

# Los presupuestos participativos en Ecuador: ¿una herramienta ciudadana de política fiscal?

Gabriel Santiago Galán Melo\*

## Introducción

La Constitución de la República de Ecuador, aprobada mediante referéndum constitucional el 28 de septiembre de 2008, y promulgada en el Registro Oficial N° 449 el 20 de octubre de aquel año, trajo consigo algunas modificaciones respecto de la participación ciudadana; *inter alia*, el artículo 100, por ejemplo, dispone que en todos los niveles de gobierno deben conformarse instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno; precisando que dicha participación en tales instancias se ejerce, entre otras, para elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.<sup>1</sup> El artículo 85, número 3, segundo inciso, *eiusdem* –siguiendo aquella línea de aparente innovación respecto de las formas de participación política directa–<sup>2</sup> obliga al Estado a garantizar la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades (a través de

---

\* Doctor (c) en Derecho (PhD). Magister en Derecho con mención especial en Derecho Tributario y Especialista Superior en Tributación por la Universidad Andina Simón Bolívar. Magister en Derecho Civil y Procesal Civil por la Universidad Técnica Particular de Loja. Abogado de las Cortes y Tribunales de Justicia de Ecuador y Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Profesor en las Universidades Andina Simón Bolívar y de Los Hemisferios. Conferencista y autor de varias publicaciones jurídicas.

1. Art. 100, N° 3, Constitución de la República de Ecuador.

2. El art. 1, inc. segundo, de la Constitución de la República de Ecuador, declara que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, la cual se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

los presupuestos participativos) en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos.

De ahí que el artículo 267 de la Constitución de la República reconozca, por ejemplo, la capacidad de los gobiernos parroquiales rurales para planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, siempre que se encuentren contenidos en los planes de desarrollo y se hallen incluidos en los presupuestos participativos anuales. En Brasil, la ciudad de Porto Alegre fue la primera en configurar un presupuesto participativo en 1988; Montevideo (Uruguay) lo hizo en 1990, y a partir de aquellas experiencias, existen otros varios ejemplos en Latinoamérica y el mundo. A la fecha –se dice– existen más de tres mil ciudades (rurales y urbanas; pequeñas, intermedias y grandes) que se han sumado a esta iniciativa. Brasil ha desarrollado ampliamente la noción de los presupuestos participativos, y de manera progresiva estos han sido objeto de regulación por parte de las legislaciones de varios Estados latinoamericanos.<sup>3</sup>

En Ecuador, los presupuestos participativos están reglados esencialmente por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y no por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que es el cuerpo normativo que regula esencialmente los sistemas descentralizados de planificación participativa y de finanzas públicas, y su inevitable interconexión respecto del desarrollo planificado del país; haciendo notar aparentemente –por su especificidad normativa– que los presupuestos participativos han sido configurados en este país, sustancialmente, como un mecanismo de participación ciudadana localizado en los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados, anclados a los procesos de planificación, y no como un instrumento o herramienta real de política fiscal en tales niveles o en el gobierno central, como

---

3. Cfr. Bloj, Cristina, “El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias”, Naciones Unidas, CEPAL, Chile, octubre de 2009. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/LC13123\\_es.pdf;jsessionid=16F3AC26053E8175FF0F14B6C655EDC8?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/LC13123_es.pdf;jsessionid=16F3AC26053E8175FF0F14B6C655EDC8?sequence=1) [fecha de consulta: 08/11/2018].

debería presumirse tratándose de un *presupuesto* (considerando el enfoque que le ha dado a este la Constitución de la República).<sup>4</sup>

De ahí que el artículo 8 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establezca simplemente –en clave constitucional– que cada nivel de gobierno debe definir los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos “de conformidad con la ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial”, excluyendo de esta manera el tratamiento legal del presupuesto participativo de su texto, pues no vuelve a hacer mención de aquel en el mismo, pese a estar formado por ciento ochenta y un artículos y varias disposiciones adicionales, sino que realiza un reenvío normativo indeterminado a otra ley o a otras leyes (ninguna que regule técnico-financieramente a los presupuestos participativos).

Sin embargo, tal subordinación –respecto del plan de desarrollo y ordenamiento territorial– deja entrever un elemento que promueve la inquietud objeto del presente ensayo:

... ¿los presupuestos participativos en Ecuador son una herramienta ciudadana de política fiscal o un mecanismo de participación ciudadana sujeto a la planificación de una circunscripción en particular? [...]; es decir, sirven para instrumentar la ejecución prioritaria de ciertos objetivos comunes –como herramienta de gestión y decisión fiscal– o sirven, en realidad, como un mecanismo de comunicación y legitimación de la priorización o prelación de necesidades sociales a ser atendidas, hechos previamente por el ejecutor de los niveles locales de Gobierno o del Gobierno central en su planificación, asentándose entonces como un elemento relevante de gobernabilidad (en un modelo de democracia deliberativa y representativa), pero no como un instrumento de gestión pública.<sup>5</sup>

---

4. Art. 292 de la Constitución de la República de Ecuador: “El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados”.

5. Monsiváis Carrillo, Alejandro, “Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 68, N° 2, México, abril/junio 2006. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So188-25032006000200004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-25032006000200004) [fecha de consulta: 08/11/2018].

Dicha problemática resulta compleja, y el presente trabajo parece insuficiente para desentrañarla en profundidad; en todo caso, amerita dar un primer paso: determinar si en efecto los presupuestos participativos en Ecuador constituyen o no una herramienta o instrumento ciudadano de política fiscal, más allá de la indiscutible configuración que tienen como mecanismos de participación ciudadana. Para ello, se describirá en primer lugar la noción conceptual de los presupuestos participativos en Ecuador, para luego desarrollar la vinculación instrumental entre la política económica y el presupuesto, buscando caracterizar a este último, a fin de concluir si los presupuestos participativos encajan o no en aquel relacionamiento instrumental, y en dicha medida, si constituyen o no herramientas de política fiscal.

## Presupuestos participativos en Ecuador

En Ecuador, el presupuesto participativo es definido como aquel proceso mediante el cual las ciudadanas y los ciudadanos, de manera individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas.<sup>6</sup> A dicho efecto, en los gobiernos autónomos descentralizados, en particular, existen –se supone– instancias de participación con la finalidad de elaborar los presupuestos participativos.<sup>7</sup> El artículo 304, letra c) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización dispone que los gobiernos autónomos descentralizados conformen un sistema de participación ciudadana, que se regule por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, con una estructura y denominación propias, para –entre otras cosas– elaborar los presupuestos participativos de los gobiernos; en este caso, se observa una sutil imprecisión: los presupuestos participativos son inicialmente definidos como procesos de participación y de inclusión ciudadana en la toma de decisiones de gobierno sobre sus presupuestos, pero luego son considerados como una creatura instrumental hecha en conjunto entre las autoridades del gobierno local y la ciudadanía.

---

6. Ley Orgánica de Participación Ciudadana, art. 67.

7. *Ibíd.*, art. 64.

Como un proceso específico de inclusión ciudadana en las decisiones de gobierno sobre sus presupuestos, los presupuestos participativos se caracterizan por mantenerse abiertos a las organizaciones sociales y ciudadanía que deseen participar; suponen un debate público sobre el uso de los recursos del Estado; y otorgan (en apariencia) poder de decisión a las organizaciones y a la ciudadanía para definir la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones.<sup>8</sup> Así demarcan el objetivo principal en la configuración de tales presupuestos: orientar el gasto público de inversión atendiendo a las necesidades priorizadas ciudadanamente, premisa que los encaminaría hacia la configuración de una herramienta efectiva de política fiscal. Sin embargo, el debate del presupuesto participativo debe llevarse a cabo en el marco de los lineamientos del plan de desarrollo elaborado por el consejo local de planificación del nivel territorial correspondiente y de la planificación nacional,<sup>9</sup> de manera de que este proceso de participación ciudadana debe ajustarse a los lineamientos de los planes de desarrollo elaborados por el Consejo Nacional de Planificación Participativa<sup>10</sup> y por los consejos locales de planificación participativa.<sup>11</sup>

Una breve inquietud: ¿la capacidad para orientar el gasto público de inversión atendiendo las necesidades priorizadas ciudadanamente a través de los presupuestos participativos se encuentra delimitada por los lineamientos de los planes de desarrollo local y nacional? La participación ciudadana es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho debe ser respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin (supuestamente) de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, y el diseño y ejecución de los

---

8. *Ibidem*, art. 68.

9. *Ibidem*, art. 68.

10. El Consejo Nacional de Planificación está integrado por los distintos niveles de gobierno, la participación ciudadana y una secretaría técnica que lo coordina. (ver art. 279, Constitución de la República de Ecuador).

11. Art. 69, Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Tales planes (el Plan Nacional de Desarrollo y los planes locales) deben ser elaborados de abajo hacia arriba o promover la sinergia necesaria entre los planes de desarrollo de los diferentes niveles territoriales.

presupuestos participativos de los gobiernos;<sup>12</sup> por lo que los planes de desarrollo local y nacional deberían ser también elaborados y aprobados en espacios abiertos de participación ciudadana. No obstante, tales planes –específicamente los locales– son aprobados por el máximo órgano de gobierno: el consejo provincial,<sup>13</sup> el consejo cantonal,<sup>14</sup> la junta parroquial<sup>15</sup> o el consejo metropolitano,<sup>16</sup> pese a que en su formulación sí participa la ciudadanía, subordinando finalmente, así, la opinión ciudadana a la decisión política exclusiva del órgano competente del gobierno local.

Tal subordinación, al parecer, se extiende asimismo a la elaboración de los presupuestos participativos como creatura conjunta de los ciudadanos y las autoridades, ya que aquellos deben responder y respetar los planes de desarrollo local y nacional. Ahora bien, a fin de obtener claridad al respecto se deben indagar dos caracteres del procedimiento para la elaboración del presupuesto participativo: (1) la autoridad competente (el prefecto provincial,<sup>17</sup> el alcalde,<sup>18</sup> el presidente de la junta parroquial<sup>19</sup> o el alcalde metropolitano)<sup>20</sup> es quien inicia el proceso de deliberación pública para la formulación del presupuesto con anterioridad a la elaboración del proyecto del mismo;<sup>21</sup> y (2) la dis-

---

12. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, art. 3, letra g).

13. *Ibidem*, art. 47, letra d).

14. *Ibidem*, art. 57, letra e).

15. *Ibidem*, art. 67, letra b).

16. *Ibidem*, art. 87, letra e).

17. *Ibidem*, art. 50, letra g).

18. *Ibidem*, art. 60, letra g).

19. *Ibidem*, art. 70, letra f).

20. *Ibidem*, art. 90, letra h).

21. Art. 242, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: “La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado, previo el proceso participativo de elaboración presupuestaria establecido en la Constitución y este Código, con la asesoría de los responsables financiero y de planificación, presentará al órgano legislativo local el proyecto definitivo del presupuesto hasta el 31 de octubre, acompañado de los informes y documentos que deberá preparar la dirección financiera, entre los cuales figurarán los relativos a los aumentos o disminuciones en las estimaciones de ingresos y en las previsiones de gastos, así como la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y un estado de ingresos y gastos efectivos del primer semestre del año en curso. Además, cuando fuere procedente, deberá acompañarse el proyecto complementario de financiamiento a que se refiere el artículo siguiente”.

cusión y aprobación de los presupuestos participativos –como componente del proyecto de presupuesto que aprueba con posterioridad el órgano legislativo del gobierno local<sup>22</sup>– son temáticas, se realizan con la ciudadanía y las organizaciones sociales que deseen participar, y con los delegados de las unidades básicas de participación, comunidades, comunas, recintos, barrios y, parroquias urbanas y rurales. De tal manera que los presupuestos participativos no configuran sino una metodología cierta de inclusión social en el debate sobre las decisiones de gestión del gobierno local, pero no necesariamente –y menos aún de modo determinante– sobre estas.

Por ello, si bien las autoridades y funcionarios del ejecutivo de cada nivel de gobierno coordinan el proceso del presupuesto participativo correspondiente, la asignación de los recursos que el órgano legislativo del gobierno local aprueba se hace conforme a las prioridades de los planes de desarrollo para propiciar la equidad territorial y sobre la base de la disponibilidad financiera del gobierno local respectivo.<sup>23</sup> Por ende, más allá del renovado espacio ciudadano de deliberación abierta y participativa, la asignación final de los recursos se realiza conforme a las prioridades contenidas en el plan de desarrollo aprobado por el máximo órgano del Gobierno local, y técnicamente sobre la base de la suficiencia financiera de aquel nivel de gobierno (prevista técnicamente),<sup>24</sup> y no sobre la prelación de las múltiples demandas sociales presentadas abiertamente por la ciudadanía.

22. Art. 245, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: “El legislativo del gobierno autónomo descentralizado estudiará el proyecto de presupuesto, por programas y subprogramas y lo aprobará en dos sesiones hasta el 10 de diciembre de cada año, conjuntamente con el proyecto complementario de financiamiento, cuando corresponda. Si a la expiración de este plazo no lo hubiere aprobado, este entrará en vigencia. El legislativo tiene la obligación de verificar que el proyecto presupuestario guarde coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial respectivos”.

23. Art. 70, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

24. Art. 236, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: “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 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”.

De ahí que el segundo inciso del artículo 238 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización señale que la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, *considerando el límite presupuestario*, deba definir prioridades anuales de inversión *en función de los lineamientos del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial*, que son procesadas por el ejecutivo local e incorporadas en los proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados. De tal manera, los presupuestos participativos como un proceso de inclusión en las decisiones de gestión del gobierno tienen dos límites que finalmente los excluye del núcleo particular de la decisión política real: (1) la planificación aprobada por el gobierno local, y (2) la suficiencia fiscal del gobierno local; los presupuestos participativos constituirían simplemente un método que con aparente relevancia podría incidir, en el mejor de los casos, en la priorización del gasto de inversión –uno de los subcomponentes del presupuesto–, y siempre que no exceda la planificación previa del nivel de gobierno que corresponda.

No obstante, en la medida en que se cualifica al presupuesto finalmente aprobado (que trata de un instrumento real de política fiscal) con el adjetivo participativo, lo legitima socialmente. Por ello, en Ecuador cabría caracterizar al presupuesto como herramienta de política económica y, en consecuencia, de política fiscal, a fin de concluir si la noción reglada de los presupuestos participativos avanza para calificarlos como herramientas reales de política fiscal.

## Política económica y presupuesto en Ecuador

McConnell distingue tres áreas de la economía: la economía descriptiva, la teoría económica y la política económica. La *economía descriptiva* describe la acción económica y observa sistemáticamente el comportamiento de sus diferentes agentes; la *teoría económica*

---

Art. 237: “En base a la estimación provisional de ingresos, el ejecutivo local, con la asesoría del jefe de la dirección financiera y las dependencias respectivas, establecerá el cálculo definitivo de los ingresos y señalará a cada dependencia o servicio hasta el 15 de agosto, los límites del gasto a los cuales deberán ceñirse en la formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto”.

formula principios, teorías, leyes o modelos sobre la base de las observaciones realizadas por la economía descriptiva; y la *política económica*<sup>25</sup> trata de “una rama dirigida hacia el condicionamiento de la actividad económica para evitar que ocurran fluctuaciones en los niveles del empleo y de los precios, así como para establecer y garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo”<sup>26</sup>. Por ello, la política económica –en definitiva– aplica los fundamentos de la teoría económica para la mejor conducción o corrección del accionar económico.<sup>27</sup>

Ahora bien, la adecuada formulación de la política económica –en términos de la teoría económica– comprende dos procedimientos: (1) la determinación de los principales objetivos que se pretenden alcanzar y (2) la elección de los instrumentos de acción que se utilizarán para la consecución de los objetivos determinados.<sup>28</sup> Rossetti advierte que los principales objetivos de la política económica *grosso modo* son: el desarrollo económico, la estabilidad económica y la eficiencia distributiva.<sup>29</sup> En Ecuador, los objetivos de la política económica –que han sido positivados en la Constitución de la República– son nueve: (1) Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional; (2) incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional; (3) asegurar la soberanía alimentaria y energética; (4) promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas; (5) lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural; (6) impulsar el pleno empleo y valorar

---

25. McConnell, Campbell R., *Elementary Economics: Principles, Problems and Policies*, citado por Rossetti, José Paschoal, *Introducción a la Economía. Enfoque Latinoamericano*, México, Ed. Harla S.A., 1985, p. 37.

26. *Ibidem*, p. 46.

27. Galán Melo, Gabriel Santiago, *La igualdad jurídica y la no discriminación en el régimen tributario*, Ecuador, ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013, pp. 103-107.

28. *Ibidem*.

29. Rossetti, José Paschoal, *Introducción a la Economía. Enfoque Latinoamericano*, *op. cit.*, pp. 46 y 50.

todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales; (7) mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo; (8) propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes; y (9) impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.<sup>30</sup>

Tales finalidades, en efecto, derivan de los macrolineamientos señalados por Rossetti. Asimismo, la Constitución de la República ha previsto –con perspectiva y noción político-jurídica– los instrumentos fiscales, monetarios, cambiarios (altamente limitados por motivo de la dolarización) y coadyuvantes<sup>31</sup> necesarios para la consecución de tales finalidades, en tono con las recomendaciones de la teoría económica.<sup>32</sup> Estos instrumentos se articulan a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual a su vez se caracteriza por su connotación instrumental: dicho plan es un instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado y la inversión; y la asignación de los recursos públicos. Su observancia es obligatoria para el sector público (lo que conlleva a una obvia inquietud sobre la naturaleza de este acto) e indicativa para los demás sectores.<sup>33</sup> Por lo que el PND es la máxima directriz política y administrativa –y por el llamativo carácter vinculante, quizá hasta normativa– para el diseño y aplicación de la política pública y de todos los instrumentos del sistema nacional descentralizado de planificación participativa.<sup>34</sup> Esto denota, además, la obvia configuración constitucional del modelo económico característico de

---

30. Art. 284, Constitución de la República de Ecuador.

31. Galán Melo, Gabriel Santiago, *op. cit.*, p. 107.

32. Rossetti, José Paschoal, *op. cit.*, pp. 49 y 50.

33. Art. 280, Constitución de la República de Ecuador.

34. El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organiza la planificación para el desarrollo; se conforma por un Consejo Nacional de Planificación, que integra a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tiene una secretaría técnica que lo coordina. Este consejo tiene por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orientan al sistema y aprueba el Plan Nacional de Desarrollo. Está presidido por el Presidente de la República (ver art. 279, Constitución de la República de Ecuador).

un Estado planificador o intervencionista,<sup>35</sup> sin que aquello suponga la total o permanente interferencia de aquel en la economía nacional.

Ahora bien, una parte relevante de los instrumentos de la política económica del Estado gira en torno a la política fiscal.<sup>36</sup> En la Constitución de la República también se encuentran positivados los objetivos particulares de esta. Son tres: (1) el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos; (2) la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados; y (3) la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios socialmente deseables y ambientalmente aceptables, cuyos instrumentos particulares de acción, por su parte, se articulan en subsistemas y componentes del sistema nacional de finanzas públicas;<sup>37</sup> este comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del sector público deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al PND.<sup>38</sup>

Llama la atención que el Presidente de la República sea quien consienta en el PND y lo remita al Consejo Nacional de Planificación que él mismo preside (y en el que cuenta con voto dirimente) para su aprobación, y sea dicho plan, posteriormente, evaluado por la Secretaría

35. Roldán Xopa, José, *Constitución y Mercado*, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 87; Rossetti, José Paschoal, *op. cit.*, p. 245.

36. Samuelson y Nordhaus señalan que: "Por política fiscal entendemos el proceso de configuración de los impuestos y del gasto público para: a) ayudar a amortiguar las oscilaciones de los ciclos económicos y b) contribuir a mantener una economía creciente de elevado empleo y libre de una alta y volátil inflación [...] En suma, las políticas fiscales de impuestos y gasto público, en colaboración con la política monetaria, tienen como objetivo acelerar el crecimiento económico con un elevado empleo y precios estables", Samuelson, Paul A. y Nordhaus, William D., *Economía*, Madrid, Ed. S.A. McGraw-Hill/Interamericana de España, 1993, p. 752.

37. En Ecuador, las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno deberían conducirse de forma sostenible, responsable y transparente y deberían procurar la estabilidad económica. Los egresos permanentes deben ser financiados con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia son prioritarios y, de manera excepcional, pueden ser financiados con ingresos no permanentes (ver art. 286, Constitución de la República). Por ello, toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos debe establecer la fuente de financiamiento correspondiente (ver art. 287 de la Constitución de la República).

38. Art. 70, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en manos de un Secretario nombrado asimismo por el Presidente de la República; se denota, pues, una visible concentración de la función de planificación del Estado e intervención en la economía, en manos exclusivas del titular de la función ejecutiva, cuya particularidad podría asentarse como un rasgo característico del *Estado hiper-presidencialista* ecuatoriano.<sup>39</sup> No existe comentario alguno en este país sobre esta especificidad, y no es objeto de este breve ensayo ahondar en aquella; sin embargo, cabe ser anunciada a fin de prever integralmente la aparente contradicción en la configuración de los presupuestos participativos anclados a niveles de gobierno distintos al del gobierno central, los cuales están obligados finalmente a acatar el PND, además de los planes locales propios, en la formulación de sus presupuestos.

Ahora bien, retomando lo dicho sobre el sistema nacional de finanzas públicas, a fin de gestionar de manera programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al PND, el sistema prevé como componente integrador del mismo (entre los ingresos, egresos y el financiamiento público) el *componente instrumental del presupuesto*. Este comprende las normas, técnicas, métodos y procedimientos vinculados a la previsión de ingresos, gastos y financiamiento para la provisión de bienes y servicios públicos a fin de cumplir las metas del PND y las políticas públicas,<sup>40</sup> en cuyo caso es una herramienta indispensable para el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal que han sido positivados en la Constitución de la República. Eddy De la Guerra sostiene que la doctrina ha esbozado múltiples definiciones para el presupuesto: lo ha hecho como cálculo legal, como ley propiamente dicha, como acto administrativo normativo o como herramienta técnica (o instrumento) de planificación.<sup>41</sup> En Ecuador, la última acepción es la que, en términos generales, se ha impuesto.

39. Hernández, Antonio María, "Hiperpresidencialismo y presupuesto". Disponible en: [http://www.acadarc.org.ar/doctrina/hiperpresidencialismo-y-presupuesto/at\\_download/file](http://www.acadarc.org.ar/doctrina/hiperpresidencialismo-y-presupuesto/at_download/file) [fecha de consulta: 12/11/2018].

40. Art. 95, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

41. De la Guerra Zúñiga, Eddy, "Presupuesto general del Estado. Naturaleza jurídica del acto presupuestal", Boletín Informativo *Spondylus*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014, pp. 1-17. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10644/3844> [fecha de consulta: 12/11/2018].

El presupuesto general del Estado es aquel *instrumento* para la determinación y gestión de sus ingresos y egresos, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público;<sup>42</sup> en el caso de los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados, estos incluyen todos los ingresos y egresos de tales niveles. La formulación y la ejecución del presupuesto general del Estado se sujeta al PND, en tanto que los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados deben ajustarse a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del PND, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía.<sup>43</sup> El artículo 215 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización expresa precisamente aquello, pero particulariza que el presupuesto de los Gobiernos autónomos descentralizados debe ser elaborado participativamente, de acuerdo con lo prescripto por la Constitución y la ley; y que las inversiones presupuestarias deben ajustarse a los planes de desarrollo de cada circunscripción, los mismos que deben ser territorializados para garantizar la equidad a su interior.

Por ello, la remisión del presupuesto a espacios de participación que se realiza de acuerdo con la ley se hace únicamente respecto de su elaboración, o lo que en el ciclo presupuestario corresponde exclusivamente a la etapa de formulación. En este caso no existe la noción, siquiera, de un presupuesto participativo como un instrumento autónomo y distinto del presupuesto general de los diferentes niveles de gobierno, sino que, como se indicó ya en el acápite que antecede, se trata de un formulismo (metodológico) o una metodología de inclusión y participación ciudadana que incide, en el mejor de los casos, en la priorización del gasto de inversión, siempre que esté acorde con la planificación aprobada por los gobiernos nacional y local. No obstante, adjetivar al presupuesto general de *participativo* legitima socialmente las decisiones previstas en aquel. De ahí que parezca imposible sostener que los presupuestos participativos *per se* constituyan una herramienta ciudadana de política fiscal, ajena a la natural instrumentación del presupuesto general de los diferentes niveles de gobierno que responden *ultima ratio* a la decisión política del gobernante de turno.

---

42. Art. 292, Constitución de la República de Ecuador.

43. Art. 293, Constitución de la República de Ecuador.

Es decir, el vínculo de apropiación de dicha herramienta no es en sí mismo –ni exclusivamente– ciudadano, pues el presupuesto general se trata de un instrumento técnico de planificación y gestión pública que pende, a fin de cuentas, de la decisión política de los gobernantes de turno dentro del entramado fijado constitucional y legalmente. Además, la sola intervención indicativa de la ciudadanía en la etapa de formulación presupuestal no deconstruye la naturaleza técnica del presupuesto que lo apunala como herramienta de política fiscal. La connotación técnica del presupuesto general se asienta en la integridad del ciclo presupuestario. En Ecuador este ciclo es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público, y comprende las siguientes etapas: (1) programación presupuestaria; (2) formulación presupuestaria; (3) aprobación presupuestaria; (4) ejecución presupuestaria; (5) evaluación y seguimiento presupuestario; y (6) clausura y liquidación presupuestaria.<sup>44</sup>

Por ello, con la finalidad de asegurar una adecuada coordinación de procesos interinstitucionales en todas las fases del ciclo presupuestario en este país, el Ministerio de Finanzas –por delegación del Presidente de la República– emite lineamientos a todas las entidades del sector público, excepto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para quienes los lineamientos son referenciales;<sup>45</sup> pero el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización regla el ciclo integral de los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados a partir del artículo 215 hasta el artículo 273, de los cuales sólo el artículo 238 trata sobre la participación ciudadana, reglando la participación limitada de la ciudadanía en la etapa de formulación presupuestaria y exclusivamente respecto de la priorización del gasto de inversión, siempre que se sujeten a los planes nacional y local, aprobados por los órganos competentes de gobierno. De manera que los presupuestos participativos se relacionan al proceso de inclusión ciudadana en el debate para la formulación de un proyecto de presupuesto o bien se trata solamente de un calificativo (proyectable políticamente) que se otorga al presupuesto general, concebido instrumentalmente desde la técnica financiera.

---

44. Art. 96, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

45. Art. 96, inciso final, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

## Conclusiones

1. Los presupuestos participativos no son herramientas ciudadanas de política fiscal; se trata de un formulismo metodológico para la inclusión y participación ciudadana en la etapa de formulación de los presupuestos generales de los gobiernos autónomos descentralizados, por lo que no están en capacidad sino de incidir con carácter indicativo en la priorización del gasto de inversión de los gobiernos locales, pues las decisiones que pudiesen obtenerse de este espacio incluyente y diverso no pueden rebasar el contenido de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial nacional o local que sean aprobados por los órganos de gobierno competentes, ni superar la suficiencia fiscal de los diferentes niveles de gobierno. Cabe advertir la singular concentración de la función de planificación en manos del Presidente de la República pese al modelo descentralizado de gobierno.
2. El presupuesto general –no el presupuesto participativo– de los gobiernos autónomos descentralizados es un instrumento técnico de planificación y gestión, y por ello, de política fiscal, el cual en su etapa de formulación abre un espacio delimitado de debate ciudadano sobre la priorización de determinados gastos de inversión no vinculante para el órgano legislativo de los diferentes niveles de gobierno que aprueban finalmente el presupuesto general. Sin embargo, se denota cierta inclinación a adjetivar al presupuesto general con el término “participativo”, como un mecanismo de proyección política que busca legitimar las decisiones tomadas por los gobiernos locales de turno, a pesar de que la utilidad real del presupuesto general radique en los objetivos que este persigue y en el contenido técnico (no ciudadano) que posibilita alcanzarlos. La configuración técnica del presupuesto general pende de la integralidad del ciclo presupuestario reglado legalmente.

## Bibliografía

BLOJ, Cristina, “El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias”, en CEPAL, *Serie Políticas Sociales*, N° 151, Santiago de Chile, octubre de 2009. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/LC13123\\_es.pdf;jsessionid=16F3AC26053E8175FF0F14B6C655EDC8?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/LC13123_es.pdf;jsessionid=16F3AC26053E8175FF0F14B6C655EDC8?sequence=1) [fecha de consulta: 02/2018].

DE LA GUERRA ZÚÑIGA, Eddy, “Presupuesto general del Estado. Naturaleza jurídica del acto presupuestal”, Boletín Informativo *Spondylus*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014. Disponible en: <<http://hdl.handle.net/10644/3844>>

GALÁN MELO, Gabriel S., *La igualdad jurídica y la no discriminación en el régimen tributario*, Ecuador, ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013.

HERNÁNDEZ, Antonio María, “Hiperpresidencialismo y presupuesto”. Disponible en: <http://www.derecho.unc.edu.ar/acaderc/doctrina/hiperpresidencialismo-y-presupuesto> [fecha de consulta: 02/2018].

MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, “Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 68, N° 2, México, abril/junio de 2006. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So188-25032006000200004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-25032006000200004) [fecha de consulta: 02/2018].

ROLDÁN XOPA, José, *Constitución y Mercado*, México, Editorial Porrúa, 2004.

ROSSETTI, José Paschoal, *Introducción a la Economía. Enfoque Latinoamericano*, México, Harla S.A., Harper & Row Latinoamericana, 1979.

SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS, William D., *Economía*, Madrid, McGraw-Hill, 1993.

## Normas

Constitución de la República de Ecuador, publicada en el Registro Oficial N° 449 el 20 de octubre de 2008.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 303 de 19 de octubre de 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 306 el 22 de octubre de 2010.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 175 el 20 de abril de 2010.