metas planteados en los planes operativos anuales de la entidad.

2.5.1 CLASIFICACION PRESUPUESTARIA

El presupuesto municipal consta de las siguientes partes:

1. Ingresos;

2. Egresos; y,

3. Disposiciones Generales

El Acuerdo 447 expedido en enero del 2008 por el Ministerio de Economía y Finanzas define los lineamientos de la Gestión Financiera en las entidades que conforman el Gobierno Central, actualizando las Normas de Presupuesto, el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos entre otras normas; esta clasificación es utilizada por el MDMQ para determinar la naturaleza del ingreso: corriente, capital y de financiamiento; y del gasto: corriente, de inversión, capital y aplicación del financiamiento.

Durante el ejercicio 2005-2007 se utilizaron los clasificadores expedidos en el Acuerdo 182.

2.4.2 ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS Y GASTOS

El presupuesto de ingresos permite proyectar los recursos que la entidad va a generar en cierto periodo de tiempo, consolida las diversas transacciones relacionadas con la entrada de fondos.

Los ingresos pueden ser ordinarios y extraordinarios, siendo los ordinarios, aquellos que se recaudan en forma periódica y permanente, provenientes de fuentes tradicionales, constituidas por los tributos, las tasas y otros medios periódicos de financiamiento municipal. Los ingresos, extraordinarios por exclusión, serían los que no cumplen con estos requisitos.¹⁴

El presupuesto de gastos permite identificar los bienes y servicios que se adquieren con las asignaciones previstas en el presupuesto y el

¹⁴ <http://es.wikipedia.org> visitado noviembre 2008

destino de las transferencias, mediante un orden sistemático y homogéneo de éstos.

Con la proyección de los ingresos se establecen los techos presupuestarios sobre la base de las políticas institucionales se definen las propuestas de gestión de corto plazo, expresándolas en actividades y proyectos que busquen cumplir con los objetivos de la planificación y programación.

2.4.2.1 INGRESOS MUNICIPALES

Los ingresos se elaboran en función de la tendencia de ingresos efectivos de los dos últimos años, más una previsión hasta finales del año consecución, lo cual ha sido realizado a base de la información proporcionada por las dependencias responsables de su generación, más un análisis de los registros existentes en la Dirección Metropolitana Financiera.

La previsión de ingresos tributarios, se determina por la gestión y metas propuestas; la Dirección Metropolitana Financiera Tributaria y la Dirección Metropolitana de Avalúos y Catastros emiten títulos y actualizan catastros respectivamente.

La estructura de los ingresos en el MDMQ se lo ha definido amparados en el clasificador presupuestario:

INGRESOS CORRIENTES.- Son aquellos que por su naturaleza tienen el carácter de permanente o periódico, es decir que se los recibe en cada uno de los ejercicios financieros¹⁵ .

¹⁵ JIMÉNEZ Porfirio, El Mundo de las Finanzas, Quito-Ecuador 2008 - Pág. 807

Están conformados por los impuestos, las tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios, renta de inversiones y multas, transferencias corrientes y otros ingresos.

En las transferencias corrientes se registran, por ejemplo, los aportes que legalmente le corresponden al Municipio de Quito, tales como: el referente al 2% del Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC, destinado a las capitales provinciales.

INGRESOS DE CAPITAL.- Constituidos por aquellos recursos que producen una modificación en el patrimonio mediante cambio de los activos.

En estos ingresos se considera la Ley Especial del 15 % de participación en el Presupuesto General del Estado, así como otros que se canalicen como aportes para obras específicas.

INGRESOS DE FINANCIAMIENTO.- Constituyen fuentes adicionales de fondos obtenidos por el Estado, a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión.

Están conformados por los recursos provenientes de la colocación de títulos y valores, de la contratación de deuda pública interna y externa, y de los saldos de ejercicios anteriores.

2.5.5.2 GASTOS MUNICIPALES

Las dependencias municipales realizan su previsión de egresos en función de los techos o topes presupuestarios que se han establecido

para cada uno de los casos en función de las previsiones de los Ingresos totales, de los recursos humanos, físicos y materiales requeridos para la consecución de los objetivos y metas de las actividades y proyectos del plan operativo.

El Municipio de Quito considera la clasificación económica de los gastos que se divide en:

GASTOS CORRIENTES.- Son aquellos que producen disminuciones cuantitativas del patrimonio de la institución. Se descomponen en gastos de personal, bienes y servicios de consumo, intereses de la deuda pública,

GASTOS DE INVERSION.- Son los gastos destinados al incremento patrimonial del Estado, mediante actividades operacionales de inversión, comprendido en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública. Están conformados por gastos en personal, bienes y servicios destinados a la inversión, obras públicas y transferencias de inversión.¹⁶

Bajo esta premisa es política de alcaldía considerar como inversión el gasto incurrido en salud, educación y seguridad, además de aquellos gastos que formen parte de proyectos como es el caso de las administraciones zonales y otras dependencias municipales.

GASTOS DE CAPITAL.- Se consideran las asignaciones destinadas a la adquisición de bienes de larga duración, incluye los gastos destinadas a inversiones financieras en títulos o valores.

¹⁶ ACUERDO MINISTERIAL 447 – Clasificador Presupuestario, pág. 151

APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO.- Están conformados por egresos para el cumplimiento de las obligaciones crediticias referente a la amortización de la deuda.

2.6 ANALISIS DE LOS INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES PERIODO 2005 -2009

El análisis de la ejecución presupuestaria en el período 2005-2008 y presupuesto 2009 del MDMQ permitirá establecer el grado de gestión financiera y medir la eficacia y eficiencia en la ejecución de los ingresos y egresos, en el [empleo](#) de los recursos asignados y los problemas que ocurrieron durante este proceso con lo cual se determinará los correctivos necesarios para evitar o superar los inconvenientes durante el período evaluado

Para dicho efecto se debe considerar, entre otros, los siguientes criterios:

- Grado de [factibilidad](#) de cumplimiento de las metas presupuestarias de apertura.
- Grado de [realismo](#) de los gastos estimados para el cumplimiento de metas.

2.5.1 EJECUCION DE LOS INGRESOS PERIODO 2005-2006

Año	2005					2006							
	DESCRIPCION	CODIFICADO	%PART	EJECUTADO	%EJEC	%PART	CODIFICADO	%PART	%INCR	EJECUTADO	%EJEC	%PART	%INCR
	INGRESOS CORRIENTES	106.633.129	45	101.622.558	95	52	125.858.146	48	18	116.295.085	92	53	14
	INGRESOS DE CAPITAL	98.379.340	41	68.459.680	70	35	75.717.723	29	-23	71.461.232	94	32	4
	INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	34.511.721	14	26.533.655	77	13	61.110.942	23	77	32.853.107	54	15	24
	TOTAL INGRESOS	239.524.190	100	196.615.893	82	100	262.686.811	100	10	220.609.424	84	100	12

Fuente: Cédulas presupuestarias 2005-2006



El Presupuesto proyectado en el año 2005 que en adelante se denomina codificado (Asignación inicial más reformas) fue de \$239'524.190 de los cuales se ejecutaron \$196'615.893 es decir el 82%. En este año los ingresos corrientes tuvieron una participación en su ejecución del 52% mayor a lo estimado del 45%, en los que sobresalen los recursos provenientes de impuestos, tasas, contribuciones, transferencias corrientes entre otros; los ingresos de capital con una participación del 35% que se detallan en venta de

bienes y servicios y las transferencias de capital; e ingresos de financiamiento con una participación del 13% compuesto por los desembolsos de créditos, la recuperación de cartera y los saldos de caja. **(Ver anexo 1)**

En el año 2006 el presupuesto codificado se incrementa en un 10% con respecto al año anterior el valor de \$262'686.811, con una ejecución del 84% \$220'609.424, el comportamiento de los ingresos corrientes en cuanto a su participación es relativamente similar al del año 2005 del 53% , los ingresos de capital un 32% y los de financiamiento tuvieron una participación del 15% y la ejecución es del 94% en relación al codificado. Como se observa el presupuesto ejecutado del año 2006 es mayor al del 2005 en un 12%, sin embargo en cuanto las expectativas de los recursos recibidos por créditos internos y externos únicamente se cumplieron en un 54%.

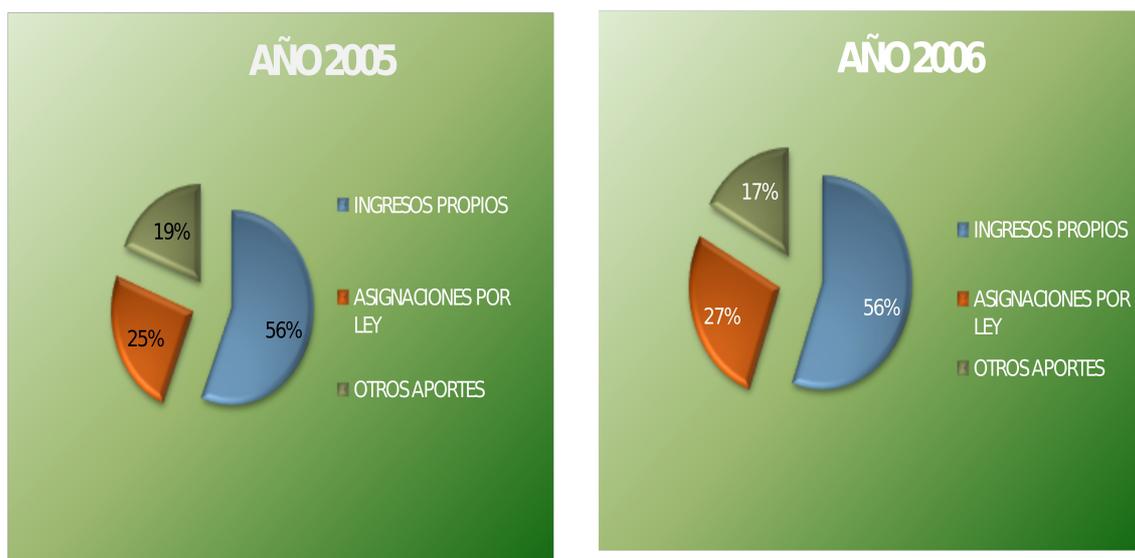
COMPOSICION DE LOS INGRESOS EJECUTADOS 2005-2006

DESCRIPCION	2.005	%	2.006	%	incr
INGRESOS PROPIOS	107.072.416	54,46	122.427.548	55,50	14,34
ASIGNACIONES POR LEY	47.484.508	24,15	60.432.862,47	27,39	27,27
FODESEC	6.555.108	3,33	8.020.438	3,64	22,35
LEY 15 %	40.929.400	20,82	52.412.424,07	23,76	28,06
OTROS APORTES	36.501.484	18,56	37.747.007,51	17,11	3,41
COMPROMISOS GOBIERNO	25.662.103	13,05	10.232.786	4,64	(60,12)
DESEMBOLSOS DEUDA	10.839.381	5,51	27.514.222	12,47	153,84
TOTAL INGRESOS	196.615.892	100,00	220.607.418	100,00	12,20

Fuente: Estados Financieros 2005-2006

* A partir del año 2006 fueron eliminados del Presupuesto los fondos ajenos por no ser parte de los ingresos de la Municipalidad

En cuanto a las fuentes de financiamiento de los cuales se nutre la municipalidad están: los recursos propios o de autogestión, los provenientes por Ley a través de las asignaciones del Presupuesto General del Estado y otros aportes.



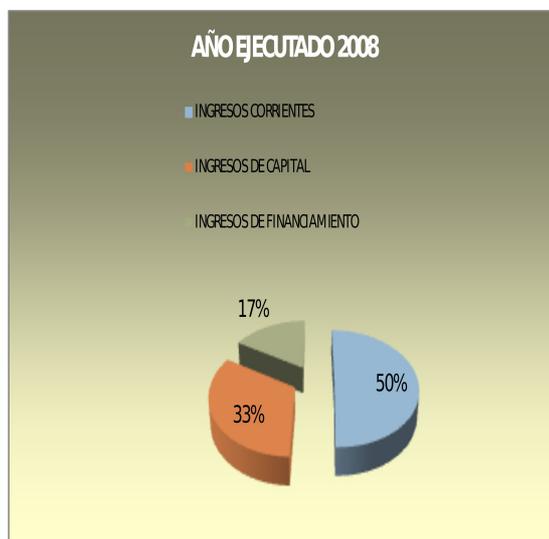
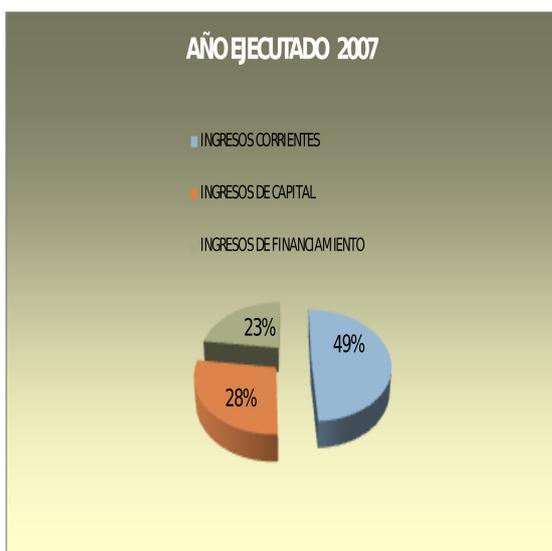
Fuente: Estados Financieros 2005-2006

En los años 2005-2006 los Ingresos propios representan más de la mitad de los recursos municipales; los ingresos por ley representan el 24 y 27% respectivamente; otros aportes se los considera por separado por cuanto no son ingresos permanentes y representan el 19% en el 2005 y 17% en el 2006, y éstos dependen de los convenios a ser firmados ya sea con el Gobierno Central u otros organismos además de los desembolsos por deuda pública que obedecen a las contrataciones que se efectúen de acuerdo a tablas de amortización.

INGRESOS 2007-2008

Año	2007							2008							
	DESCRIPCION	CODIFICADO	%PART	%INCR	EJECUTADO	%EJEC	%PART	%INCR	CODIFICADO	%PART	%INCR	EJECUTADO	%EJEC	%PART	%INCR
	INGRESOS CORRIENTES	148.253.112	48	18	141.671.290	96	49	22	141.805.810	43	-4	122.243.975	86	50	-14
	INGRESOS DE CAPITAL	80.238.674	26	6	79.787.771	99	28	12	105.410.711	32	31	79.915.661	76	33	0
	INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	81.361.290	26	33	65.855.652	81	23	100	86.419.622	26	6	40.483.836	47	17	-39
	TOTAL INGRESOS	309.853.076	100	18	287.314.714	93	100	30	333.636.143	100	8	242.643.473	73	100	-16

Fuente: Cédulas Presupuestarias a dic. 2007 y nov. 2008



En el año 2007 los ingresos codificados crecen en un 18% en relación al 2006 el valor de \$309'853.076, lo que corrobora un crecimiento constante en cuanto a las estimaciones efectuadas, su ejecución es del 93% existiendo una mejora en la recaudación de tributos. Los ingresos corrientes alcanzan una participación en su ejecución del 49%, los ingresos de capital del 2008 del 28% con una ejecución del 99% con relación a lo estimado, los ingresos de financiamiento tienen una participación en su ejecución del 23%. En este año existen mayores aportes por desembolsos lo que significa en este rubro el 100% con respecto al año 2006.

Las cédulas presupuestarias a noviembre del 2008 reflejan ingresos codificados de \$333'636.1438 con un incremento del 8% en relación al año 2007, la ejecución del codificado es de \$242'643.473 el 73 %. Los Ingresos corrientes ejecutados tienen una participación del 50% los ingresos de capital del 33% y de financiamiento el 17%, como se observa existe una disminución del 39% en los ingresos de financiamiento lo que se prevé que no se cumplan todos los desembolsos de los créditos contratados , por mencionar un caso, el crédito CAF Aeropuerto lo que ocasionaría retrasos y a la vez afecta la estimación de los ingresos, con una disminución en la ejecución con respecto al año anterior, sin embargo en el mes de diciembre por efecto del incremento de recaudaciones mejoraría este porcentaje.

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS EJECUTADOS 2007-2008

DESCRIPCION	2.007	%	incr	*2008	%	incr
INGRESOS PROPIOS	167.038.594	58,14	36,44	136.154.422	56,11	(18,49)
ASIGNACIONES POR LEY	67.688.051,66	23,56	12,01	67.625.526,06	27,87	(0,09)
FODESEC	10.016.073	3,49	24,88	9.949.170	4,10	(0,67)
LEY 15 %	57.671.978,64	20,07	10,03	57.676.356,15	23,77	0,01
OTROS APORTES	52.588.069,05	18,30	39,32	38.865.092,75	16,02	(26,10)
COMPROMISOS GOBIERNO	19.929.974	6,94	94,77	16.189.304	6,67	(18,77)
DESEMBOLSOS DEUDA	32.658.095	11,37	18,70	22.675.788	9,35	(30,57)
TOTAL INGRESOS	287.314.714	100,00	30,24	242.645.041	100,00	(15,55)

Fuente: Estados financieros 2005-2007

* Cédulas a Noviembre del 2008

El comportamiento de los ingresos en cuanto a su composición en el año 2007 fue del 58% de ingresos propios; el 24% por ley y el 18% otros aportes, se refleja un mayor aporte del gobierno central con relación al año 2007. En el año 2008 la principal fuente de financiamiento son los ingresos propios con una participación del 57% seguido de las asignaciones por ley del 28% y finalmente otros aportes a noviembre del 2008 significan el 15%.



INGRESOS PRESUPUESTO 2009

Año	2.009			
	DESCRIPCION	CODIFICADO	%PART	%INCR
	INGRESOS CORRIENTES	134.860.499	27	-5
	INGRESOS DE CAPITAL	243.088.738	48	131
	INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	126.271.961	25	46
	TOTAL INGRESOS	504.221.198	100	51

Fuente: Presupuesto aprobado 2009

El presupuesto aprobado para el año 2009 merece un análisis particular, como se observa, existe un incremento considerable en los ingresos de \$504'221.198, de alrededor del 51% con respecto a la asignación codificada del año 2008, resultado de los nuevos cambios producidos en la Constitución del Ecuador, que modifica la naturaleza legal de algunas corporaciones municipales como el caso de Vida para Quito y el FONSAL quienes recibían hasta el 2008 los recursos asignados por concepto de donación del impuesto a la renta en forma directa, con el nuevo cambio legal, recibirían a través de una asignación presupuestaria del Gobierno Central a ser transferido a las

cuentas municipales de la Administración Central, sin embargo la actividad de las mismas no se modificaría, de acuerdo a lo consultado al área financiera de la institución, se constituirían como instituciones públicas.



El presupuesto 2009 muestra una alteración en la participación de sus ingresos, los Ingresos corrientes representan el 25%, los ingresos de capital el 27% y los de financiamiento el 48%, es decir existe un mayor porcentaje de aportes por parte del Gobierno Central, los ingresos corrientes decrecen con respecto al 2007 debido a la creación de la empresa Trolebús con presupuesto independiente.

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS 2009

DESCRIPCION	2.009	%
INGRESOS PROPIOS	160.076.655	31,75
ASIGNACIONES POR LEY	74.100.000,00	14,70
FODESEC	11.100.000	2,20
LEY 15 %	63.000.000,00	12,49
OTROS APORTES	270.044.543,00	53,56
COMPROMISOS GOBIERNO	170.548.678	33,82
DESEM BOLSOS DEUDA	99.495.865	19,73
TOTAL INGRESOS	504.221.198	100

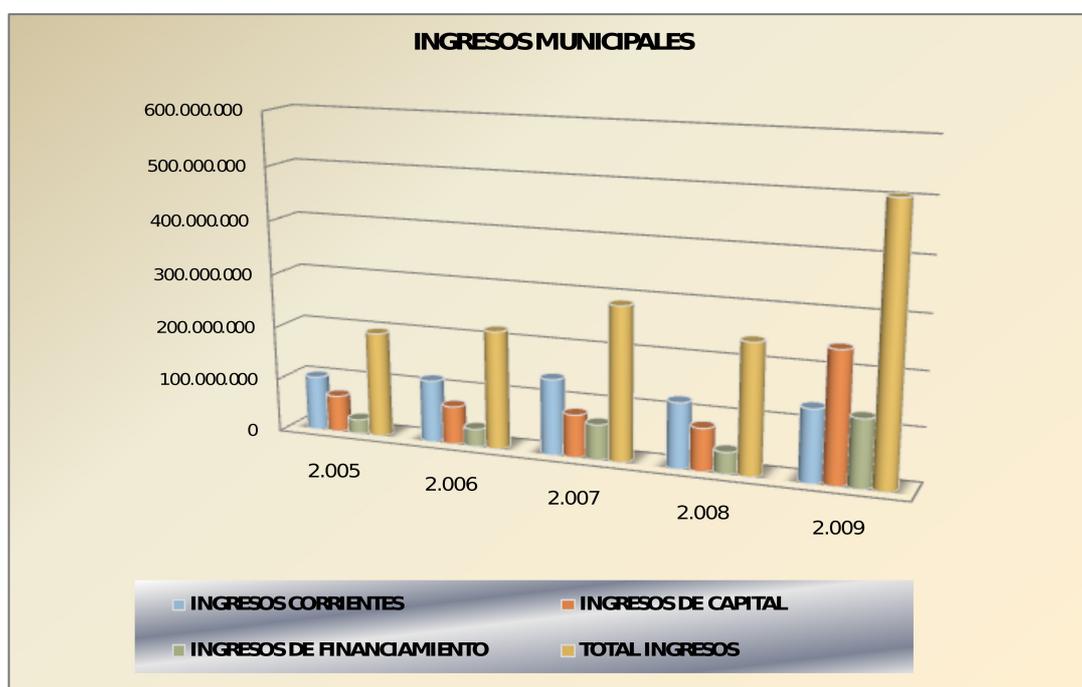
Fuente: Presupuesto 2009/Departamento de Presupuesto



Los cambios introducidos para el 2009 también alteran la composición de los ingresos con respecto a los años anteriores, se observa una aparente disminución en los ingresos propios en relación al codificado del 2008 con una participación del 32% y un considerable crecimiento en otros aportes especialmente en lo que tiene que ver al Gobierno Central del 53%, ya sea para cumplir con compromisos adquiridos como la semaforización de la ciudad, así

como las asignaciones para el FONSAL y Vida para Quito. De igual forma se observa un considerable incremento en los desembolsos por deuda, por nuevas contrataciones para la conclusión de obras grandes como el nuevo aeropuerto de Quito y el Terminal terrestre en Quitumbe.

En resumen, en el período 2005 al 2008, la participación de los ingresos ejecutados mantiene un comportamiento constante, y se observa que en el año 2007 la estimación se acerca a una ejecución real. Durante este período se refleja incrementos en la ejecución de los ingresos Municipales con una mayor participación de los Ingresos Corrientes, en los que se detallan los ingresos por tributos como la mayor fuente de financiamiento.

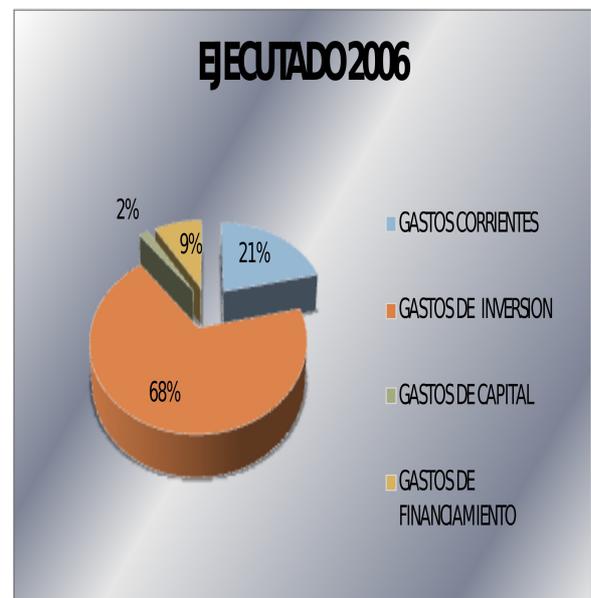
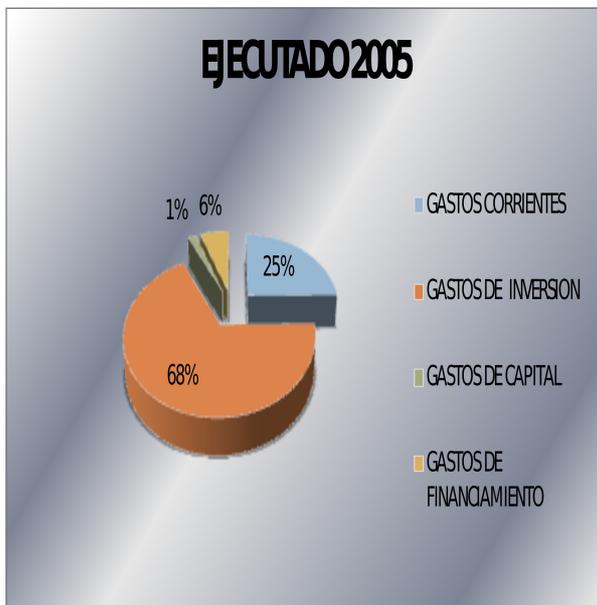


Fuente: Estados Financieros y cédulas presupuestarias 2005-2008 y presupuesto 2009

2.6.2 EJECUCION DE LOS GASTOS PERIODO 2005-2006

Año	2005					2006						
DESCRIPCION	CODIFICADO	%PART	EJECUTADO	%EJEC	%PART	CODIFICADO	%PART	%INCR	EJECUTADO	%EJEC	%PART	%INCR
GASTOS CORRIENTES	52.230.110	22	47.217.229	90	25	50.483.449	19	-3	44.645.876	88	21	-5
GASTOS DE INVERSION	170.407.192	71	128.782.845	76	68	187.326.420	71	10	141.525.319	76	68	10
GASTOS DE CAPITAL	5.663.022	2	3.110.223	55	2	6.451.067	2	14	3.657.846	57	2	18
GASTOS DE FINANCIAMIENTO	11.223.867	5	11.200.365	100	6	18.425.874	7	64	18.280.856	99	9	63
TOTAL GASTOS	239.524.190	100	190.310.662	79	100	262.686.811	100	10	208.109.897	79	100	9

Fuente: Cédulas presupuestarias 2005-2006



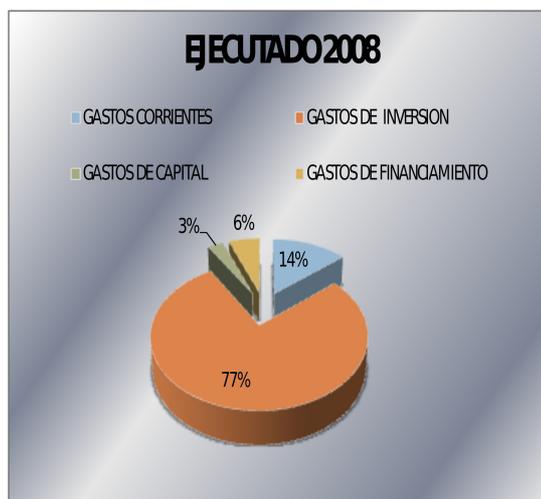
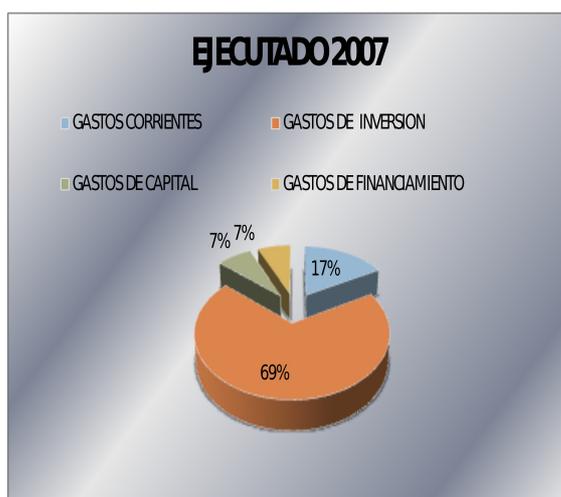
En el año 2005 los gastos codificados son de \$239'524.190 los cuales se ejecutan en un 79% el valor de \$190'310.662, con una participación de los gastos corrientes del 25% representado por las remuneraciones, bienes y servicios, intereses, gastos financieros como el caso de comisiones bancarias y las transferencias corrientes, los gastos del inversión del 68% que se detallan en remuneraciones de inversión, bienes y servicios, transferencias entre otros; gastos de capital del 2% relacionados con los activos de larga duración; y gastos de financiamiento del 6% representado por la amortización de la deuda.

En el año 2006 se ejecuta del total del presupuesto estimado de \$262' 686.811 el valor de 208'109.897, es decir un 79%, con un crecimiento en la ejecución de un 9% en relación al año 2005. Tuvo una participación del 21% de gastos corrientes; 68% gastos de inversión; 2% gastos de capital y 9% gastos de financiamiento, como se observa existe un incremento en éste último respecto al año anterior.

GASTOS 2007-2008

Años	2007								2008							
	DESCRIPCION	CODIFICADO	%PART	%INCR	EJECUTADO	%EJEC	%PART	%INCR	CODIFICADO	%PAR	%INCR	EJECUTADO	%PART	%EJEC	%INCR	
	GASTOS CORRIENTES	50.108.811	17	-1	45.227.409	90	17	1	46.136.347	14	-8	33.181.761	15	72	-27	
	GASTOS DE INVERSION	220.241.524	69	18	184.655.187	84	69	30	258.570.859	78	17	172.461.282	76	67	-7	
	GASTOS DE CAPITAL	21.524.726	7	234	18.796.285	87	7	414	9.798.421	3	-54	3.679.426	2	38	-80	
	GASTOS DE FINANCIAMIENTO	17.978.016	7	-2	17.936.856	100	7	-2	19.130.516	6	6	18.794.069	8	98	5	
	TOTAL GASTOS	309.853.076	100	18	266.615.737	86	100	28	333.636.143	100	8	228.116.538	100	68	-14	

Fuente: Cédulas Presupuestarias a dic. 2007 y nov. 2008



Durante el año 2007 los gastos codificados de \$309' 853.076 se ejecutan en un 86% 266'615.737, con un crecimiento del 28% en

relación a la ejecución del 2006, los gastos corrientes en este año fueron del 17%; los de inversión del 69%, capital un 7% al igual que el financiamiento.

En el año 2008 los gastos codificados de \$333 '6363.143 se ejecutaron a noviembre del 2008 en un 68% con una participación del 15% en gastos corrientes; el 72% gastos de inversión; 2% gastos de capital y el 8% de financiamiento.

Los datos del 2008 fueron obtenidos de la cedula presupuestaria del 2008 previo cierre y liquidación del presupuesto, es por esta razón que se refleja una disminución de gastos con respecto al año 2008, sin embargo es necesario considerar que varios rubros se concretan a diciembre, por lo que este porcentaje podría superar al año anterior.

GASTOS PRESUPUESTO 2009

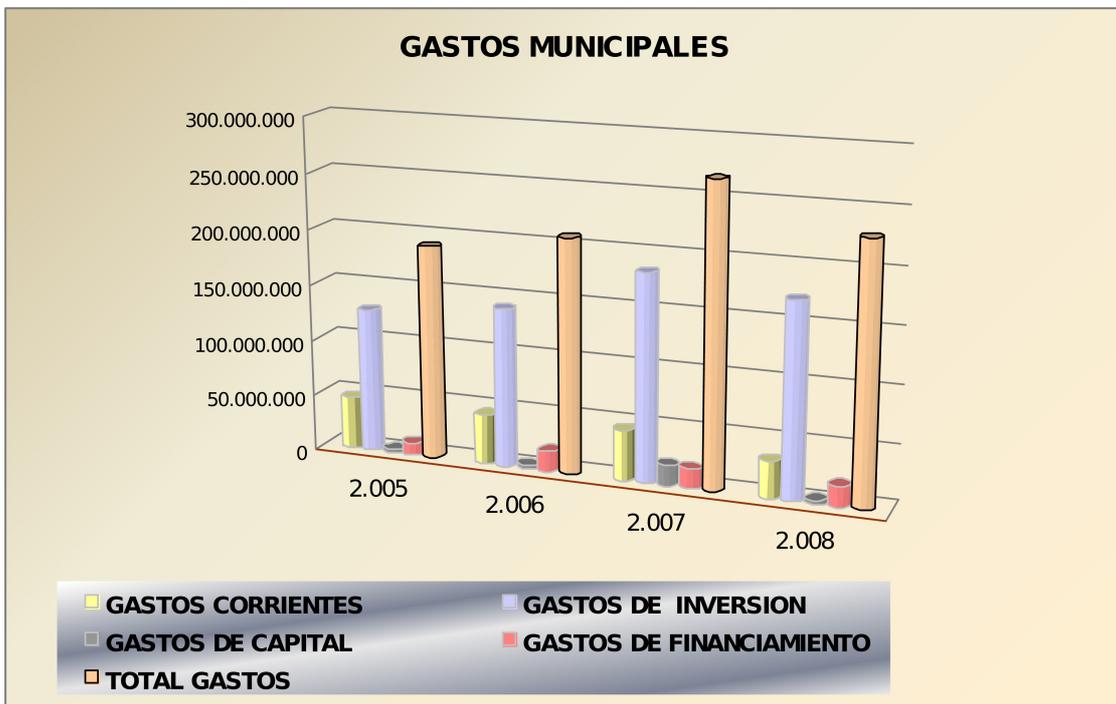
Año	2009		
DESCRIPCION	CODIFICADO	%PART	%INCR
GASTOS CORRIENTES	39.901.213	8	-14
GASTOS DE INVERSION	435.356.910	86	68
GASTOS DE CAPITAL	6.996.095	1	-29
GASTOS DE FINANCIAMIENTO	21.966.981	4	15
TOTAL GASTOS	504.221.198	100	51

Fuente: Presupuesto 2009



El presupuesto del año 2009 presenta un incremento en la inversión como resultado de los ingresos recibidos por transferencias y desembolsos, que de igual forma son distribuidos a las empresas municipales y corporaciones para la ejecución del gasto en obras, los gastos corrientes son del 8% con una disminución con respecto al 2008 por efecto de la separación de la empresa Trolebus, la inversión crece con una participación del 86%, capital del 1% menor al 2008 y financiamiento del 4%.

Durante el período 2005-2009 se da una mayor participación en la Inversión estimada que llega a ser en el 2005 del 71% hasta llegar al 92% en el 2009, aclarando que de acuerdo a la política de alcaldía la inversión incluye todos los gastos incurridos en salud, educación seguridad, dentro de los cuales también se refleja las transferencias a empresas, corporaciones y la obra pública ejecutada por las administraciones zonales.



Fuente: Estados Financieros y cédulas presupuestarias 2005-2008 y presupuesto 2009

2.5.3 DISTRIBUCION DEL GASTO MUNICIPAL

Ahora bien, si se analiza más detalladamente la estructura presupuestaria de gastos definida por la municipalidad, se advierte que se encuentra enmarcada dentro de las normas técnicas como una estructura programática, en las que a los programas se los considera a los ejes estratégicos descritos con anterioridad, los subprogramas se encuentran consideradas a las dependencias municipales quienes de acuerdo a sus planes operativos describen los proyectos, y finalmente las actividades a desarrollar en las que se detalla el gasto a ejecutar.

Con el fin de determinar cómo se encuentran distribuidos los recursos en el gasto, se tomaron los valores de las cédulas presupuestarias

por grupo de gasto y los datos que en forma detallada fueron extraídos de las evaluaciones presupuestarias.

De acuerdo al cuadro N.1, se observa que las transferencias de inversión representan entre el 36 y 45% del total del presupuesto ejecutado durante los años 2005 y 2008, es decir, la mayor parte de los recursos son transferidos a otras instancias para la ejecución del gasto, sin embargo no se evidencia en los informes cómo éstas instancias municipales ejecutaron los recursos entregados. Más aun para el año 2009 se proyecta una participación de cerca del 70% de éstas transferencias en el que el FONSAL y Vida para Quito reciben recursos importantes.

Es posible también observar el decrecimiento que han tenido las obras que son ejecutadas a través de las administraciones zonales, y por el contrario el crecimiento constante en las remuneraciones. Para el año 2009 existe proyectado un incremento en el pago de la deuda.

Cuadro N. 1

DISTRIBUCION DEL GASTO PERIODO 2005-2009													
DESCRIPCION	2.005	%PART	2.006	%PART	%INCR	2.007	%PART	%INCR	2.008	%PART	%INCR	2.009	%PART
REMUNERACIONES	44.240.493,58	23,25	47.343.782,73	22,75	7,01	55.069.492,24	20,66	16,32	57.527.385,31	25,22	4,46	77.569.410,11	15,38
TRANSFERENCIAS DE INVERSION	76.171.857,44	40,02	76.424.497,72	36,72	0,33	115.773.620,76	43,42	51,49	106.689.721,80	46,77	(7,85)	340.288.176,30	67,49
*EMOP	54.015.049,02	28,38	42.057.378,80	20,21	(22,14)	62.937.147,69	23,61	49,65	39.162.042,60	17,17	(37,78)	138.573.065,00	27,48
*EMDUQ	775.000,00	0,41	2.823.955,35	1,36	264,38	10.035.640,43	3,76	255,38	16.934.778,64	7,42	68,75	29.172.800,00	5,79
EMASEO	1.979.121,00	1,04	4.024.866,50	1,93	103,37	1.180.000,00	0,44	(70,68)	4.500.000,00	1,97	281,36	-	-
FONSAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	87.510.328,00	17,36
VIDA PARA QUITO	-	-	-	-	-	-	-	-	2.740.859,05	1,20	-	41.000.000,00	8,13
FONDO AMBIENTAL	-	-	924.410,79	0,44	-	6.870.378,40	2,58	643,22	4.208.000,00	1,84	(38,75)	6.044.269,82	1,20
CORPAIRE	375.175,05	0,20	1.323.452,00	0,64	252,76	1.542.440,00	0,58	16,55	2.003.730,00	0,88	29,91	1.900.000,00	0,38
CORPORACION SALUD	373.000,00	0,20	2.682.159,66	1,29	619,08	3.884.395,00	1,46	44,82	3.574.136,47	1,57	(7,99)	2.478.350,00	0,49
CORPORACION SEGURIDAD	5.191.470,50	2,73	6.336.073,49	3,04	22,05	5.876.512,53	2,20	(7,25)	6.663.980,47	2,92	13,40	6.797.000,00	1,35
CORPORACION TURISMO	1.388.928,46	0,73	1.346.917,93	0,65	(3,02)	1.559.299,58	0,58	15,77	1.440.681,66	0,63	(7,61)	1.900.000,00	0,38
CUERPO DE BOMBEROS	736.296,85	0,39	2.855.100,39	1,37	287,76	4.196.628,18	1,57	46,99	3.442.893,16	1,51	(17,96)	3.950.000,00	0,78
FUNDACIONES	2.551.023,00	1,34	3.178.107,00	1,53	24,58	4.770.592,00	1,79	50,11	5.758.980,00	2,52	20,72	5.711.915,40	1,13
OTROS	8.786.793,56	4,62	8.872.075,81	4,26	0,97	12.920.586,95	4,85	45,63	16.259.639,75	7,13	25,84	15.250.448,08	3,02
ACTIVOS	2.106.940,80	1,11	3.657.846,46	1,76	73,61	18.796.284,86	7,05	413,86	3.679.425,78	1,61	(80,42)	6.996.094,94	1,39
OTROS GASTOS	41.662.050,33	21,89	44.134.750,85	21,21	5,94	42.913.844,01	16,10	(2,77)	27.933.731,69	12,25	(34,91)	38.450.789,99	7,63
PROYECTOS	11.241.769,53	5,91	16.077.918,80	7,73	43,02	18.163.803,47	6,81	12,97	12.961.493,99	5,68	(28,64)	23.859.745,80	4,73
GASTOS DE OPERACIÓN	30.420.280,80	15,98	28.056.832,05	13,48	(7,77)	24.750.040,54	9,28	(11,79)	14.972.237,70	6,56	(39,51)	14.591.044,19	2,89
OBRAS ADMINISTRACIONES ZONALES	8.155.673,33	4,29	10.726.334,34	5,15	31,52	7.876.388,02	2,95	(26,57)	6.944.360,23	3,04	(11,83)	7.901.745,66	1,57
GASTO DEUDA	17.974.646,39	9,44	25.822.684,94	12,41	43,66	26.186.106,62	9,82	1,41	25.341.912,75	11,11	(3,22)	33.014.981,00	6,55
TOTAL GASTO	190.311.661,87	100,00	208.109.897,04	100,00	9,35	266.615.736,51	100,00	28,11	228.116.537,56	100,00	(14,44)	504.221.198,00	100,00

* Incluyen desembolsos por deuda

Fuente: Cédulas presupuestarias

Estados financieros 2005-2007

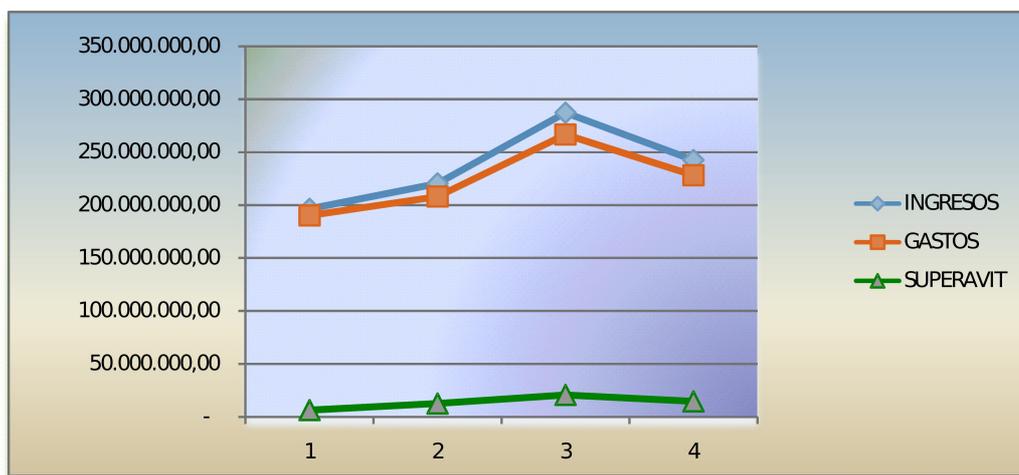
Cédulas a Noviembre del 2008

Presupuesto 2009



De acuerdo a los estados de ejecución presupuestaria de los ejercicios fiscales 2005 al 2008 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se evidencian remanentes de dinero, entendiéndose que no todos los recursos existentes fueron utilizados en forma oportuna.

AÑOS	2005	2006	2007	2008
INGRESOS	196.615.893,09	220.609.424,18	287.314.713,56	242.643.472,54
GASTOS	190.310.661,87	208.109.897,04	266.615.736,51	228.116.537,56
SUPERAVIT	6.305.231,22	12.499.527,14	20.698.977,05	14.526.934,98



Años: 2005-2007 series históricas ejecutadas, Cédula Presupuestaria nov. 2008

FUENTE: Estados de Ejecución MDMQ

2.5.4 INDICADORES DE EFICIENCIA Y EFICACIA

Los resultados obtenidos en la ejecución presupuestaria permiten identificar el grado de eficacia y eficiencia relacionado con el cumplimiento de objetivos y metas presupuestarios durante el periodo analizado:

**INDICADOR DE EFICACIA DEL INGRESO (IEI) Y GASTO (IEG)****Año 2005**

$$\text{IEI (*PC)} = \frac{196'615.893}{239.524.190} = 0,82$$

* Presupuesto Codificado

Año 2006

$$\text{IEI (PC)} = \frac{220'609.424}{262'686.811} = 0,84$$

Año 2007

$$\text{IEI (PC)} = \frac{287'314.714}{309'853.076} = 0,93$$

Año 2008

$$\text{IEI (PC)} = \frac{242'643.473}{333'636.143} = 0,73$$

Cuando el indicador de eficacia tiende a uno, la planificación efectuada es la óptima. En los años 2005 al 2007 en el MDMQ se evidencia estimaciones que se acercan a la realidad, lo que implica que la municipalidad es consistente en establecer los recursos que



posee, factor importante para no crear expectativas que no puede cumplir al momento de distribuir el gasto.

Los recursos que se estimaron se cumplieron en un 82% en el 2005; 84% 2006; 93% en el 2007 y en un menor porcentaje en el 2008 del 73% (analizado a noviembre 2008), lo que refleja que el grado de gestión en la recaudación de los ingresos es adecuada, pero existe un porcentaje relevante de no cumplimiento, debido a que, a pesar de la autonomía financiera existente, depende de otros recursos como los del Gobierno Central y de aquellos como la cartera vencida que se crea por la tendencia contributiva de impuestos que limitan las metas propuestas.

Año 2005

$$\text{IEG (PC)} = \frac{190'310.662}{239'524.190} = 0,79$$

Año 2006

$$\text{IEG (PC)} = \frac{208'109.897}{262'686.811} = 0,79$$

Año 2007

$$\text{IEG (PC)} = \frac{266'615.737}{309'853.076} = 0,86$$

Año 2008



$$\text{IEG (PC)} = \frac{228'116.538}{333'636.143} = 0,68$$

Como se observa el grado de eficacia en los gastos es menor, siendo del 79% en el 2005 y 2006, del 86% en el 2007 y del 2008 en un 68% este porcentaje posiblemente crezca a diciembre del 2008.

INDICADOR DE EFICIENCIA DEL INGRESO (IEfi) Y GASTO (IEfG)

Año 2005

$$\text{IEI (*PE)} = \frac{196'615.893}{190'310.662} = 1,03$$

* Presupuesto Ejecutado

Año 2006

$$\text{IEfi (PC)} = \frac{220'609.424}{208'109.897} = 1,06$$

Año 2007

$$\text{IEfi (PC)} = \frac{287'314.714}{266'615.737} = 1,08$$

Año 2008



$$\text{IEfi (PC)} = \frac{242'643.473}{228'116.538} = 1,06$$

El indicador de eficiencia determina la óptima utilización de los recursos públicos alcanzados, el cual debe ser cero. De los resultados obtenidos en el período del 2005 al 2008 existen remanentes de dinero, lo que significa que la municipalidad cuenta con recursos para sustentar otros proyectos, por cuanto se evidencia que los gestores del gasto no cumplen con lo planificado o programado.

CAPITULO III



3. PROPUESTA DE IMPLEMENTACION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

3.2 EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En el camino de alentar nuevas modalidades de participación ciudadana, en los últimos años se han impulsado en nuestro país, tanto desde el Estado como desde la sociedad, propuestas sobre descentralización del poder público a través del denominado presupuesto participativo que en adelante se lo nombrará como PP.

En este sentido, en el escenario de la disputa por los escasos recursos públicos, los ciudadanos deben ejercer su derecho y su deber de participación en la definición de los rumbos de la acción de gobierno; ésta práctica que consiste en una cogestión lleva a que, por un lado, el gobierno local abandone el impulso de imponer siempre su punto de vista, y, por otro lado, la población va adquiriendo una visión de conjunto sobre la escasez de recursos y sobre la infinidad de demandas que se le presentan.

El PP comenzó a funcionar en Brasil en el año 1989 por iniciativa del Gobierno de la Prefectura (Municipio) de Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande do Sul, con gran apoyo y creciente repercusión popular.

Existen varias definiciones de PRESUPUESTO PARTICIPATIVO de los cuales se nombran a los principales:

Ubiratan de Souza, uno de los primeros responsables del Presupuesto Participativo en Porto Alegre (Brasil) lo define como “Un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede



discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del Gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada”.

Xavier A. Flores Aguirre lo puntualiza como un “Mecanismo que propicia la intervención de los ciudadanos en las políticas que todo nivel de gobierno decida, permite que la ciudadanía conozca e incida en estas decisiones, en su implementación y su evaluación”.

CABANNES, Yves en términos prácticos lo define como “Un mecanismo de participación social que permite que la población de un pueblo o una ciudad conozcan qué es “su” presupuesto municipal y decidan sobre él, participen sobre cómo se recauda, sepan y puedan elegir cómo se gasta, intervengan en las prioridades (el orden de importancia de las obras) y, al final, controlen su ejecución. En lo teórico, se vincula con la democracia, lo institucional, lo social, lo político, lo económico y lo cultural”.

El Foro Chileno para el PP. Dice: “Es un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la ciudad, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones sobre la ciudad. Es un espacio de cogestión, donde la comunidad y el municipio deciden junto una parte de las inversiones”

En síntesis el Presupuesto Participativo es un espacio de concertación por el cual las autoridades electas de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales así como las organizaciones de la población,



debidamente representadas; definen en conjunto, a través de una serie de mecanismos de análisis y de toma de decisiones, cada uno desde su ámbito, y de acuerdo a las decisiones adoptadas en cada una de las fases previstas para la realización del Proceso del Presupuesto Participativo; cómo y a qué se van a orientar los recursos de los que se disponen a nivel regional y local, especialmente aquellos para gastos de inversión, teniendo en cuenta, la visión de desarrollo distrital, provincial, regional y nacional considerados en sus planes de desarrollo concertados, los objetivos establecidos en sus planes estratégicos institucionales, así como la priorización de los proyectos buscando la mayor rentabilidad social; debiéndose reflejar además, de manera concreta y efectiva, los compromisos y aportes de la propia población y de los diferentes organismos públicos y privados presentes en el proceso.

3.2.1.1 CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO

En general los PP. se orientan a un tipo de participación que no privilegia la participación asociativa, es decir, están orientados a toda la ciudadanía organizada o no organizada, y entre las características principales están:

1. Consensuada, protege un espacio de diálogo y comunicación, con el necesario espacio y tiempo reservado a la información previa y la discusión. Esto genera un espacio público regulado que permite la participación amplia de la ciudadanía.
2. Coherente, vinculados a un proceso de toma de decisiones, por tanto, dirigidos a priorizar políticas y no a tomar posiciones sobre políticas.



3. Racional, porque los presupuestos están equilibrados y las acciones priorizadas están relacionadas a la consecución de los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado y a la efectiva disponibilidad de recursos financieros y las políticas sectoriales nacionales.
4. Flexible, porque el proceso y sus productos deben adaptarse a los cambios políticos y económicos de la región o el municipio.
5. Multianual, las acciones priorizadas pueden trascender el año fiscal

3.2.1.2 OBJETIVOS

El Presupuesto Participativo tiene por objetivos los siguientes:

3.2.1.3 OBJETIVOS

El Presupuesto Participativo tiene por objetivos los siguientes:

- a) Mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades consideradas en los en los procesos de planificación de los municipios.
- b) Reforzar la relación entre el Estado y la sociedad, generando compromisos y responsabilidades compartidas.
- c) Originar la creación de condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y fortalezcan sus capacidades como base del desarrollo, posibilitando acciones concertadas que refuercen los vínculos de identidad, de pertenencia y las relaciones de confianza.



- d) Establecer prioridades del gasto público, en materia de gastos de inversión, garantizando la sostenibilidad de la inversión ya ejecutada
- e) Involucrar y comprometer a la sociedad civil y al sector privado en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos estratégicos, creando conciencia respecto de los derechos y las obligaciones que los ciudadanos tienen, como contribuyentes y como actores, en el funcionamiento del Estado y en el desarrollo sostenible del territorio donde habitan.
- f) Crear y desarrollar, a partir de la normativa existente, políticas públicas y condiciones institucionales que promuevan la generación y ejecución de la inversión privada.
- g) Buscar el aumento de la competitividad regional y local, así como la superación de la pobreza a través de mejoras sustantivas en infraestructura, nivel de educación, cobertura de salud, seguridad jurídica, establecimiento de derechos de propiedad, adecuada regulación en estándares de calidad y sanidad, entre otros.
- h) Reforzar la transparencia, el seguimiento, la rendición de cuentas y la ejecución de las acciones concertadas en el proceso del presupuesto participativo; así como la vigilancia de la acción pública en general, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para el desarrollo del presupuesto participativo.

3.1.3 ESTUDIOS DEL CASO Y SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS EXITOSAS EN AMÉRICA LATINA Y ECUADOR



Actualmente, se cuentan más de cien PP en Brasil, y más de doscientos en todo el mundo, la mayoría se han desarrollado en América Latina.

3.1.3.1 EN AMERICA LATINA

Con miras a la descentralización, a lograr una mayor proximidad entre gobierno y comunidad, a la planificación participativa, al rescate del espacio público como esfera importante de la vida social, etc se desarrollaron prácticas de presupuesto participativo en América Latina.

En muchas de ellas la cuestión presupuestaria fue objeto de preocupación, propuestas y acciones, permitiendo afirmar que de cierta forma la idea de presupuesto participativo estuvo siempre presente, entre ellas cabe citar a las siguientes:

BRASIL

Se convierte en el país pionero en el desarrollo del PP, país con una alta concentración del ingreso, el argumento fue reformular las prácticas del poder público, introduciendo prácticas democráticas y transparentes.

La ciudad que vio nacer y consolidarse a este mecanismo de participación fue Porto Alegre, el sistema consiste en una serie de reuniones en las que se definen las demandas regionales, las prioridades de la ciudad, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones del municipio. Cada una de estas etapas contiene mecanismos que permiten la circulación de información entre las autoridades políticas del gobierno, sus técnicos y profesionales y la ciudadanía.



Para su implementación se dividió a la ciudad en 16 regiones. Dentro de cada una de ellas la población define en asambleas zonales el orden de prioridades de la región.

En la primera ronda los funcionarios del municipio presentan un informe detallado de la ejecución del plan de inversiones del año anterior, el grado de avance del plan de inversiones del año en curso y el nivel esperado de recursos a destinarse para inversiones del municipio en el año próximo. Al mismo tiempo, los ciudadanos definen las prioridades de cada región y de cada temática y eligen a sus representantes.¹⁷

El proceso participativo se ha reforzado cada año. Por ejemplo, cuando algunos ciudadanos residentes notaron con molestia que a los habitantes de ciertas zonas de la ciudad les habían pavimentado las calles o les habían asignado una nueva parada de autobús, descubrieron que los beneficiados habían sido justamente los únicos en acudir a las reuniones presupuestarias.

Después de más de 10 años de ensayo e implementación, el PP de Porto Alegre se ha consolidado y anualmente adopta un reglamento, el cual ha traído como beneficio una mejoría -aunque moderada- del nivel de vida de algunos de los ciudadanos más pobres.

El Ayuntamiento ha dedicado un porcentaje que varía entre el 15 y el 25% de los ingresos e inversiones (el resto se emplea para el pago de los salarios de los empleados y para sufragar los gastos administrativos corrientes). De esta manera y de acuerdo con lo dicho al principio, las obras decididas mediante el presupuesto participativo, representan inversiones superiores a los 700 millones de dólares¹⁸

¹⁷ FREITAS ANDREA, La Experiencia de Democracia Participativa en Porto Alegre (Documento PDF) pág. 3

¹⁸ GÓMEZ JIMÉNEZ MARÍA ISABEL “ La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil)



PERU

A diferencia de Porto Alegre en donde el PP surge de abajo hacia arriba, en el Perú el PP es una política nacional consagrado en la Constitución, desde el año 2004 es un mandato legal el poseer presupuestos participativos en las 24 regiones del país, los gobiernos regionales y gobiernos locales formulan sus presupuestos de manera participativa, resaltando que es el Ministerio de Economía y Finanzas quien revisa los lineamientos de PP. y es el ente rector.

Para el MEF el objetivo primordial es mejorar la calidad del gasto, sin embargo para otros actores los fines del PP están vinculados a temas de democratización y gobernabilidad, sin embargo antes de convertirse en política de Estado se tomó como ejemplo experiencias dadas entre 1983 y 1993 en los Distritos de Villa El Salvador (Cono Sur de Lima), Limatambo (Cusco) y el Proyecto Piloto de Presupuesto Participativo que fuera desarrollado a nivel de 9 regiones promovida por el Gobierno y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. Todos estos procesos tienen como particularidad el haber empezado antes de la promulgación de la Ley

Como agentes participantes en estos procesos, están los actores políticos y representantes sociales quienes rotan, no participan siempre los mismos y los mecanismos de votación varían lo que ha reducido los niveles de conflictibilidad.

En Limatambo por ejemplo, al inicio de la gestión, se constituyó el Consejo Comunal y Vecinal (CCV), que se reunía en asamblea y sesionaba cada mes, para tomar acuerdos y asumir compromisos. El alcalde y los regidores debían sustentar sus posiciones y tratar de que los delegados comunales se



adhirieran a ellas. Los demás participantes tenían igual derecho a formular y sustentar sus propuestas.

Antes de las sesiones deliberativas del CCV, se debía desarrollar en cada comunidad (33 en total), una asamblea previa en la que definían sus prioridades y determinaban la obra que consideraban prioritaria para ser ejecutada al siguiente año. Se elegían 6 delegados (3 mujeres y 3 varones) para que participaran en el CCV con derecho a voz y voto.

La opinión de la comunidad organizada ha sido, un elemento que se ha tomado en cuenta para la gestión de la ciudad, los actores del presupuesto participativo son mayormente representantes de las organizaciones sociales de base, lo que no niega la participación directa de los ciudadanos de manera individual, pero que sí afirma el carácter democrático-representativo de las experiencias peruanas.

Por Ley, es obligatorio que los gobiernos locales presenten al Ministerio de Economía y Finanzas, presupuestos que hayan sido discutidos con la población.

Los gobiernos regionales y gobiernos locales encuentran a través de la página Web del ministerio, un sistema de registro en línea de información sobre sus procesos de presupuesto participativo, a través del cual pueden mantener información detallada que retroalimente sus experiencias. La ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil pueden acceder a la base de datos y obtener consultas y reportes diversos sobre los procesos y resultados del Presupuesto Participativo en cada distrito, provincia o región.



REPUBLICA DOMINICANA

En República Dominicana las intenciones de ensayar el PP se están multiplicando desde 1999, año en el cual el municipio de Villa González fue el primero en experimentarlo. El desarrollo incluye varias etapas:

1ro. Preparación, lo cual significa hacer varias reuniones del equipo principal y las autoridades para planificar las actividades;

2do. Convocatoria y difusión, en la cual se elaboran volantes, afiches, elaboración de documentos educativos y distribución de invitaciones;

3ro. Realización de las asambleas consultivas o comunitarias (arranca a mediados de octubre), y las sectoriales en el caso de Villa González; definidas como un espacio donde las comunidades a través de sus organizaciones y sus ciudadanos/as expresan sus necesidades. En esta etapa se hace la elección de delegados/as, lo cual se hace utilizando una boleta de votación donde cada participante deberá elegir a tres candidatos y donde uno de ellos necesariamente deberá ser mujer.

4to. Asamblea municipal, en la cual se deciden las obras que deben ir al presupuesto del año siguiente.¹⁹

La contribución que ha hecho el PP al fortalecimiento institucional del ayuntamiento y de las propias organizaciones sociales es percibida por los dirigentes municipales como muy positiva; ha incrementado el nivel de transparencia, realizan rendición de cuentas de forma

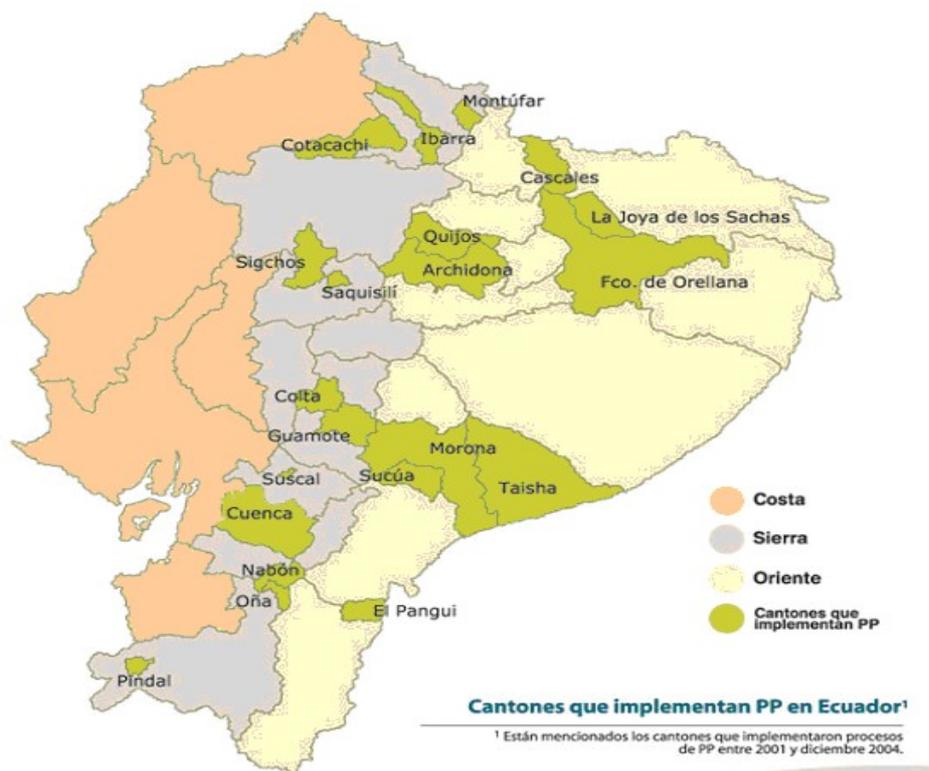
¹⁹ MATÍAS HERNÁNDEZ DOMINGO, Evaluación Exploratoria Presupuesto Participativo en los Municipios de Villa González y Altamira, Santo Domingo 2004, pág. 9



periódica, su personal está en mejores condiciones de comprender los fenómenos sociales como consecuencia de las políticas de capacitación, hay avance en el uso de tecnología de la información, los recursos se distribuyen de manera más equitativa entre las comunidades, mayor maximización de los recursos, entre otros.

3.1.3.2 EN EL ECUADOR

Alrededor del 10% de los municipios en Ecuador han involucrado a la ciudadanía en las decisiones sobre las obras y proyectos que se llevan a cabo con el presupuesto municipal. Los cantones que implementan un PP se encuentran en la Sierra y en la Amazonía ²⁰



Cabe indicar, que una característica particular en el proceso de implementación del PP en todos los municipios está, que se

²⁰ SAULÍERE, Saya Guía Práctica de ¿Cómo hacer un presupuesto participativo?, Ecuador julio 2005 pág. 6



enmarcaron en ordenanzas municipales para garantizar el cumplimiento y la práctica legal del PP.

Entre los cantones que han implementado PP en el Ecuador mencionaremos a los siguientes:

COTACACHI

En 1996 el Econ. Auki Tituaña primer alcalde indígena desarrolla un nuevo proceso de gestión municipal democrática y participativa basada en:

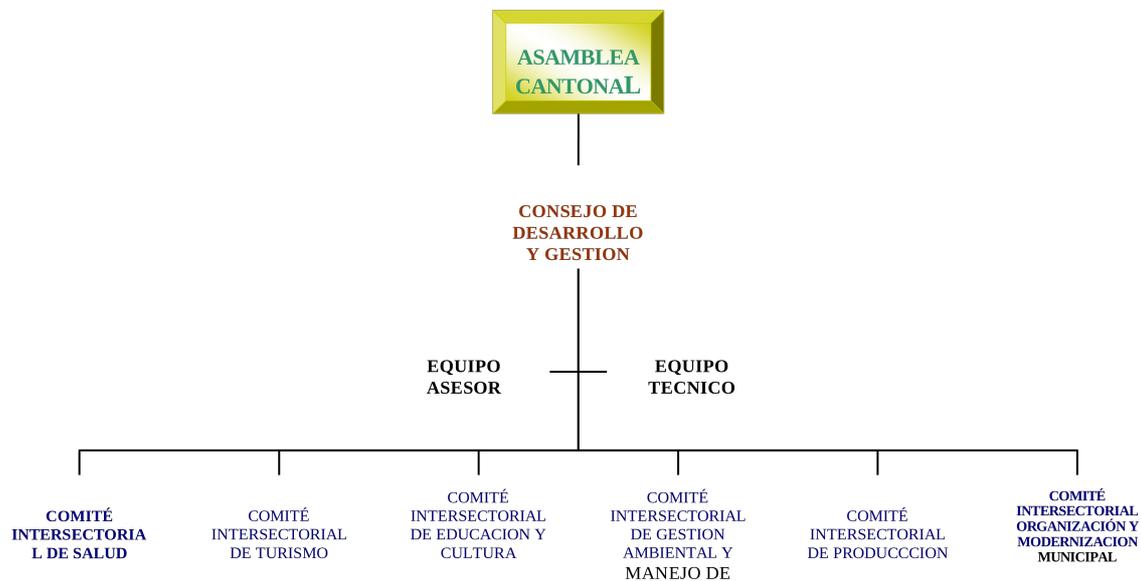
- La organización de la ciudadanía
- La planificación del desarrollo integral
- La transparencia, rendición de cuentas
- La lucha contra la corrupción, y
- La autogestión comunitaria

Se inicia a través de convocatorias de actores y sectores organizados, es así, como se crea la Asamblea de Unidad Cantonal y sus Comités de Desarrollo y Gestión como instancia de la sociedad civil para fortalecer la calidad de participación ciudadana de hombres y mujeres, y promover la corresponsabilidad en la gestión del desarrollo del cantón.

Las asambleas están conformadas de seis Comités Intersectoriales que representan distintos sectores: organizaciones, la Federación con sus dieciséis barrios, 43 comunidades, 8 Juntas Parroquiales y 56 comunidades, organizaciones de mujeres, niños y niñas, jóvenes, empleados municipales, empresarios, microempresarios, artesanos, transportistas, artistas, maestros, ecologistas y hoteleros, coordinados conjuntamente por el Consejo de Desarrollo y Gestión.



La Asamblea General es la instancia máxima en la toma de decisiones; y su rol fundamental es formular e implementar políticas de desarrollo en los diferentes ámbitos. El Consejo de Desarrollo y Gestión como directiva es la instancia ejecutiva encargada de implementar las resoluciones, realiza controles sociales a la gestión de las instituciones públicas y privadas, coordina acciones con los comités de la asamblea y está constituida por: Presidente/a, Vicepresidente/a, Secretaria, trece vocales principales con sus respectivos suplentes, que representan a los diferentes sectores sociales organizados de todo el cantón.²¹



Las convocatorias son efectuadas anualmente, y en ella se organizan mesas de trabajo. En los comités (salud, turismo, educación, gestión ambiental, producción, organización y modernización municipal) los liderazgos femeninos ocupan el 50% y detrás de ellos existe un número significativo de mujeres comprometidas con el accionar, gestión de estos comités.²²

²¹ www.Cotacachi.gov.ec visitado febrero 2009

²² TITUAÑA, Auki – Ponencia la Experiencia del Prtesupuesto Participativo en Cotacachi – Semina Internacional de Presupuesto Participativo Quito, mayo del 2008



El ciclo del PP en el cantón, inicia con una evaluación del año anterior, Información y articulación, identificación de obras y proyectos, priorización de obras y proyectos, análisis técnico financiero, concertación, presentación al Concejo Municipal y finalmente la ejecución de la obra o el proyecto.

El cantón Cotacachi es el pionero en el Ecuador en formular un presupuesto participativo, lo que ha generado el bienestar en la población, en donde existe equidad en la distribución de las inversiones municipales; eliminación del analfabetismo, en salud con la creación de varios centros, mejoramiento de la infraestructura básica entre otros, además ha sido reconocido internacionalmente con varios premios a la buena práctica de participación ciudadana.

CUENCA

La Municipalidad de Cuenca inició desde al año 2001, una primera etapa de aplicación del presupuesto participativo en las 21 parroquias rurales.

El Concejo Municipal de Cuenca aprueba una partida anual en el presupuesto municipal destinada al presupuesto participativo de las parroquias rurales. Se solicita como requisito a las 21 parroquias rurales a las que asigna recursos financieros para el presupuesto participativo que éste sea discutido en Asamblea Parroquial que está compuesta por los representantes de todas las comunidades y entidades de la parroquia.

Una vez que se dispone en el presupuesto municipal de una partida presupuestaria global, la asignación de recursos por parroquia se la hace en función de los siguientes criterios:



- a) 60% por población parroquial de acuerdo a la información del Censo nacional del año 2001 del Instituto Ecuatoriano de Censos, INEC.
- b) 25% Índice de necesidades básicas insatisfechas, NBI
- c) 10% calificación de la capacidad de gestión de la Junta Parroquial
- d) 5% extensión parroquial.²³

En las asambleas parroquiales participan cada año, aproximadamente 1.100 personas, en calidad de líderes comunitarios elegidos como delegados en cada comunidad.

Cada Asamblea Parroquial define los proyectos prioritarios para cada año. El técnico asesor de la Junta parroquial formula los proyectos y presenta a la Municipalidad para su evaluación y aprobación.

El equipo técnico municipal, coordinado por la Secretaría General de Planificación, es responsable del seguimiento y asesoría técnica de los proyectos de presupuesto participativo.

En la Municipalidad de Cuenca el beneficio que ha traído consigo el mantener un PP está en que las Juntas parroquiales pudieron ejecutar, en forma directa, los proyectos y obras de mantenimiento y dotación de equipamientos comunitarios identificados y priorizados en las Asambleas Parroquiales, las comunidades se apropian de los proyectos y se comprometen a su administración y mantenimiento, además en algunos casos se ha logrado formar empresas comunitarias para la administración eficiente de servicios, están identificando la necesidad de priorizar proyectos productivos para el mejoramiento de los ingresos de la comunidad y de las familias.

²³ BALAREZO Carmen, Guía para el Análisis de Casos de Presupuesto Participativo – Cuenca 2003



La capacitación a técnicos de la municipalidad, a los miembros de las juntas parroquiales y una cantidad importante de líderes, ha sido otro instrumento utilizado en el que se adquieren conocimientos, destrezas y experiencias en los siguientes aspectos: ordenamiento territorial, metodologías de planificación estratégica; sistemas de administración financiera; administración y gestión de proyectos; marco legal; sistemas informáticos.

Todos los proyectos de los presupuestos participativos parroquiales se ingresan al Sistema Informático de Proyectos que tiene la municipalidad, esta información es compartida con las Juntas parroquiales lo que posibilitará a las comunidades parroquiales, realizar el seguimiento y ejercicio de la veeduría social, al tener acceso al costo, avance y componentes de cada proyecto.²⁴

QUIJOS

Quijos, cantón de la provincia de Napo inicia un proceso de participación ciudadana desde el año 2001 con la elaboración del plan de desarrollo local, y es la voluntad política de la Alcaldía y el Concejo que se decide iniciar en el ejercicio fiscal 2004 con la formulación de un presupuesto participativo basado en tres vertientes principales:

1. Base geográfica.- Constituida por la división física y política del cantón (5 parroquias y la cabecera cantonal)
2. Base temática.- Dividida por temas a ser tratados con la ciudadanía (salud, educación, ganadería, turismo e infraestructura básica)

²⁴ BALAREZO Carmen, Guía para el Análisis de Casos de Presupuesto Participativo – Cuenca 2003



3. Gobierno local.- Redefinición de funciones de las diferentes dependencias municipales que prestan servicios

En sus inicios (año 2001) se formó el Comité Cívico CANTONAL conformado por diferentes representantes de organizaciones cantonales, y éste a su vez en mayo del 2003 se consideró como un comité de presupuesto quien a través de mesas de trabajo priorizaron las diferentes obras a efectuarse, no sin antes prever los recursos asignados para el efecto dados desde la Administración; una vez resuelto, se presenta a la Asamblea cantonal y finalmente al Concejo para su aprobación.

Delegados del Comité de Presupuesto y funcionarios de la municipalidad recorren cada una de las parroquias trabajando en talleres territoriales abiertos, para priorizar los proyectos de su jurisdicción. Estos talleres cuentan con una participación directa y representativa de los ciudadanos y ciudadanas de cada una de las parroquias, por su parte los funcionarios y técnicos del municipio encargados del presupuesto informan sobre el avance y ejecución del presupuesto que fue aprobado.²⁵

Como resultados, se menciona una erradicación del clientelismo, las obras no se realizan sin planificación o favores políticos; se ha logrado una mayor atención a las personas de la tercera edad ya que son uno de los principales actores en este proceso; la inversión en obras de saneamiento es atendida de mejor manera con la priorización de la ciudadanía organizada.

²⁵ FONSECA Julio, La Planificación y el Presupuesto Participativo gestión democrática de Quijos, 2004



3.1.4 IMPACTO QUE TIENE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

De las experiencias obtenidas, se evidencia un panorama más claro y una visión innovadora de la gestión local, supone que los gobiernos locales desarrollen procesos de aproximación, conocimiento y apoyo al sector de la Economía Solidaria en el ámbito local, en la perspectiva de mejorar las condiciones generales de vida de la población y propiciar el desarrollo económico local.

En resumen y recopilando la información obtenida se puede establecer una serie de ventajas en la implementación de un presupuesto participativo:

- Mayor transparencia y eficiencia en la gestión municipal, al compartir entre todos el debate acerca de en qué se van a gastar los impuestos que pagan todos los ciudadanos.
- Mejor comunicación entre administración y ciudadanos, generando espacios de interlocución entre políticos, vecinos, y técnicos.
- Un proceso abierto a todo el mundo, que posibilita la participación directa de todas las personas, superando así la lógica participación representativa, que se limita a la acción de votar cada cuatro años.
- Se trata de un proceso autorregulado, es decir, que son los propios participantes los que deciden cómo deben ser las «reglas del juego» que deben regir el proceso.
- Fomenta la reflexión activa y la solidaridad por cuanto todos los vecinos y vecinas tienen la oportunidad de conocer y dialogar sobre los problemas y demandas del resto.

Como se observa, los presupuestos participativos a más de discutir de recursos a ser utilizados, también abren nuevos espacios de participación, de profundización democrática en la vida local. En definitiva se trata de la apropiación de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía, lo que constituye la democracia.

3.1.5 PRINCIPIOS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Todas las metodologías utilizadas para diseñar un presupuesto participativo nos hablan de los siguientes principios





3.2 ANÁLISIS Y PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN P.P. EN EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

El proceso de presupuesto participativo que se propone a través del presente documento, intenta ser una guía práctica y metodológica para su implementación, a fin de canalizar la participación ciudadana en un tema trascendente como es la elaboración del presupuesto municipal con propuestas y la definición de prioridades de la gestión pública.

El apoyo del Gobierno de la Ciudad a este tipo de iniciativas, y lo equilibrado de la situación financiera local que le permite generar ingresos propios y la consiguiente autonomía de gasto, son factores que favorecen la implementación de este proceso.

Como condiciones previas en el MDMQ existe:

Voluntad política: el Alcalde está comprometido ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.

Capital social: la comunidad local está organizada y de acuerdo a encuestas efectuadas está dispuesta a participar en los asuntos municipales.

Personal competente: La administración municipal cuenta con empleados técnicamente calificados.



Recursos suficientes: Con una adecuada redistribución del gasto se contará con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.

Plataforma legal: Las leyes existentes permiten incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.

3.2.2.1 FUNDAMENTO LEGAL

La Constitución Política del Ecuador aprobada conforme Registro Oficial N. 449 del 20 de octubre del año 2008 en su sección tercera artículo 100 expresa: “En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía”.



Como vemos en el Ecuador se convierte en un mandato la elaboración del PP, incentivando a la población a participar activamente en los planes de desarrollo regional y local.

En la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social. (Ley N°. 27. RO/ 169 de 8 de Octubre de 1997), se define de la siguiente manera:

Art. 3.- Definiciones.

...“La participación social es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos”.

Art. 4.- Finalidades principales.-

La descentralización del Estado y la participación social tienen como finalidades principales:

Entre otras,

d) “Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias”.

Art. 36.- Formas de Participación Local y Comunitaria.-

“Sin perjuicio de otras formas de participación reconocidas en la Constitución Política y las leyes de la República, los alcaldes, prefectos provinciales y organismos de desarrollo regional, con la finalidad de lograr el desarrollo de la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las respectivas circunscripciones, promoverán e impulsarán la participación social e



iniciativa popular a través de las siguientes entidades sociales territoriales”:

- “Comités barriales”;
- “Federaciones barriales”; y,
- “Juntas parroquiales”.

Este “enfoque” permite establecer procesos de “cogestión” concertados que fortalecen la participación de las Comunidades y Barrios.

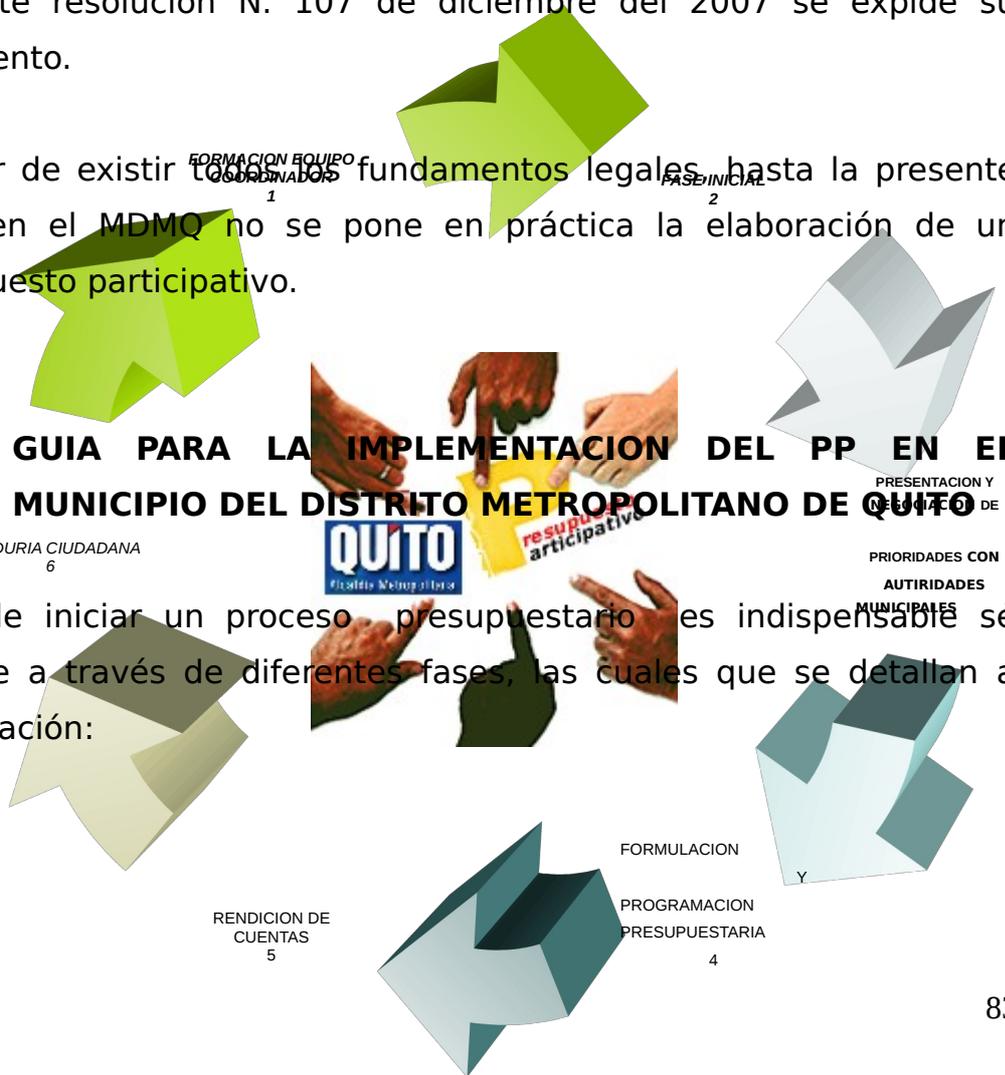
En el MDMQ se crea la Ordenanza N. 187 del 22 de junio del 2006 en la que establece el sistema de gestión participativa, rendición de cuentas y control social del Distrito Metropolitano de Quito y mediante resolución N. 107 de diciembre del 2007 se expide su reglamento.

A pesar de existir todos los fundamentos legales, hasta la presente fecha en el MDMQ no se pone en práctica la elaboración de un presupuesto participativo.

3.2.3 **GUIA PARA LA IMPLEMENTACION DEL PP EN EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

VEEDURIA CIUDADANA
6

A fin de iniciar un proceso presupuestario es indispensable se canalice a través de diferentes fases, las cuales que se detallan a continuación:





1. FORMACION DEL EQUIPO COORDINADOR

El Municipio de Quito cuenta con personal técnico en diferentes áreas, capacitado para que intervengan en el proceso, los cuales se encargarán de la aplicación de las fases del PP:

Dirección de la Gestión de la Estrategia.- Encargada de la planificación estratégica municipal, Dirección que está facultada para la formulación presupuestaria y la vinculación con la planificación estratégica y el Plan operativo Anual Municipal relacionados con los proyectos de inversión.



Asesoría de Desarrollo Institucional.- Encargada de la Implementación estratégica de los planes y políticas institucionales, quien monitorea la eficiencia y eficacia.²⁶

Dirección Metropolitana Financiera.- es la responsable de organizar y ordenar la presentación de la proforma del presupuesto a través de la Unidad de Presupuesto quien debe asesorar y vigilar los procesos de estructuración de las proformas. Posteriormente integrar y consolidar.

Dentro de las funciones de ésta unidad está:

- Presentar en forma organizada y de fácil manejo y comprensión el presupuesto.
- Estandarizar y unificar la información, para efectos de consolidación
- Presentar un ordenamiento lógico sobre códigos y catálogos de las asignaciones
- Establecer con claridad y transparencia los valores asignados para el cumplimiento de las actividades y proyectos institucionales.

De esta área dependerá la distribución de los recursos bajo techos presupuestarios pre asignados, previa la estimación de las fuentes de financiamiento.

La base para la estimación de los ingresos será la suma resultante del promedio de los incrementos de recaudación de los últimos tres años más la recaudación efectiva del año inmediato anterior. La base así obtenida podrá ser aumentada o disminuida según las perspectivas

²⁶ MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, Reglamento Orgánico 2007, pág.127



económicas y fiscales que se prevean para el ejercicio vigente y para el año en que va a regir el presupuesto, o de acuerdo a las nuevas disposiciones legales que modifiquen al rendimiento de la respectiva fuente de ingreso, o bien de conformidad a las mejoras introducidas en la administración tributaria.²⁷

Del análisis dependerá la asignación para el PP, además será la encargada de coordinar junto a las administraciones zonales la formulación, programación, ejecución y evaluación presupuestaria.

Dirección Metropolitana de Planificación Territorial y Servicios Públicos.-

Como ente rector del crecimiento y definición de políticas, estrategias y lineamientos técnicos para el desarrollo urbano y territorial del Distrito Metropolitano de Quito, quien proporcionará a los técnicos en cada una de las administraciones zonales y será el asesor para la ejecución de obras y servicios y conjuntamente con las organizaciones comunitarias analizarán y presentarán las necesidades priorizadas, alineado al Plan Estratégico Institucional.

Administraciones zonales.- Como brazo operativo del gobierno local, a través del personal financiero, planificación y de coordinación territorial, será el enlace con la población por sectores, identificados como comité barrial, encargados de la organización, planificación y coordinación con las organizaciones barriales, quienes promoverán el PP.

La presencia de funcionarios municipales permitirá la capacitación técnica a los pobladores sobre la factibilidad de la obra, los costos, y

²⁷ LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL, Art. 504



proyectos en el momento de la priorización, sin embargo, tendrán vos pero no voto, la decisión final está en la comunidad.

Luego de que se logra la motivación de los/as actores y estos/as se involucran en el proceso del PP, es recomendable integrar una instancia de coordinación con representantes de la sociedad civil y del gobierno local.

2. FASE INICIAL

Comprende la preparación de los escenarios y procedimientos que garanticen la intervención de la ciudadanía en todas las fases del proceso del PP, por lo que se debe considerar como elementos fundamentales:

- **Que exista una adecuada coordinación.-** Es uno de los factores más importantes para el inicio del proceso, de ello dependerá, que la población conozca y participe activamente.

Entre las principales acciones que deben realizarse para garantizar el éxito, es realizar varias jornadas de planificación y coordinación con la participación de funcionarios municipales y las organizaciones barriales en las 8 administraciones zonales.

- **Comunicación y capacitación.-** es esencial incentivar a la población a participar en este nuevo proceso, desconocido por la mayoría de los ciudadanos del cantón Quito, a través de convocatorias, utilizando herramientas de comunicación como: afiches, trípticos, cartas, campañas de difusión por prensa o televisión, en donde se invite a la población a participar activamente y se difunda la ordenanza que fue creada para impulsar la participación ciudadana.



La capacitación a los funcionarios municipales en los procesos de PP es un medio importante, que posibilitará el acercamiento a los ciudadanos con mayor criterio y dinamismo; y de igual forma la capacitación a la comunidad en el conocimiento del presupuesto municipal, su estructura, y la distribución de los recursos, con lo que la ciudadanía apreciará las limitaciones existentes y de esta manera incitar a la cogestión.

Los responsables serán la Dirección de Comunicación Social y el Instituto de capacitación Municipal

- **Respeto a todas las opiniones que se expresen.-** Toda persona particular puede participar, sin embargo aquella población organizada juega un papel fundamental, a través de debates o a formularios que recopilarán la información, utilizando como uno de los recursos, el análisis de problemas y la matriz de prioridades conocida también como matriz presupuestaria, para luego ser expuesta en Asamblea.
- **La pluralidad de todos los sectores que deben estar representados.-** Las necesidades y propuestas deben ser presentadas de abajo hacia arriba, desde la organización barrial más pequeña, conforme ordenanza identificado como CABILDO BARRIAL siendo 32 cabildos sectoriales urbanos y 33 cabildos rurales, coordinados bajo 8 administraciones zonales.

Es importante aprovechar las ideas que surgen cuando diferentes actores se unen y se motivan para conseguir un fin, por esta razón, es preciso se garantice la participación de todos: hombres, mujeres, adultos mayores, en donde exista diversidad de cultura, raza y etnia.



- **Evitar injerencia de partidos políticos.-** Lo que impedirá el clientelismo y que los procesos decaigan en formulismos y debates infructuosos
- **Utilizar diferentes herramientas de consultas.-** La utilización de medios, como el acceso a la página Web, que deberá ser creada para el efecto, permitirá mayor contacto con la comunidad y a la vez, se convertirá en fuente de información, en lo referente a cómo van los procesos de presupuesto participativo.

3. **PRESENTACION Y NEGOCIACION DE PRIORIDADES CON AUTORIDADES MUNICIPALES**

Efectuadas las convocatorias, el siguiente paso es realizar las reuniones consultivas con aquellos representantes de las organizaciones barriales (Cabildos Barriales), es recomendable para iniciar el trabajo se considere a no más de 40 participantes. El facilitador (funcionario municipal) será el moderador del proceso, quien con su equipo efectuará el levantamiento de la información utilizando para el efecto varios instrumentos de diagnóstico.

El proceso de diagnóstico participativo toma algún tiempo y consiste en algunos pasos:

Breve explicación del Presupuesto participativo Municipal.- El facilitador en esta etapa dará a conocer la estructura municipal, los recursos existentes y los techos previstos para la inversión del PP además de una breve explicación del Plan Estratégico Institucional.



Identificación de los Problemas.- la recopilación de la información permite un acercamiento a la realidad del entorno. Un buen tratamiento de la información que se requiere conocer garantiza y asegura que los demás pasos sean adecuadamente concebidos (identificación de tendencias, selección y priorización de problemas, estrategias de solución).²⁸

Para efectuar esta tarea se utilizará la matriz de problemas, a fin de establecer sus causas, constituye un momento clave del proceso en el que se seleccionan los principales problemas a enfrentar y las soluciones que se puede poner en marcha, en este proceso se requiere la participación de todos, con ideas que se irán concretando y de acuerdo a los consensos que se lleguen se determinan las principales. (CUADRO N. 2)

Para ilustrar tomaremos como ejemplo al azar un barrio ubicado bajo la jurisdicción de la Administración Zonal Sur.

²⁸ CUELLAR Juan Carlod; Burgwal Gerrit Planificación Estratégica y Operativa aplicada a gobiernos locales, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, pág. 133



MATRIZ: Diagnóstico y Priorización de la Problemática Sectorial

ADMINISTRACION ZONAL SUR: CABILDOS BARRIALES DEL SUR

Nº	PROBLEMAS	CAUSAS	SOLUCIONES	
1	Inseguridad en el Barrio SOLANDA: Asaltos, robos	Ausencia de policías y destacamento	Alarmas comunitarias en la Parroquia	ACCIÓN INM.
			Construcción y Equipamiento de Destacamento Policial	
2	Mercado de víveres antihigiénico QUITUMBE	Productos en pésimo estado, falta de una infraestructura adecuada	Acopio y Comercialización de productos agrícolas de la zona	PROYECTO
			Ferias zonales	
3	Las Unidades Educativas del barrio no cuentan con una adecuada infraestructura TURUBAMBA	falta de aulas y baterías sanitarias	Construcción de infraestructura en las Instituciones Educativas	PROYECTO
4	Vía de acceso al Barrio PUENGASI destruída	invierno, falta de asfalto, vía estrecha	Asfalto de la vía de ingreso	PROYECTO
			Ampliación y mejoramiento de vías	
			Señalización vial	
			Ampliación y mejoramiento de calles	
5	Porcentaje alto de población enferma SAN BARTOLO	Falta de farmacias comunitarias, y presencia médica	Servicio de farmacia en la Parroquia	PLAN
			ampliación de horario de atención	

CUADRO N. 2.



Luego de las deliberaciones pasarán a elegir delegados y delegadas para formar la COMISIÓN DE CONSEJO PARTICIPATIVO, los cuales deberán estar representados tanto de hombres y mujeres (equidad de género). Se puede nombrar un presidente, vicepresidente y secretario.

Elaboración de la Matriz Presupuestaria.- La información obtenida de las organizaciones barriales es trasladada a la Comisión para su análisis, que previa capacitación mediante reuniones con Técnicos Municipales, establecerán los costos y la factibilidad de las obras y los servicios, además previa disposición de techos asignados, se establecerá el presupuesto. El Municipio y el Comité del Presupuesto Participativo elaboran la matriz presupuestaria. (CUADRO N. 3)

De acuerdo a las experiencias obtenidas, la distribución de los recursos se ha dado en función de la población, pobreza y área urbana (ANEXO N. 2). Conforme los siguientes porcentajes:

DISTRIBUCION DEL TECHO PRESUPUESTARIO DE LAS ADMINISTRACIONES ZONALES

ADMINISTRACION ZONAL	POBLACION	POBREZA	AREA URBANA
ESPEJO (NORTE)	22,20	17,00	21,00
M. SAENZ (CENTRO)	11,70	9,80	4,80
E. ALFARO (SUR)	22,00	19,20	8,10
QUITUMBE	11,20	14,50	12,00
DELICIA	15,30	19,40	14,90
LOS CHILLOS	6,30	7,70	15,70
TUMBACO	6,40	6,30	14,20
CALDERON	4,90	6,10	9,30
TOTAL	100	100	100

Fuente: Coordinación Territorial MDMQ



MATRIZ PRESUPUESTARIA
ADMINISTRACION ZONAL SUR: CABILDOS BARRIALES

PRESUPUESTO ASIGNADO: 557.000

PLAN/ PROGRAMA	PROYECTOS Y ACCIONES INMEDIATAS	INDICADOR	M. VERIFICACIÓN	RESPONSAB.	VALOR	PLAZO C, M, L
COMUNICACIÓN INTEGRAL EN LA PARROQUIA	Alarmas comunitarias en la Parroquia	Alarmas instaladas en sitios estratégicos de los Barrios y Comunidades de la Parroquia	Alarmas, actas de entrega	Municipio, Junta Parroquial, Barrios y Comunidades	3000	C
FORTALECIMIENTO POLICIAL SOLANDA	Construcción y Equipamiento de Destacamento Policial	Destacamento Policial construido en la Parroquia	Infraestructura, acta de entrega	Municipio, Ministerio de Gobierno, Policía Nacional, Junta Parroquial, Tenencia Política, Comunidad	25.000,00	C
MEJORAMIENTO DEL MERCADO CENTRAL DE QUITUMBE	Acopio y Comercialización de productos agrícolas de la zona	Centro de Acopio funcionando	Actas, Facturas	Consejo Prov., Municipio, Juntas Parroquiales, ONGs, Productores Agropecuarios	20.000,00	M
	Ferias zonales	Productores Agropecuarios Capacitados y Organizados en la comercialización de sus productos	Actas, Certificados			
MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA E IMPLEMENTACIÓN TECNOLÓGICA EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS TURUBAMBA	Construcción de infraestructura en las Instituciones Educativas	Aulas Escolares Construidas Segundo piso sobre las baterías sanitarias. Tanque de Cisterna en el Centro Educativo Comunitario "Misión Andina" construidos	Infraestructura, actas de entrega	Municipio, Junta Parroquial, Padres de Familia, Directivos de Escuela, ONGs, MBS	100.000,00	L
VIALIDAD PUENGASI	Asfalto de la vía de ingreso	Vía de ingreso asfaltada	Acta de entrega	Municipio, Comunidad (Cogestión 50%)	400.000,00	L
	Ampliación y mejoramiento de vías	Vías ampliadas y mejoradas de los barrios				
	Señalización vial	Señalización vial de la Parroquia establecido	Registros			
	Ampliación y mejoramiento de calles	Calle del Barrio				
PROGRAMA DE PREVENCIÓN EN SALUD SAN BARTOLO	Servicio de farmacia en la Parroquia	Farmacia funcionando en la Parroquia	Acta de entrega	Municipio, Patronato Sur	9.000,00	M
	ampliación de horario de atención	Sección de Consulta patronato sur atendiendo a la población de la Parroquia	Registros			
TOTAL					557.000,00	

CUADRO N. 3



Previo a la asignación de recursos fijados para el PP de acuerdo al análisis efectuado por la Dirección Metropolitana Financiera y políticas presupuestarias de alcaldía, se somete a los talleres con la Comisión para la discusión de prioridades.

Para facilitar el trabajo de las Comisiones saldrá un representante por cada sector (65 miembros) y formarán el CONSEJO DE PRESUPUESTO, más los representantes del municipio sin derecho a voto. En base, a las prioridades temáticas y regionales el gobierno le propone al Consejo del Presupuesto un esquema base de los montos de los cuales dispone en una posible distribución. Esta distribución debe respetar las tres primeras prioridades elegidas por el conjunto de las regiones. Aquí no hay un componente de participación, sino un criterio de solidaridad, entendiendo que hay zonas que están peor que otras.

Luego de someter a votación, en la Matriz se le asigna a la primera prioridad 4 puntos a la segunda 3, y así sucesivamente. (CUADRO N. 4). Es uno de los momentos fundamentales y polémicos del proceso, porque se puede establecer cuál es la prioridad de toda la ciudad. Con la suma de la columna donde cada representante establece sus prioridades, establecidas por la población, proceso que debe ser democrático sometiendo a votación.

Se organiza el Plan de Inversión, el cual es socializado con la población y publicado a fin de que sea una herramienta de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los acuerdos establecidos”.²⁹

²⁹ CABANNES Yves “72 Respuestas a las 72 Preguntas Frecuentes sobre los Presupuestos Participativos” publicación 2004



Finalmente se adjuntará el acta de acuerdo y compromiso suscrito entre la Comisión del Presupuesto Participativo y autoridades municipales o sus delegados.



MATRIZ: Identificación y Priorización de Proyectos de Inversión y Actividades

EJE ESTRATEGICO	PROYECTOS Y ACCIONES INMEDIATAS	LOCALIZACION	PRIORIZACION
SOCIAL	FORTALECIMIENTO POLICIAL	SOLANDA	4
ECONOMICO	MEJORAMIENTO DEL MERCADO CENTRAL	QUITUMBE	3
SOCIAL	MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA E IMPLEMENTACIÓN TECNOLÓGICA EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS	TURUBAMBA	2
TERRITORIAL	VIALIDAD	PUENGASI	1
SOCIAL	PROGRAMA DE PREVENCIÓN EN SALUD	SAN BARTOLO	2

CUADRO N. 4



Dentro de los criterios rectores para priorización de proyectos en el marco del presupuesto participativo están:

- Proyectos y Obras que Generen Impacto en el Desarrollo en la Zona.
- Promoción del Desarrollo Económico Local Sostenible
- Atención de Necesidades Básicas Insatisfechas
- Integración Vial Territorial
- Gestión de Riesgos, para abordar los Cambios Climáticos, que destruyen infraestructura social y productiva
- Revertir situaciones de Pobreza y desnutrición Infantil:
- Conglomerado de Proyectos Productivos
- Fortalecimiento de Capacidades de las Organizaciones e Instituciones, con enfoque de género

Asamblea a nivel municipal.- Es un evento donde el Comité del Presupuesto Participativo entrega oficialmente a la Asamblea de Quito y al Alcalde la lista de proyectos prioritarios definidos con la participación ciudadana.³⁰

En Asamblea se ratifica las obras priorizadas y se remite oficialmente para la aprobación del Concejo Metropolitano siendo de obligatorio cumplimiento.

4. **FORMULACION Y PROGRAMACION PRESUPUESTARIA**

Constituye la fase de articulación entre las propuestas de acción y metas de los diferentes actores socio económico, con los catálogos y clasificadores presupuestarios, estableciéndose la estructura formal del presupuesto cuantificado en términos monetarios de ingresos y

³⁰ CABANNES Yves “72 Respuestas a las 72 Preguntas Frecuentes sobre los Presupuestos Participativos” publicación 2004



gastos, el área de presupuesto es la encargada de efectuar la programación presupuestaria.

En esta fase se considera:

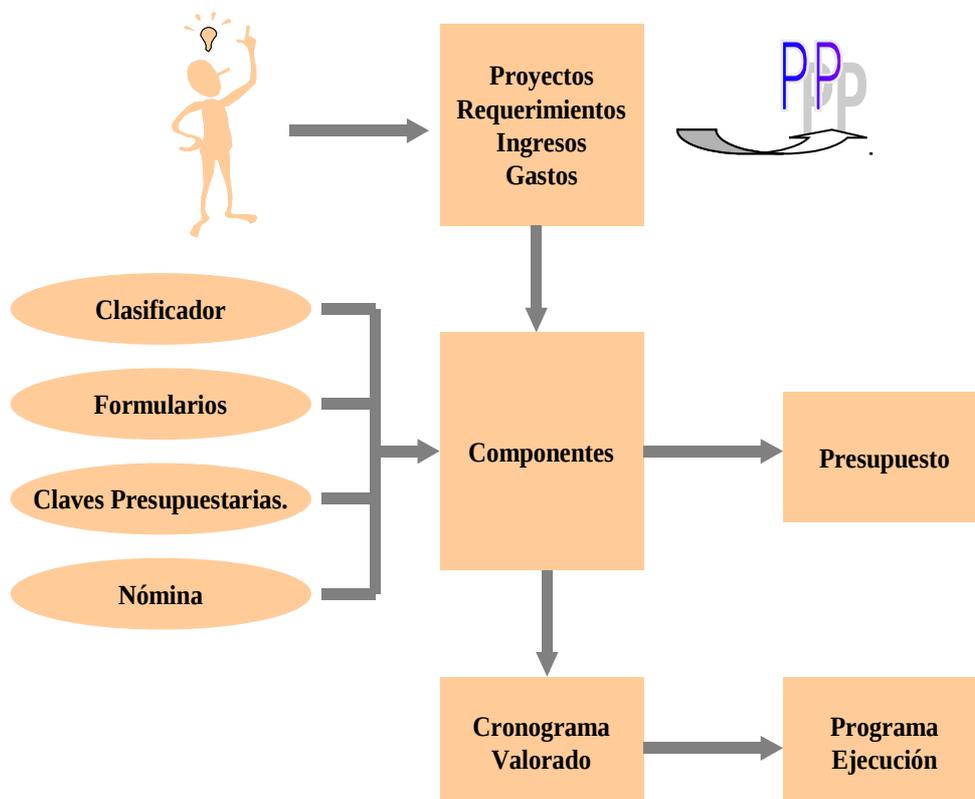
- Estimación de los Ingresos
- Prever los egresos para el año fiscal
- Revisión de los POAs

Conforme Normas Técnicas de Presupuesto se deberá desagregar el gasto en programa, subprograma, proyecto y actividad. En esta etapa se cuenta con la información completa sobre la disponibilidad de recursos, se realiza la asignación al máximo nivel de detalle, en donde se incorporará el PP.

INSTRUMENTOS:

- Políticas generales y específicas
- Planes operativos anuales
- Estadísticas años anteriores
- Formularios Presupuestarias e instructivos
- Clasificador presupuestario de ingresos y gastos
- Catálogos presupuestarios
- Claves presupuestarias

Programación y Formulación



La fase de formulación y programación constituye la más importante, debe iniciarse en el mes de enero y concluir en el mes de junio, del año anterior de su ejecución, en donde se definirá y se incorporará el presupuesto participativo, en ella se determina las acciones que la municipalidad llevará a cabo, el financiamiento y las metas a cumplir.

En esta fase se debe definir cuánto se asignará para el PP, con la siguiente fórmula:

$$I - R - Ob - D - Sb$$



INGRESOS - REMUNERACIONES - OBLIGACIONES CONTRAIDAS POR LA MUNICIPALIDAD - DEUDAS - SERVICIOS BÁSICOS

Los techos presupuestarios se realizan actualmente en base histórica, si tomamos el ejemplo de la zona sur, el año ejecutado 2007 sirvió de referencia para el 2008, adicionando parámetros económicos como por ejemplo tasa de crecimiento, entre otros parámetros (ANEXO 3), sin embargo, al incorporar el PP éste se basará en resultados y su asignación se incrementará en función de objetivos estratégicos.

En el PP se considerará también los aportes que la comunidad incluirá por proyectos de cogestión. Se fijará los techos y los recursos destinados para PP. Es preciso se ubique o se desconcentre los recursos en las administraciones zonales como un proyecto adicional.

Luego de Consolidar la proforma presupuestaria, debe ser presentada ante el Concejo Metropolitano para su aprobación y discusión de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y una vez aprobado, es importante dar a conocer a la comunidad a través de la Comisión de Presupuesto los lineamientos y los montos que fueron considerados como PP y en base a ello, se realice el seguimiento respectivo, se puede utilizar mecanismos de comunicación, a través de un evento público, publicación en medios o como se mencionó anteriormente por medio de la Web.

Esta fase clausura la formulación del presupuesto de manera participativa.



5. RENDICION DE CUENTAS

En el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es una práctica continua que el señor Alcalde presente ante la ciudadanía un informe de toda su gestión, y así lo expresa la Ordenanza 187, es necesario que se incluya, dentro de este evento o de acuerdo a un acto consensuado con la ciudadanía, el detalle y los resultados obtenidos en cuanto a la planificación de las obras y servicios que fueron requeridos conforme PP, el cual puede ser expuesto ya sea por la Dirección Metropolitana Financiera o por Coordinación Territorial que es la encargada de la planificación administrativa, operativa y de enlace con las administraciones zonales .

En esta etapa los representantes de la ciudadanía podrán realizar las preguntas, comentarios, preocupaciones acerca del cumplimiento de las prioridades definidas en los encuentros zonales: Esto permitirá un espacio de diálogo siempre y cuando se lo lleve con altura lo que fortalecerá la democracia local.

6. VEEDURIAS CIUDADANAS

La veeduría ciudadana es un mecanismo de participación social a través del cual representantes de instituciones de la sociedad civil se agrupan con el fin de hacer un seguimiento al cumplimiento de obligaciones, compromisos, competencias y funciones de las entidades públicas.

En el PP, la veeduría ciudadana es un mecanismo de participación activa de la sociedad civil en la vigilancia de los procesos de ejecución



de obras y servicios llevados a cabo por la municipalidad.

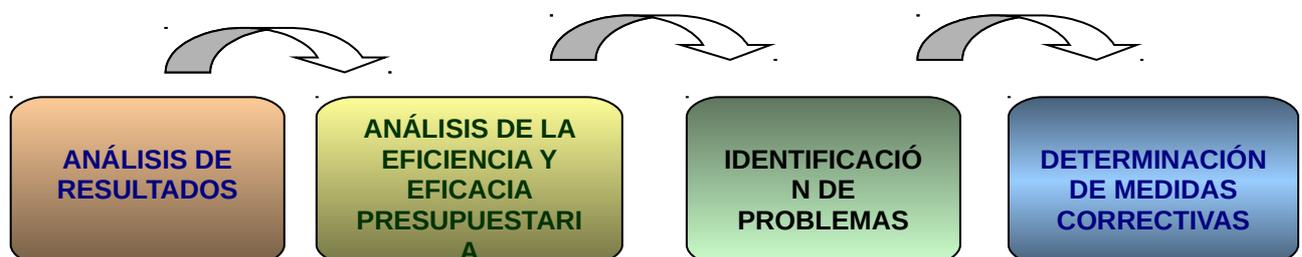
Conforme Ordenanza 187, también serán consideradas las personas y organizaciones de la sociedad civil interesadas y comprometidas con el tema.

El objetivo principal es promover la transparencia en la gestión local, logrando de esta manera que la población incremente su confianza en la gestión de sus autoridades y por ende corrobore con el desarrollo de su comunidad.

Entre los objetivos principales están:

- Analizar los resultados de los programas, proyectos; y, los recursos se asignen según las necesidades de la colectividad
- Suministrar información respecto a los avances logrados, con el propósito de adoptar medidas correctivas, oportunas y de apoyo indispensables.
- Realizar seguimientos permanentes a la ejecución de obras y servicios.

EVALUACION DE LA GESTION PRESUPUESTARIA





3.2.3 CRONOGRAMA DE LAS FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

CICLO PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	RESPONSABLES	FECHA
1.- FORMACION EQUIPO COORDINADOR	Equipo técnico Municipal	FEBRERO - MARZO
2.- FASE INICIAL: Preparación - Difusión - Convocatoria - Identificación y Registro Agentes Participantes - Desarrollo de Talleres de capacitación	Equipo técnico Municipal	ABRIL - MAYO
3.- PRESENTACION Y NEGOCIACION DE PRIORIDADES: Talleres Descentralizados por Zona y Plan de Desarrollo Concertado - Diagnóstico y Priorización de Problemas - Definición de Criterios e Identificación y Priorización de Proyectos - Formalización de Acuerdos y	Zonas, Cabildos Barriales, Equipo Técnico Municipal	MAYO-JUNIO
4.- FORMULACION Y PROGRAMACION PRESUPUESTARIA: vinculación Presupuesto - Plan, establecimiento de techos	Equipo técnico Municipal	MAYO-SEPTIEMBRE
Talleres de Priorización - Votación Matriz Presupuestaria	Delegados Cabildos Barriales	AGOSTO-SEPTIEMBRE
5.- TALLER CENTRAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS	Alcalde Metropolitano, Coordinación Territorial, DMF	JULIO-AGOSTO SIGUIENTE AÑO
6.- VEEDURIAS CIUDADANAS	Comité de Vigilancia	TRIMESTRAL

3.2.4 ANÁLISIS DE LAS DIFICULTADES Y DESAFÍOS EN SU APLICACIÓN

- Uno de los riesgos que se corre al implantar el PP es la poca voluntad que podría existir en los funcionarios municipales ya sea por el cambio en su trabajo al tener mayor contacto con la comunidad o en la falta de capacitación, es por esta razón que se requiere sensibilización.
- El tener un presupuesto disperso por los diversos recursos existentes en empresas municipales y corporaciones se correría el riesgo de duplicar obras o servicios.

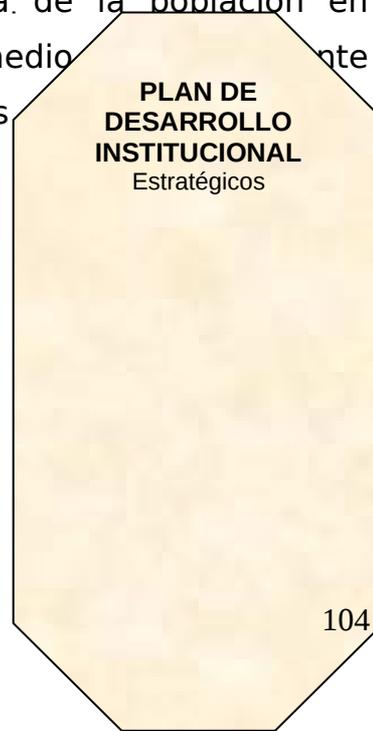


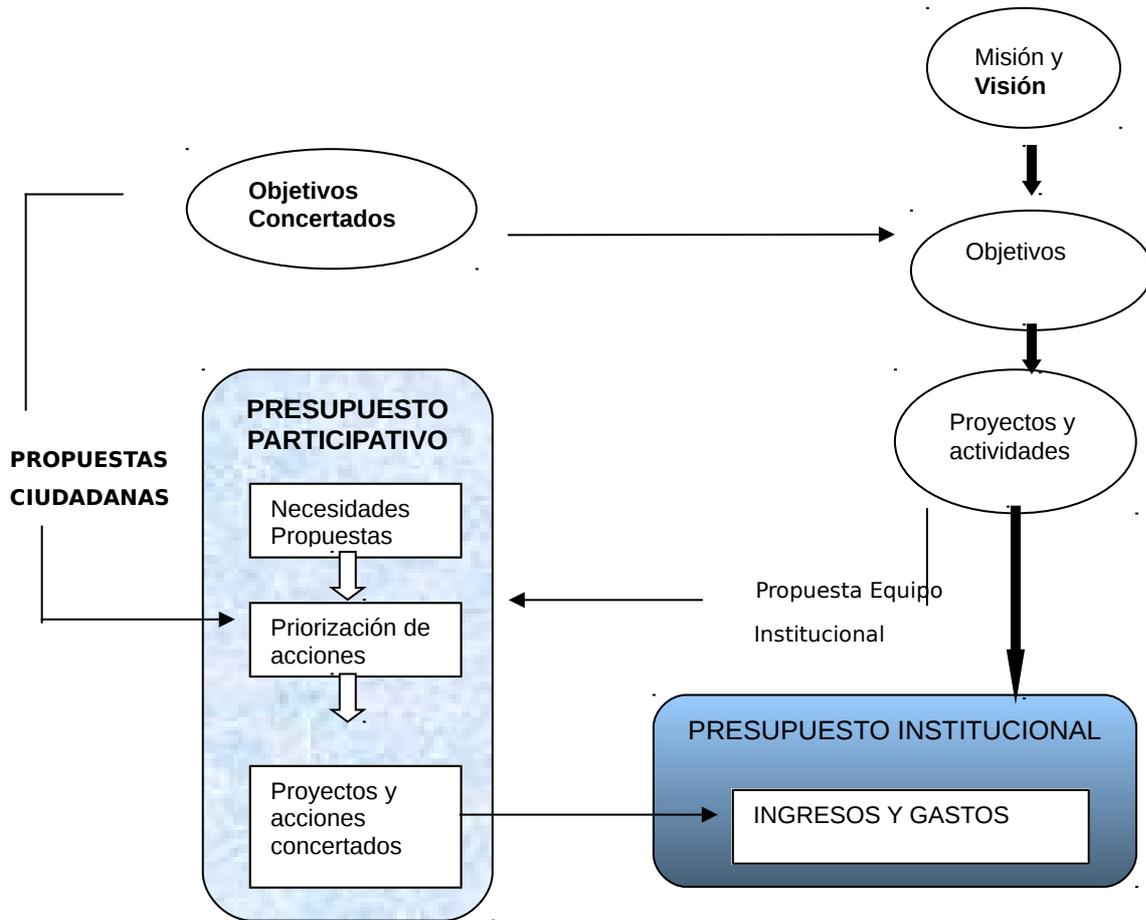
- En las reuniones en comunidad, es posible que surjan líderes con actitudes clientelares, con el propósito de introducirse en política y obtener favores electorales, por esta razón es importante involucrar a personas interesadas en ayudar y evitar que los delegados sean reelegidos. Cada año es aconsejable se cambien los representantes.
- La desconfianza al principio del proceso por parte de los ciudadanos, podría debilitar su implementación, tal vez por desconocimiento, poca motivación o por tiempo invertido, aquí juega un papel importante la comunicación.

3.2.5 VINCULACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO CON LA PLANIFICACIÓN

El presupuesto participativo es un instrumento de planificación a corto plazo, que se elabora a partir de los objetivos estratégicos concertados y de los objetivos institucionales del municipio.

Para que las prácticas serias y consecuentes de planificación sean realmente concretadas, es necesario que los beneficiados por esa práctica presionen. Desde el punto de vista de la población en general, el presupuesto participativo es un medio bastante adecuado para hacer valer sus voluntades municipales.





La planificación, tan exaltada, no es ninguna garantía de éxito económico y de tranquilidad social, pero su ausencia representa con certeza la pérdida de oportunidades, riesgos más altos, mayores costos y una ampliación de las incertidumbres.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es uno de los mayores impulsores de cambios, tanto en su estructura como en el



desarrollo local, desde el año 2000 el alcalde, ha sido uno de los principales gestores de un proceso de descentralización municipal, el principio de mejorar la calidad de gasto, ha sido el principal objetivo; la planificación, la cultura de proyectos y la evaluación cualitativa y cuantitativa, han sido las herramientas, sin embargo, existe una limitada intervención de la ciudadanía en los planes de desarrollo local.

En el año 2006 se da un gran paso, al impulsar a través de la Ordenanza 187 un esquema de participación ciudadana, pese a ello, aún no ha sido puesta en práctica por falta de decisión política o por no contar en lo relacionado al presupuesto con una guía práctica y metodológica. No ha sido posible aun incorporar a la ciudadanía en el proceso de formulación presupuestaria, a pesar de existir un gran interés de la comunidad, por conocer mejor y apoyar el plan Estratégico de Quito, el presupuesto se lo sigue elaborando sin consenso ciudadano.

La Constitución Política del Ecuador, precisa el establecimiento de un presupuesto participativo garantizando la representación ciudadana en la toma de decisiones en los planes de desarrollo local.

El Presupuesto por programas que se lleva a cabo en el MDMQ si bien representa un paso muy grande de aquellos presupuestos tradicionales que únicamente permitía un control contable ya que ha sido una herramienta para organizar las previsiones y controles de ejecución presupuestaria capaz de enlazar entre sí los planes de gobierno y los recursos para implementarlos, el presupuesto participativo, significa avanzar un paso más en el sentido del perfeccionamiento político. En él, no son sólo las autoridades quienes participan en las decisiones sobre finanzas, la sociedad civil asume un papel activo; pasa a ser agente y no mero paciente.



De acuerdo a las experiencias obtenidas, cada municipio en el país o a nivel latinoamericano es diferente en la utilización metodológica para la aplicación de un presupuesto participativo, dado por la situación geográfica, por los recursos que posee, por su cultura o por el número de población, más aun, en el Municipio de Quito se constituye un reto su aplicación, a través del tiempo se ha asumido varias capacidades en: salud, educación, seguridad, entre otros, y dependerá en gran medida de una adecuada coordinación y la decisión, tanto de las autoridades como de los funcionarios y sobre todo del incentivo que se dé a la población a participar en este proceso.

Las prioridades establecidas en todos los debates tendrán que ajustarse en lo posible financieramente, por cuanto, puede ocurrir que se seleccionen obras sin que existan los estudios previos, esto provoca que al momento de la inversión los recursos sean limitados, y el gobierno local pierda credibilidad.

Los ingresos de autogestión a pesar de constituir una parte importante del financiamiento municipal del total del presupuesto ejecutado, son insuficientes para asegurar cubrir todos los egresos previstos. Existe una dependencia muy fuerte del presupuesto municipal respecto de las transferencias que, en su casi totalidad, provienen del Gobierno Central, esto afectara en las decisiones que se toman con respecto a la obra pública.

Son varios los obstáculos que debe superar el presupuesto participativo para generalizarse como metodología de decisión de asignaciones y distribución en los gobiernos municipales. Sólo el tiempo y la práctica sabrán dar respuesta definitiva sobre esta posibilidad. De la experiencia y la reflexión bien conducidas y exitosas podrá surgir y fortalecerse un conjunto de elementos para el abordaje novedoso sobre el papel de la intervención del gobierno local en un



contexto democrático que supere los límites de la democracia representativa.

RECOMENDACIONES

Mantener un presupuesto consolidado con empresas para un mayor control y cumplimiento del presupuesto participativo, la Dirección Metropolitana Financiera debe convertirse en un ente coordinador y regulador, para que se consolide toda la información financiera, lo que transparentará las inversiones que efectúan las empresas, de igual forma debe efectuarse una reestructuración del gasto.



Distribuir y asignar los recursos en base al principio de equidad lleva a tomar en cuenta algunos criterios. El primero de ellos es la población: a mayor cantidad de población, más recursos. El segundo, el de las necesidades básicas insatisfechas: a mayores indicadores de necesidades básicas Insatisfechas por sector.

Se debe clasificar adecuadamente las asignaciones según lo que corresponde a la definición de gasto corriente o gasto de inversión, por cuanto repercute en una presentación distorsionada de la clasificación económica del presupuesto y en el análisis que se realice.

Establecer un sistema de elaboración de informes finales de evaluación semestral cualitativo y cuantitativo, presentada por las unidades administrativas o por las unidades ejecutoras de los programas institucionales, que permitan facilitar propuestas de modificaciones presupuestarias que tengan la debida justificación para el cumplimiento de los objetivos.

Revisar la estructura funcional municipal, por cuanto existe una gran gasto en cuanto a las obligaciones remunerativas lo que disminuye el grado de eficiencia de la municipalidad, además de duplicar funciones que afectan la equidad en la distribución de los recursos que podrían ser orientados en mayor parte a un presupuesto participativo.

Analizar las necesidades insatisfechas, reducir los gastos corrientes, y establecer una política concertada de cogestión que podría ser 60 - 40, es decir 60% de aporte fiscal del municipio y 40% de aporte de autogestión de la comunidad para satisfacer las demandas comunitarias.



El cumplimiento se asegura si la actuación municipal se adecua a las demandas y prioridades salidas de las asambleas, es decir a través de la democracia participativa. Las inversiones o actuaciones a realizar responden a necesidades reales y son los problemas que más preocupan a la ciudadanía por lo que su resolución aumentará el nivel de bienestar de la población.

La eficiencia se mide a través del control de la actuación municipal que realiza la asamblea o los delegados elegidos directamente para ello. Las autoridades municipales deben responder ante la asamblea de ciudadanos sobre los medios empleados (diseño y presupuesto elegido,

Empresas contratadas, recursos puestos a disposición, entre otros) para el cumplimiento de los objetivos planteados. La transparencia que ello exige puede evitar la corrupción y también el favoritismo y el clientelismo politiquero. A pesar de la importancia de conseguir eficacia y eficiencia en la gestión municipal, la principal cualidad del presupuesto participativo es de carácter social, como factor de transformación económico.

BIBLIOGRAFIA

- ACHIG, Lucas; Metodología de la Investigación Social. Cuenca, 1986 (1º ed.)
- Acuerdo ministerial 447 - Clasificador Presupuestario
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo; Teoría General del Estado, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1987



- BALAREZO Carmen, Guía para el Análisis de Casos de Presupuesto Participativo – Cuenca 2003
- CABANNES, Y (2003): Financiación local y Presupuesto Participativo. Red 9 URB-AL.
- CUELLAR Juan Carlod; Burgwal Gerrit Planificación Estratégica y Operativa aplicada a gobiernos locales Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador
- Documento reproducido por el Ministerio de Economía y Finanzas- ¿Cómo hacer un presupuesto participativo? Mayo 2008
- Ecuador - Constitución Política de la República, Quito 2009
- FREITAS ANDREA, La Experiencia de Democracia Participativa en Porto Alegre
- FONSECA Julio, La Planificación y el Presupuesto Participativo gestión democrática de Quijos, 2004.
- GÓMEZ JIMÉNEZ MARÍA ISABEL “La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil).
- HERNANDEZ, Roberto; FERNANDEZ, Carlos y BAPTISTA, Pilar. Metodología de la Investigación. México, Mcgraw-Hill Ediciones, 2003 (2º ed.)
- JIMENEZ Porfirio; El Mundo de las Finanzas. Ecuador 2008
JONES, Reginaldo L, Presupuesto, Editorial McGraw-Hill, 1994.



- LEIVA ZEA, Francisco; Nociones de Metodología de Investigación Científica. Quito, 1984 (3º ed.)
- LEY Orgánica de Régimen Municipal
- MATÍAS HERNÁNDEZ DOMINGO, Evaluación Exploratoria Presupuesto Participativo en los Municipios de Villa González y Altamira
- ENCARTA, microsoft; 2007, 1993-2006 Microsoft Corporation.
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, Reglamento Orgánico
- [ROMAN, Reyes; Llamazares Iván; Diccionario Crítico de Ciencias Sociales](#), Universidad de Salamanca, Método comparativo.
- SWEENY, Allen H. W. - RACHLIN Robert, Manual de Presupuestos, Editorial McGraw-Hill, 1994.
- UNIFEM, El Progreso de las mujeres en el mundo, 2000

INTERNET, PAGINAS WEB:

- www.monografias.com/trabajos17/educación
- www.urbalvalparaiso
- www.suivd.gov.co
- www.tercerao.blogspot.es/
- www.aporrea.org
- www.cglu.org



- www.quito.gov.ec
- www.noticias.com
- www.elcomercio.com
- www.portoalegre.rs.gov.br
- www.estado.rs.gov.br
- www.luciano@gp.prefpoa.com.br
- www.finanzas.com.mx/noticias/Default.htm
- www.4.inec.gov.ec
- www.Cotacachi.gov.ec