

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA**

Trabajo de titulación para obtener la Especialización en Gestión Pública

ESTUDIO DEL CASO

**LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y SU INCIDENCIA EN
LA AGENDA PÚBLICA DE LA PREFECTURA DE COTOPAXI, EN
EL PERÍODO MAYO 2014 - MAYO 2019**

Autor: Ab. Galo Aladino Morales
Directora: Dra. Sofia Cordero

Quito, septiembre de 2020

AUTORÍA

Yo, Galo Aladino Morales, Especialista en Gestión Pública, con cédula de ciudadanía 0501583108, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



0501583108

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, 25 de septiembre de 2020



Firmado digitalmente por:
**GALO
ALADINO**

GALO ALADINO MORALES
0501583018

RESUMEN

En esta investigación se analizan los procesos del presupuesto participativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi en el período 2014 - 2019, con sustento en las técnicas de revisión documental y entrevistas realizadas a varios actores relacionados con la recopilación de las demandas ciudadanas, deliberación pública, decisión ejecutiva y legislativa e ingreso a la agenda pública institucional.

La combinación entre el ejercicio de las democracias representativa y directa permitió el empoderamiento de los actores y el fortalecimiento político durante los años 2014 y 2019, concluyendo que el presupuesto participativo, las demandas presentadas en ventanilla pública y peticiones de las asambleas comunitarias, constituyen mecanismos de participación ciudadana provincial, en los que se sustenta el presupuesto definitivo.

El presupuesto participativo es un mandato constitucional, sin embargo sus formas, el nivel de participación, la procedencia de los actores, la discusión de las prioridades o porcentajes de distribución, dependen de la voluntad política, modelo de gestión o justicia distributiva de cada administración.

Palabras clave: presupuesto participativo, gobiernos autónomos, agenda pública, movimiento indígena, pachakutik, conaie

Tabla de contenido

ELEMENTOS BÁSICOS	1
<i>Objetivo General</i>	1
<i>Objetivos Específicos</i>	1
<i>Preguntas de la investigación</i>	1
<i>Justificación</i>	1
INTRODUCCIÓN	4
ANTECEDENTES	7
<i>Caso Ecuador: regulación</i>	10
<i>Experiencias locales</i>	18
CAPÍTULO I	23
MARCO TEÓRICO: PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y AGENDA PÚBLICA	23
1.1 <i>Concepciones sobre la democracia representativa y participativa</i>	23
1.1.1 <i>Democracia comunitaria</i>	26
1.2 <i>Presupuestos participativos</i>	29
1.2.1 <i>Definiciones</i>	29
1.2.2 <i>Características</i>	30
1.3 <i>Agenda pública</i>	32
1.3.1 <i>Tipos de agendas y enfoques</i>	32
1.3.2 <i>Enfoque de cambio institucional</i>	34
1.3.3 <i>Decisiones para el cumplimiento de las políticas</i>	34
CAPÍTULO II	38
MARCO METODOLÓGICO	38
2.1 <i>Diseño de investigación</i> .-	38
2.2 <i>Técnicas de investigación</i>	40
2.2.1 <i>Revisión documental</i> .-	40
2.2.2 <i>Entrevista</i> .-	41
2.3 <i>Sistema de variables e indicadores</i>	44
2.4 <i>Análisis de contenido</i> .-	45

CAPÍTULO III	47
ESCENARIO PRESUPUESTARIO Y PLANIFICACIÓN	47
3.1 <i>Ingresos 2014 - 2019</i>	47
3.2 <i>El presupuesto participativo como herramienta para la planificación</i>	53
3.3 <i>Población beneficiada</i>	56
3.4 <i>Preparación de los presupuestos participativos</i>	57
CAPÍTULO IV	63
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: ACTORES, DEMANDAS, DELIBERACIÓN Y DECISIONES	63
4.1 <i>MICC y otros actores individuales y colectivos</i>	63
4.2 <i>Demandas y deliberación: Exigencias vs. disponibilidad de recursos</i>	72
4.3 <i>Mecanismos previos a la toma de decisiones del Prefecto de Cotopaxi y el órgano legislativo</i>	79
1. <i>El diagnóstico que hacen los actores y sus consideraciones sobre el conjunto de asuntos de atención.-</i>	79
2. <i>Las mediaciones o percepciones de la gente sobre los problemas de resolución prioritaria, a considerar en la agenda pública</i>	79
3. <i>A partir de los proyectos políticos del Ejecutivo.-</i>	81
CONCLUSIONES	87
BIBLIOGRAFÍA	92
ANEXOS	95

ELEMENTOS BÁSICOS

Objetivo General

Analizar el presupuesto participativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi en el período 2014 - 2019

Objetivos Específicos

- Conocer los actores que participaron en los presupuestos participativos del período mayo de 2014 a mayo de 2019.
- Identificar las demandas que generaron mayor debate e impacto.
- Describir los mecanismos de decisión más usados por el Prefecto y el órgano legislativo.

Preguntas de la investigación

- ¿Cómo inciden los presupuestos participativos en la agenda pública institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Cotopaxi?
- ¿Cuáles son los actores que participaron en los presupuestos participativos del período mayo de 2014 a mayo de 2019?
- ¿Cuáles fueron las demandas que generaron mayor debate e impacto?
- ¿Cuáles son los mecanismos de decisión más usados por el Prefecto y el órgano legislativo?

Justificación

La legislación ecuatoriana establece siete mecanismos de participación ciudadana: la silla vacía, los cabildos populares, las asambleas ciudadanas, los presupuestos participativos, las audiencias públicas, los consejos consultivos y consejos ciudadanos sectoriales; varios de estos mecanismos están relacionados directamente con los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente la silla vacía ocupada por ciudadanos que requieren

participar en los debates de las ordenanzas o resoluciones, los presupuestos participativos para la priorización de proyectos y las audiencias públicas para la rendición de cuentas de la acciones desarrolladas durante un ejercicio fiscal.

Asimismo, de conformidad con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas¹, así como el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial² y las directrices de la Secretaría Nacional de Desarrollo, hoy Participa Ecuador, en cada ejercicio fiscal las instituciones públicas aprueban su presupuesto, como parte de la agenda pública institucional.

Para ello, se rigen a los plazos establecidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización³, que se inicia el 30 de julio con la estimación provisional de ingresos y culmina el 23 de diciembre con el ejecútese del prefecto.

En esta entidad y para el cargo de Prefecto, la agrupación política denominada Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik ha ganado los comicios electorales en cinco ocasiones 2000, 2004, 2009, 2014 y 2019, manteniendo su estabilidad política durante los últimos 20 años, en la sierra centro del Ecuador, lo que constituye uno de los motivos para conocer qué sucedió en el último período administrativo (15 de mayo de 2014 - 14 de mayo de 2019), en la elaboración de los presupuestos participativos y su incidencia en la agenda pública institucional.

En la administración pública de Cotopaxi, la Prefectura es la única institución pública en donde el Movimiento Pachakutik identificado con la CONAIE⁴ y el MICC⁵, a través de sus cuadros políticos ha tenido el mayor respaldo electoral provincial, en contraste a los ínfimos resultados nacionales.

¹ Publicado el 22 de octubre de 2010, Registro Oficial Suplemento Nro. 306

² Aprobado mediante Ordenanza provincial en septiembre, 2015

³ Publicado el 19 de octubre de 2010, Registro Oficial Suplemento Nro. 303

⁴ Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

⁵ Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi

Esta agrupación política desde su aparición en 1996 lideró en el Ecuador una planificación presupuestaria con énfasis en la participación ciudadana, metodología que se aplicó en la provincia de Cotopaxi por parte de las autoridades indígenas, siendo parte del inicio de los presupuestos participativos, desde un movimiento naciente de izquierda que llegó a la administración pública, después de un largo periodo ocupado por el partido socialcristiano, democracia popular, partido liberal y otros.

Una de estas formas es el presupuesto participativo, con las denominadas bases⁶ de la provincia, localizadas dentro de las organizaciones de segundo grado y con la antigua estructura provincial, el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi.

Los resultados del análisis de los presupuestos participativos y su incidencia, permiten contar con elementos cualitativos para el diseño de las mesas temáticas como parte de la propuesta de actividades articuladas con diferentes actores de la sociedad, para los años 2020, 2021, 2022 y 2023; así como insumo para la Agenda Provincial 2030, construcción que liderará el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, además de las regulaciones internas en torno a la participación ciudadana.

⁶ Comunidades de primer grado, colectivos ubicados en territorios rurales

INTRODUCCIÓN

La dinámica de los actores provinciales superpone al presupuesto participativo regulado y temporal

El presupuesto participativo es un proceso recogido de las experiencias de Porto Alegre (1989), en Brasil, promovido con la corriente de izquierda, como alternativa a las decisiones tradicionales sobre la decisión y distribución de un presupuesto público, sentando las bases de la democracia deliberativa.

Esta experiencia fue implementada en varios países, incluso en algunos con regulaciones respecto al porcentaje del presupuesto destinado a la deliberación.

En Ecuador esta experiencia aparece antes del 2000, con la red de gobiernos indígenas alternativos, como Cotacachi, Saquisilí, Nabón, Guamote y otros cantones. En la actualidad, la elaboración de los presupuestos participativos es un mandato que deviene de un proceso constituyente, vigente desde el 2008 y desarrollado en la legislación orgánica, ordinaria y reglamentaria, obligatorios a escala provincial, cantonal y parroquial.

El estudio del caso recoge la experiencia de la Prefectura de Cotopaxi, administración pública provincial liderada desde el año 2000, por autoridades del Movimiento Pachakutik, fuerza política asentada sobre la estructura del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, que cuenta con el respaldo en cinco procesos electorales en forma consecutiva.

El trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primer capítulo se desarrolla el marco teórico, que se inicia con los antecedentes y revisión de la literatura de los procesos en América Latina, hasta las experiencias en Ecuador y sus localidades, considerando a la democracia participativa y la comunitaria, como fundamento de los presupuestos participativos.

En esta línea, los procesos de presupuestos participativos se complementan con los de conformación de la agenda, el enfoque de cambio institucional y las decisiones para el cumplimiento de las políticas.

En el segundo, referente a la metodología, consta el diseño de la investigación, la explicación de las técnicas de revisión documental y entrevistas realizadas, así como el sistema de variables (demandas - presupuesto) e indicadores (tipos de demandas, POAs, presupuesto definitivo y actos decisorios).

El tercer capítulo recoge el escenario presupuestario, especialmente los ingresos durante el período administrativo 2014 - 2019, que constituye el referente para la planificación de la institución pública, la preparación de los presupuestos participativos, agendas y definición de los participantes en las asambleas.

En el cuarto consta el análisis e interpretación de los resultados obtenidos mediante la aplicación las técnicas expuestas, respecto a los presupuestos participativos del período administrativo, la diversidad de actores, demandas, deliberación e ingreso a la agenda pública, notándose que los presupuestos participativos, no son los únicos momentos en los que ingresan las peticiones ciudadanas; sin embargo, debido a la dinámica provincial, realidad de los actores y características organizativas la participación de la población aparece en varios momentos durante cada ejercicio fiscal.

Los presupuestos participativos no constituyen espacios de distribución de recursos públicos, sino espacios de debate para delinear las prioridades de inversión, evitando la pugna entre actores, comunidades, organizaciones o instancias políticas, a pesar que tales espacios de democracia directa y fortalecimiento institucional, son momentos de propuestas políticas e instancias para refrescar la adhesión partidista de la administración gobernante.

Por tanto, el éxito del presupuesto participativo dentro de un espacio y tiempo determinado en el COOTAD, no depende de su realización o no, sino del enfoque, visión y modelo de participación que imprima una administración, durante todo su mandato,

conforme el Plan de Desarrollo, el Plan Estratégico Institucional y necesidades que surjan de los actores de territorio, siendo siempre una respuesta pública orientada a una solución concreta.

El presupuesto participativo, proceso que obligatoriamente debe desarrollarse dentro de un plazo determinado, no se acopla a la realidad de la Prefectura de Cotopaxi, constituyendo en un complemento a otras formas de participación o inclusión de demandas ciudadanas en la agenda pública institucional, cuyo ámbito geográfico amerita otras dinámicas, en el marco incluso de la gobernanza y gobernabilidad de la entidad provincial.

Las dinámicas de los actores de la geografía provincial, superponen a los procesos regulados de presupuestos participativos con limitación temporal.

Por último, se recogen las conclusiones y recomendaciones formuladas a la luz de los resultados, las que se relacionan con los objetivos y preguntas de la investigación.

ANTECEDENTES

Las experiencias de presupuestos participativos, con distintas denominaciones aparecen desde hace aproximadamente 40 años; a continuación una revisión de los principales estudios en esta materia.

Anthony Bebbington, Gonzalo Delamaza y Rodrigo Villar (2005) al analizar 18 experiencias de participación ciudadana y cinco casos de estudio de Chile, Perú, Brasil, Colombia y Ecuador, respecto a los diseños institucionales participativos coinciden que existen experiencias distintas.

Según el estudio comparado “El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina”, cobra interés la participación de las organizaciones de base y los espacios públicos de concertación local, además de la participación de los actores como la iglesia, de ONGs, las organizaciones de segundo grado, entre otros.

Esta participación responde a dos motivaciones: la disminución de la pobreza y la profundización de la democracia. Para ello se acude a dos estrategias complementarias: a) el fortalecimiento de las capacidades de acción colectiva de las comunidades pobres y b) promoción de los espacios públicos e instituciones que facilitan la participación de las organizaciones de base en la deliberación pública y en la búsqueda concertada de soluciones a sus propios problemas (Villar, 2005).

El presupuesto participativo como herramienta de la planificación presupuestaria nace en la década de 1980, en América Latina. Debido a la crisis de representación política en Brasil, el sindicalismo, las comunidades eclesiales de base y los intelectuales de izquierda coincidieron en una coalición para formar el Partido de los Trabajadores y la Alianza Frente Popular. En el contexto de una reforma constitucional de 1988 y regulaciones locales se presentó el presupuesto participativo como instrumento para la asignación de prioridades en asuntos vecinales (Goldfrank, 2006).

El interés de la ciudadanía por la participación constituye un salto de la cultura de la protesta y del enfrentamiento a una cultura política de deliberación y negociación, que en un inicio se centró en las prioridades presupuestarias, necesidades básicas de la población o derechos de los niños, y cuya primera experiencia fue en Porto Alegre entre 1990 y 2000, donde se reunieron cerca de veinte mil participantes (Boaventura de Sousa, 2004).

El éxito del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, según Boaventura de Sousa (2004) es una experiencia replicada en otras ciudades del país y aplicada internacionalmente, su decisión política rompió con el viejo sistema clientelista – patrimonialista.

Esta práctica institucionalizada en el municipio de Porto Alegre, en 2001, fue valorada por el Banco Mundial, que la calificó como una de las experiencias administrativas más positivas e innovadoras surgidas en América Latina (...) porque desmitificó el modelo de gobernar y el uso de los recursos públicos (Boaventura de Sousa, 2004).

La experiencia se extendió a varios gobiernos latinoamericanos como Bolivia, Nicaragua y Perú. Según Benjamín Goldfrank (2006) los logros han ocurrido en lugares muy diversos, desde pequeños pueblos rurales e indígenas muy pobres hasta ciudades grandes con poblaciones de diferentes clases sociales y grupos étnicos.

Según Sandra Quintero (2013) Montevideo es una de las experiencias más consolidadas fuera de Brasil, destacada porque construye el proceso de presupuesto participativo entre la Intendencia Municipal y la ciudadanía a partir de los consejos vecinales electos en 18 distritos.

El Presupuesto Participativo en Perú fue diseñado por los representantes de la sociedad civil y funcionarios públicos, lo que se encuentra reglado en la Ley Nacional sobre Presupuesto Participativo⁷. El caso que destaca Cristina Bloj (2009) es el de Villa El

⁷ En el 2009, Perú junto con República Dominicana fueron dos países de la región con una ley marco nacional que regula los presupuestos participativos

Salvador, distrito urbano con mayor porcentaje de pobreza del sur de Lima, cuyo proceso anual se inició con los denominados talleres informativos dirigidos a las organizaciones sociales (vecinales, comedores, adultos mayores, copa de leche, diversas organizaciones del territorio). Sin embargo, según Ayala y Hernández (2014) en vez de reducir la desconfianza de la ciudadanía en el gobierno, en el Perú se notó la desconfianza del gobierno en la ciudadanía, al crear un proceso sumamente técnico que desmotivó la participación.

Chile, a diferencia de la principal característica de Brasil cuya modalidad deliberativa se concentró en los presupuestos municipales, enfoca su presupuesto participativo hacia el campo consultivo, siendo la elección de los proyectos por votación popular el momento más importante del proceso en este país (Montecinos, 2011). El autor concluye que, las condiciones institucionales (centralismo político), sociales (escaso protagonismo de la sociedad civil) y políticas (relación clientelar entre actores políticos locales y organizaciones sociales) impiden que el proceso tenga sustentabilidad. Por decisión de las autoridades (alcaldes), solamente hasta el 10% del presupuesto es sometido a la deliberación en los presupuestos participativos, a pesar que la ley prevé destinar el 30%.

Estas experiencias demuestran que en el caso de Brasil, el presupuesto participativo nació principalmente como alternativa de propuestas ante las limitaciones de la democracia representativa, logrando el empoderamiento de la población ávida de un cambio y de espacios de participación en la escena pública.

A modo de balance general, Cristina Bloj (2009), tras un análisis de los presupuestos de Argentina y Perú, concluye en las siguientes cualidades de los presupuestos participativos:

- a) Práctica de democracia directa, en el contexto de una democracia representativa, que involucra a un conjunto amplio y diversificado de actores;
- b) Impactos distributivos en el gasto y en la generación de ingresos para los municipios;
- c) Incremento de la legitimidad del proceso presupuestario; y,
- d) Contribuciones a la cohesión social (Bloj, 2009).

En Uruguay, Chile, Perú y Bolivia, los presupuestos participativos tienen menor empoderamiento en la población, a pesar de la expedición de las disposiciones legales para la práctica del presupuesto participativo. Esta herramienta se ha implementado con mayor éxito en las municipalidades, no existen casos relevantes a nivel de otros gobiernos subnacionales (provinciales, departamentos o regionales), ni en nacionales.

Una de las características en América Latina es la existencia de una variada normativa secundaria que obliga la realización de los presupuestos participativos, pero estas decisiones son parciales, existiendo casos como el de Chile, en donde por disposición legal se debe someter a decisión hasta el 30% del presupuesto, dejando un extenso margen de decisión a las autoridades, predominando así la voluntad del gobernante sobre la voluntad de los ciudadanos.

A pesar del limitado margen de participación en las decisiones, el presupuesto participativo constituye una de las vías legítimas en el proceso de debate y toma de decisiones encaminadas a la solución de los problemas planteados desde la gente, lo que fortalece el vínculo Estado - sociedad.

De acuerdo a la literatura revisada, los presupuestos participativos pasan por tres momentos notorios: 1) la activa participación ciudadana apoyada por diversas organizaciones gubernamentales. 2) los presupuestos participativos nacen desde los gobiernos alternativos, de tendencia progresista que orientan sus políticas hacia la distribución equitativa de los recursos públicos. 3) la mayoría de estados tienen regulaciones respecto a los presupuestos participativos, en el campo legal o reglamentario.

Caso Ecuador: regulación

Ecuador tiene sus particularidades en torno al presupuesto participativo, a diferencia de otros países, aquí existe una abundante legislación en esta materia, empezando con la

Constitución de la República, vigente desde el 2008, como resultado de un proceso constituyente con avances en varios campos, entre ellos los derechos de participación.

El tema de los presupuestos participativos no es una práctica o figura aislada del ordenamiento jurídico ecuatoriano, pues en la realidad normativa se encuentra en la Constitución, leyes y cuerpos reglamentarios.

-Constitución de la República.- La Constitución vigente establece la participación en democracia de las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, en cuatro aspectos: decisiones, planificación, gestión y control.

El mandato constitucional consta en el artículo 95 como un derecho; y, va más allá de las concepciones de democracia representativa y participativa, pues se incluye una tipología no existente hasta el año 2008, la democracia comunitaria.

Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Constitución, 2008).

A este avance fundamental se añade la obligatoriedad constitucional constante en el artículo 100, que obliga a todos los niveles de gobierno (central, regional, provincial, municipal y parroquial), conformar instancias participativas con representantes de la sociedad para elaborar sus presupuestos.

Art. 100.- 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: (...) 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de

transparencia, rendición de cuentas y control social (...) 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 (Constitución, 2008).

Dentro del régimen de competencias, además de la obligatoriedad expresa para todos los niveles de gobierno establecida en el artículo 100 de la Constitución de la República, se incluye en el artículo 267 de la norma suprema, como una competencia exclusiva de los gobiernos parroquiales, determinadas atribuciones que deben constar en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.

Art. 267.- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley: (...) 2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. (...) 6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base... (Constitución, 2008).

Los presupuestos participativos en Ecuador llegan a una fase de regulación legal y reglamentación con la vigencia de la Constitución de 2008, momento crucial en la progresividad de los derechos. Antecedente histórico que, según Juan Pablo Morales (2008) da un giro importante a la concepción de la participación en los textos constitucionales ecuatorianos, pues abre la puerta a una nueva forma de entender el “tomar parte” de las personas en el quehacer público. El autor añade:

Lo destacado en el texto constitucional es la inclusión del derecho reconocido a todas las personas de participar en el desarrollo de las políticas públicas y en el control del poder. Sin embargo, recarga demasiadas expectativas y responsabilidades en organizaciones colectivas que responden no a intereses generales, sino a intereses gremiales por ser esa su naturaleza, pudiendo generar conflictos de legitimidad (Morales, 2008).

*-Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización*⁸.- El COOTAD, es uno de los cuerpos legales que entró en vigencia tras la derogatoria de más

⁸ Publicado en el Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010

de veinte leyes específicas que regían para los organismos seccionales, unidades ejecutoras y distribución de porcentajes de presupuestos establecidos en normativas sectoriales aprobadas en momentos de coyuntura y palanqueos grupales desde 1979, año de retorno a la democracia.

El COOTAD, que derogó entre otras normas la Ley de Régimen Provincial de 2001, establece la regulación orgánica para los gobiernos autónomos descentralizados, en donde consta como uno los ocho principios, el de participación ciudadana obligatoria y acción compartida para el diseño y ejecución de los presupuestos participativos:

Art. 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios: (...)

g) Participación ciudadana.- La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin 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, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley. Se aplicarán los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y se garantizarán los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley (COOTAD, 2010).

En forma similar a lo determinado en la Constitución de la República, se establece en los artículos 65 y 145 del COOTAD, como competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural que deberán observar el presupuesto participativo.

Lo medular del cuerpo normativo respecto a los presupuestos participativos consta en el artículo 304 del COOTAD, en torno a la conformación del sistema de participación ciudadana, que entre otras atribuciones se constituye para elaborar los presupuestos participativos:

Art. 304.- Sistema de participación ciudadana.- (...) El sistema de participación ciudadana se constituye para: a) Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas; b) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y demás instrumentos de planeamiento del suelo y su gestión y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública; c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos...(COOTAD, 2010).

La metodología de presupuestos participativos durante un ejercicio fiscal es parte de un cronograma obligatorio para los gobiernos autónomos descentralizados, previo a la aprobación de los presupuestos definitivos, excepto para el año en que se posesionan las autoridades de los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales.

Base legal	Plazo	Actos de simple administración, actos administrativos, decisiones de la Asamblea de Participación y de los órganos legislativo y ejecutivo, respecto al presupuesto
Etapa de formulación		
	Antes del 30 de julio	Estimación provisional de ingresos
	Hasta el 15 de agosto	Cálculo definitivo de ingresos
	Hasta el 15 de agosto	El prefecto presenta a las unidades básicas de participación ciudadana la propuesta con la finalidad de establecer las prioridades de inversión. (talleres, presupuestos participativos)
	Hasta el 30 de septiembre	Las direcciones y unidades deben presentar al director financiero las observaciones con la debida justificación.
	Hasta el 20 de octubre	El director financiero prepara el anteproyecto de presupuesto y presenta al prefecto.
	Entre el 21 y 30 de octubre	La asamblea provincial de participación ciudadana conoce el anteproyecto y emite una resolución.
	Al día siguiente de la Asamblea	Remitir al órgano legislativo (Consejo Provincial), la resolución y el anteproyecto, para conocimiento.
	Hasta el 31 de octubre	El prefecto con la asesoría del director financiero y director de planificación presenta al órgano legislativo el proyecto definitivo de presupuesto, para primer debate. Anexo: distributivo de remuneraciones. Además contendrá: a) Aumentos o disminuciones en las estimaciones de ingresos y provisiones de gastos. b) Liquidación del presupuesto anterior en la partida deudas pendientes de ejercicios anteriores.
Etapa de aprobación		
	Hasta el 20 de noviembre	La comisión de planificación y presupuesto del consejo provincial emite su informe y sugiere cambios.
	Hasta el 10 de diciembre	El órgano legislativo aprueba el proyecto definitivo (segundo debate)
	Hasta el 15 de diciembre	El prefecto objeta lo aprobado cuando existen cambios ilegales o inconvenientes.
	Hasta el 20 de diciembre	El órgano legislativo se pronuncia sobre la objeción del Prefecto; puede rechazar con 11 votos.
	Hasta el 23 de diciembre	El Prefecto pondrá el Ejecútese

El 1 de enero

Entra en vigencia en nuevo Presupuesto y queda clausurado el anterior.

Fuente: COOTAD
Elaborado: Aladino Morales

Para la ejecución del presupuesto, el COOTAD en su artículo 281, dentro de las formas de cogestión, incluye a la comunitaria, la que recoge variadas experiencias de las localidades y permite que la ciudadanía sea parte de los procesos de participación en el ciclo de las políticas públicas, respetando las particularidades de cada territorio.

-El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁹.- Esta ley en las disposiciones generales a la planificación y finanzas públicas, determina:

Art. 8.- Presupuestos participativos en los niveles de gobierno.- Cada nivel de gobierno definirá 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 (COPFP, 2010).

En el caso de los lineamientos para el desarrollo el cuerpo legal determina la obligatoriedad de fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades; establece como principio la participación ciudadana; la inclusión del mecanismo de participación ciudadana de los GAD, como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; y, la formulación participativa de planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

-Ley Orgánica de Participación Ciudadana¹⁰.- La normativa tiene plena concordancia con lo determinado en los anteriores cuerpos legales, así en su artículo 64, al referirse a la instancia de participación ciudadana a nivel local, señala:

Art. 64.- La participación local.- En todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad de: 1. Elaborar planes y políticas 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 autónomos descentralizados;

⁹ Publicado en el Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010

¹⁰ Publicado en el Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de abril de 2010

4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y, 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. La denominación de estas instancias se definirá en cada nivel de gobierno... (LOPC, 2010).

Este cuerpo legal desarrolló el precepto constitucional de los presupuestos participativos en cinco artículos de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana: definición del presupuesto participativo¹¹; características del presupuesto participativo¹²; articulación de los presupuestos participativos con los planes de desarrollo¹³; procedimiento para la elaboración del presupuesto participativo¹⁴; y, obligatoriedad del presupuesto participativo¹⁵. Dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano esta es la regulación más extensa y procedimental respecto al presupuesto participativo, el legislador incluso prevé su incumplimiento que determina el ámbito de las sanciones.

¹¹ Art. 67.- Es el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma 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.

¹² Art. 68.- Es el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma 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.

¹³ Art. 69.- La participación ciudadana se cumplirá, entre otros mecanismos, mediante el proceso de elaboración del presupuesto participativo, de acuerdo con los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Nacional de Planificación Participativa y los consejos locales de planificación participativa del nivel territorial correspondiente. Estos planes deberán ser elaborados de abajo hacia arriba o promover la sinergia necesaria entre los planes de desarrollo de los diferentes niveles territoriales.

¹⁴ Art. 70.- La autoridad competente iniciará el proceso de deliberación pública para la formulación de los presupuestos con anterioridad a la elaboración del proyecto de presupuesto. La discusión y aprobación de los presupuestos participativos serán temáticas, se realizarán con la ciudadanía y las organizaciones sociales que deseen participar, y con las delegadas y delegados de las unidades básicas de participación, comunidades, comunas, recintos, barrios, parroquias urbanas y rurales, en los gobiernos autónomos descentralizados.

El seguimiento de la ejecución presupuestaria se realizará durante todo el ejercicio del año fiscal. Las autoridades, funcionarias y funcionarios del ejecutivo de cada nivel de gobierno coordinarán el proceso de presupuesto participativo correspondiente.

La asignación de los recursos se hará conforme a las prioridades de los planes de desarrollo para propiciar la equidad territorial sobre la base de la disponibilidad financiera del gobierno local respectivo.

Se incentivará el rol de apoyo financiero o técnico que puedan brindar diversas organizaciones sociales, centros de investigación o universidades al desenvolvimiento del proceso.

¹⁵ Art. 71.- Es deber de todos los niveles de gobierno formular los presupuestos anuales articulados a los planes de desarrollo en el marco de una convocatoria abierta a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil; asimismo, están obligadas a brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria.

El incumplimiento de estas disposiciones generará responsabilidades de carácter político y administrativo

De esta regulación se destaca los siguientes elementos: la participación individual o en grupo es una contribución voluntaria; supone un debate público sobre el uso de los recursos; orienta las inversiones hacia una justicia distributiva¹⁶; sus debates se realizan en el marco de los PDyOT¹⁷; deben ser elaborados de abajo hacia arriba articulados a los planes de cada nivel; la deliberación es anterior al proyecto de presupuesto; debate con actores diversos y delegados de las unidades básicas; coordinación a cargo de las autoridades y servidores públicos; asignación de recursos conforme las prioridades según el principio de equidad territorial¹⁸ y disponibilidad financiera; obligatoriedad de la convocatoria abierta; rendición de cuentas de los resultados; y, responsabilidades políticas y administrativas, en caso de incumplimiento.

Además de los antecedentes constitucionales y legales, el Plan Nacional de Desarrollo que se organiza en tres ejes programáticos: Derechos para todos durante toda una vida; Economía al servicio de la sociedad; y, Más sociedad, mejor Estado; en el tercer eje Objetivo 7¹⁹ se considera a la participación ciudadana, como:

... una condición fundamental para la planificación dentro del sistema democrático. Sin embargo, esta participación no se limita a la posibilidad de formular políticas públicas; se extiende a todo su ciclo, pues debe garantizar la contribución de individuos y colectivos (en sus expresiones organizativas) a través de comunidades, pueblos y nacionalidades (CE, 2008, art. 85). Nada debe hacerse sin la expresión de los sujetos de derechos, protagonistas de su propio desarrollo (PNTV, 2017).

En este sentido, el instrumento programático plantea la necesidad de incorporar a la sociedad en las fases de diseño de la política pública y la planificación, así como en las

¹⁶ La concepción aristotélica de justicia distributiva entiende que cada integrante de un sistema social determinado debe recibir cargas y bienes en la proporción adecuada a sus méritos. Por lo tanto, si las personas no son iguales, tampoco deberán serlo sus retribuciones. En la actualidad, se suele asociar con la justicia social y el denominado Estado de Bienestar.

¹⁷ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

¹⁸ El COOTAD define al principio de equidad interterritorial como a la organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.

¹⁹ Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.

de seguimiento y evaluación de la misma, concibiendo a la ciudadanía como gestora de su desarrollo, en el que el Estado sea garante de derechos durante el ciclo de vida.

Asimismo, el Estado a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social con el afán contribuir a la participación de la ciudadanía en la elaboración de los presupuestos en los gobiernos autónomos descentralizados expidió la Guía para la construcción del presupuesto participativo, la que para su aplicación debe ajustarse a cada realidad territorial y condiciones en las que se desarrolle, con la intervención de tres actores: autoridades de los GAD, ciudadanía y organizaciones sociales.

La propuesta metodológica del Estado ecuatoriano incluye las etapas: previa de organización y difusión del proceso; información y capacitación; desarrollo de mesas de trabajo; elaboración y aprobación del presupuesto; vigilancia y seguimiento (CPCCS, 2017).

Experiencias locales

Los antecedentes del caso ecuatoriano no vienen solamente desde el 2008, año en que entra en vigencia la actual Constitución de la República, ni con la aprobación del COOTAD, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Plan Nacional Toda una Vida, ni las ordenanzas o disposiciones reglamentarias; sino que con anterioridad existen experiencias de presupuestos participativos:

Por citar algunos casos, el de Cotacachi en la provincia de Imbabura. Bonilla y Zarzosa (2011) en el estudio sobre el presupuesto participativo y su incidencia en el desarrollo socio-económico, pone énfasis en la elaboración y ejecución del presupuesto participativo mediante la participación activa de la ciudadanía, con la aspiración que los procesos se conviertan en una extensión y complementación de las acciones de planificación del desarrollo local.

En el cantón, el proceso nació en el 2002 como una propuesta social y técnica de priorización y negociación pública de obras y proyectos. El sistema consistió en una serie de reuniones en las que se definían las demandas regionales, las prioridades locales, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversión del municipio.

La iniciativa tuvo el padrinazgo de las organizaciones no gubernamentales y de actores, como IBIS-Dinamarca, Terra Nouva, Instituto de Estudios Ecuatorianos, Ayuda Popular Noruega, Ayuda en Acción, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Unión Internacional de Autoridades Locales, Centro de Población y Desarrollo Social y Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (Bonilla y Zarzosa, 2011).

El caso Cotacachi también es abordado por Santiago Ortiz:

El presupuesto participativo no solo contó con la intervención previa de los indígenas, sino que alentó y promovió la formación de nuevas organizaciones y en general fortaleció el tejido social que adquirió diversidad y ganó en cobertura. Añade que, un proceso participativo implica la redistribución del poder a favor de los sectores que antes estuvieron marginados de la toma de decisiones (Ortiz, 2004).

En Cotacachi hay una presencia creciente de todos los sectores sociales, presencia que ha implicado un mayor nivel de control sobre el proceso de desarrollo.

Toda esta experiencia ejemplar de amplia participación comunitaria acogida por el gobierno local entró en crisis, a raíz de las coyunturas políticas cambiantes, nuevos liderazgos indígenas y el alejamiento de las organizaciones no gubernamentales, lo que disminuyó el acompañamiento a los procesos iniciados antes de la vigencia de la Constitución de la República, entrando a un nuevo proceso impulsado desde el Estado y de cumplimiento obligatorio.

También Nabón, Montúfar y Píllaro constituyen otras experiencias en Ecuador, cuyos procesos se iniciaron los años 2002, 2003 y 2005, respectivamente. Lucía Ruiz, precisa que:

El presupuesto participativo es parte, y consecuencia, de modelos de gestión local que promueven la democracia participativa como uno de sus pilares de gestión en la conducción del desarrollo

local. En general, el presupuesto participativo parte de experiencias previas de planificación participativa (Planes de Desarrollo, Planificación estratégica participativa), y le sigue un proceso de control social (Ruiz, 2007).

La autora analizó los presupuestos participativos en las dimensiones política, administrativa – institucional y social. Añade que:

La combinación de estas tres dimensiones permitió ampliar la democracia participativa y la distribución del poder; mejorar la relación gobierno local - sociedad civil; ayuda a promover la inclusión social, además la redistribución de los recursos públicos garantizando una mayor asignación a los sectores tradicionalmente excluidos; y, mejora la eficiencia y eficacia de la gestión local, permite la comunicación interna y externa, institucionaliza procedimientos transparentes y rendición de cuentas (Ruiz, 2007).

En los tres cantones hasta el 2007 se verificó que el nivel organizativo de las comunidades no alcanzó el peso necesario para sostener el proceso desde las instancias de base, dando campo a que las propuestas surjan desde las propias autoridades, en coordinación con los grupos de actores.

Una experiencia distinta y con mayor peso organizativo se evidenció en otros cantones, a raíz de la incursión de actores indígenas en el escenario político ecuatoriano, a través del Movimiento Pachakutik, sus autoridades con trayectoria organizativa y prácticas comunitarias conformaron la Red de Gobiernos Locales Alternativos, liderados por Cotacachi, Guamote, Cayambe, Saquisilí y otros. El presupuesto participativo fue parte de una propuesta macro orientada a un nuevo modelo de gestión en democracia participativa, solidaridad, transparencia, equidad e interculturalidad.

En relación al cantón Saquisilí de la provincia de Cotopaxi, César Salazar (2016) al analizar el presupuesto participativo en el desarrollo social y económico de las parroquias rurales, afirmó que:

La deliberación se concentró en los talleres y sesiones comunales. De la población encuestada el 83% tiene interés en los presupuestos participativos, de ellos el 18% considera que se puede solicitar un incremento en los presupuestos. En la interpretación de los datos concluyó que el

presupuesto ayuda a reducir los niveles de desigualdad. El presupuesto participativo tiene relación con el desarrollo social y económico, dando un grado de relación entre estas variables del 36.8% (Salazar, 2016).

En el ámbito provincial²⁰, los presupuestos participativos nacen en medio de las esperanzas a raíz de la irrupción del movimiento indígena y sus cuadros en la escena política, a partir del año 2000.

Al respecto, Oscar Barba (2006) señaló:

Se suponía que lo participativo invadiría la casona provincial y compensaría toda excesiva y fría ola de “representatividad”, característica de las administraciones tradicionales anteriores, en las cuales las decisiones generalmente las tomaban pocos. La idea sería construir un verdadero “gobierno provincial”, cuyos pilares fundamentales sean la transparencia, la democratización y la gestión para el desarrollo local (Barba, 2006).

Aquí juega un papel preponderante el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, MICC²¹, organización que armoniza una serie de iniciativas interesadas en crear mayores espacios de participación ciudadana en la búsqueda y consenso del rumbo que se le imprimirá a esta provincia (Barba, 2006). Sin embargo, las aspiraciones chocaron con el entorno político e institucional.

Alrededor del MICC, como el principal actor cercano al poder provincial, aparecen varios actores convocados, cerca de 4.000, que participaron en los encuentros para la elaboración del Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi, PPDC.

Entre tanto, la investigación desarrollada por Sisa Guamán (2015) analizó dos variables: impacto del presupuesto participativo y desarrollo social. El presupuesto analizado es del 2014, en donde se resalta la necesidad de la planificación de la inversión, sin embargo existe poco interés de los ciudadanos en estos procesos. Aquel año, la Prefectura de

²⁰ Cantones: Latacunga, Pujilí, Salcedo, Saquisilí, Sigchos, La Maná y Pangua.

²¹ Instancia provincial, conformada por las organizaciones de segundo grado, a que su vez agrupa a las comunidades o bases.

Cotopaxi destinó el 64% del presupuesto de inversión a la competencia de vialidad, el 28% a riego, siendo los dos rubros más altos de la distribución presupuestaria.

Sisa Guamán (2015) concluyó:

En la provincia de Cotopaxi la colaboración y el interés por parte de los ciudadanos con respecto a la participación son mínimos, no existen parámetros que permitan demostrar sus necesidades frente a la sociedad. La investigación culmina con una propuesta de diseño de un modelo de planificación operativo de inversión direccionada a la participación ciudadana, que debería regularse a través de una ordenanza (Guamán, 2015).

Tras este recorrido por la literatura sobre los presupuestos participativos es posible determinar sus tendencias y momentos. De toda la revisión documental se identifican dos coincidencias: el presupuesto participativo es una herramienta de inclusión de la ciudadanía; y, se concreta por voluntad ciudadana, decisión política o disposición legal.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO: PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y AGENDA PÚBLICA

1.1 Concepciones sobre la democracia representativa y participativa

Los presupuestos participativos en la actualidad son parte de un ejercicio democrático y elemento importante para la construcción del consenso, anhelo antiguo que se sustenta en el pensamiento de Aristóteles, para quien la democracia se definía como el “poder del pueblo”: demos, “pueblo” y kratos, “poder”.

Lejos de la sociedad ateniense, dividida en ciudadanos y no ciudadanos, actualmente en Ecuador la democracia es una forma de gobierno donde la ciudadanía, a través de mecanismos de participación, forma parte de la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno nacional y local.

La democracia como sistema político tiene sus componentes mínimos, los que según Norberto Bobbio²² (1987) son los siguientes:

- Elecciones libre en las que el voto de todos los ciudadanos tiene el mismo valor.
- Sufragio universal.
- Gobierno producto de una mayoría salida de las votaciones.
- Libertades políticas: derecho a oponerse al gobierno y a presentarse a elecciones; derecho a formar asociaciones; libertad de pensamiento, información y expresión en todos los asuntos públicos (Bobbio, 1987).

Sin embargo, esta participación ideal en democracia no existe o jamás existió. Joan Font (2004), al plantear el problema recuerda:

²² N. Bobbio, Qué es socialismo, 1987. Citado por Vicente Barragán y otros, en Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos.

Las primeras investigaciones empíricas que se hicieron sobre el tema en el mundo contemporáneo, sirvieron para confirmar lo que podemos imaginar: ese perfecto ciudadano, informado, activo y coherente era una expresión minoritaria en las sociedades occidentales. Para la mayoría de las personas la preocupación por los temas públicos suponía un tema secundario o al que, en cualquier caso, no consagraban mucho tiempo, y los universos políticos existentes estaban plagados de símbolos y simplificaciones que servían para ordenar la realidad. La reacción fue el pesimismo y la conclusión que, ante el desinterés ciudadano, su único rol político posible era el de espectadores. Se aceptaba la realidad tal como aparecía reflejada en las encuestas, con una participación socialmente muy desigual, en la que frente a una gran mayoría pasiva aparecía un pequeño sector muy activo que protagonizaba, en la práctica, la vida política de la comunidad (Font, 2004).

Joan Font añade que, tanto desde los ámbitos académicos como políticos se ha hablado de crisis en las democracias representativas.

Para seguir la línea argumentativa es oportuno precisar que, los modelos de democracia, según David Held²³ (1987) pueden dividirse en dos tipos:

- Un primer tipo denominado democracia liberal o representativa, caracterizadas por ser un sistema de gobierno formado por cargos electos que asumen la representación de los intereses de los ciudadanos en el marco del imperio de la ley. Giovanni Santori lo define como un sistema político en que el pueblo ejerce el poder hasta el punto en que tiene facultad para cambiar a sus gobernantes, pero no hasta el punto de gobernarse a sí mismo.
- El segundo tipo lo representa la democracia directa o participativa, esta se define como un sistema de toma de decisiones para cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan directamente (Held, 1987).

La democracia participativa es el resultado de los debates de las nuevas fuerzas políticas de los años 60 y de las insatisfacción del accionar de los partidos políticos, es decir de la democracia representativa.

²³ D. Held, en Modelos de Democracia, 1996. Citado por Vicente Barragán y otros, en Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos.

Carole Pateman²⁴ (1970), describe sobre esta apatía a la democracia tradicional o representativa:

Si las personas son sistemáticamente marginadas o pobremente representadas, es probable que piensen que raramente se tomará en cuenta su opinión; en consecuencia, encontrarán pocas razones para participar en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas. En las democracias liberales muchos ciudadanos de clase obrera, mujeres, personas pertenecientes a mayorías étnicas o inmigrantes, tienen esta concepción de la democracia. Por el contrario, si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que participen activamente (Pateman, 1970).

En ambos casos, con diferente nivel de participación, la democracia reconoce que el poder reside en la ciudadanía que por medio de procesos electorales y representativos toma parte de las decisiones, así como eligen a sus autoridades de elección popular para que los representen en la administración del Estado.

Otra aspiración de la participación es la gobernabilidad, en este sentido Alicia Ziccardi (2004) considera que:

...se ha procurado la consolidación de procesos que democratizan los sistemas políticos, buscando construir mejores relaciones entre el Estado y ciudadanía y por esta vía otorgar calidad a la democracia, se procura potenciar la capacidad de las políticas públicas para lograr sus objetivos, se impulsa la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales y se valora positivamente la participación ciudadana en tanto inclusión de la ciudadanía en los procesos decisivos (Ziccardi, 2004).

Edison Mafla²⁵ (2019) indica que aunque la participación ciudadana sea considerada como un mecanismo formalmente establecido, no significa que dentro de los territorios no existan otras formas de ejercerla; por ejemplo, durante el ciclo de la gestión pública (planificación, presupuesto, ejecución y evaluación).

²⁴ C. Pateman, La participación y la teoría democrática, 1970. Citado por Vicente Barragán y otros, en Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos.

²⁵ Coordinador del Programa de Fortalecimiento de las Juntas Parroquiales Rurales, de la UASB

En el caso de la presupuestación hay algunos mecanismos que podrían implementarse. Sería útil que se potencializará la existencia de los observatorios, incluso con la participación de la academia. Estos no han sido especialmente explorados dentro del contexto. Si existen presupuestos ejecutables con base en una planificación, sería imprescindible que la ejecución pueda ser observada y monitoreada desde la mirada de las instituciones y ciudadanos interesados. Existen también otros mecanismos que se pueden llevar a cabo a raíz de la participación relacionada al monitoreo del presupuesto: comisiones ciudadanas o consejos consultivos (Mafla, 2019).

De conformidad con el misma ley, además del mecanismo de presupuesto participativo la ciudadanía en forma individual o colectiva puede participar en la silla vacía, cabildos populares, asambleas ciudadanas, audiencias públicas, consejos consultivos y consejos ciudadanos sectoriales; a estos mecanismos formales se suman otros, según las localidades, intereses en juego, tipo de actores, dependiendo del modelo de gestión de las autoridades.

1.1.1 Democracia comunitaria

De conformidad a la legislación ecuatoriana, la participación se la puede ejercer a través de tres mecanismos: democracia representativa²⁶, democracia directa²⁷ y democracia comunitaria. Esta última, es un mecanismo de deliberación democrática, en la cual la toma de decisiones se realiza a través de una asamblea ciudadana, instancia que resuelve sobre los asuntos de interés social de la comunidad; y, su representante es el encargado de dar a conocer y ejecutar lo decidido por la asamblea (CNE, 2018).

La figura de la democracia comunitaria es parte de la Constitución de la Republica²⁸, que se define al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.

Aquí coexisten diferentes pueblos y nacionalidades, desde cuya diversidad también existen visiones y aportes del movimiento indígena a las concepciones sobre la

²⁶ Es ejercida desde la ciudadanía y organizaciones políticas.

²⁷ Es ejercida por Iniciativa popular normativa, referéndum, consulta popular y revocatoria del mandato.

²⁸ Publicado en el Registro Oficial Nro. 449 de 20 de octubre de 2008

democracia, en forma paralela al paradigma tradicional. En esta línea, Ana María Larrea²⁹ (2006) sostiene que,

Las experiencias locales de gobiernos indígenas, recurren a estos planteamientos y se nutren de otras experiencias como las promovidas por el Partido de los Trabajadores en el Brasil y su propuesta de construcción de un poder dual. Se plantea entonces recoger y potenciar las prácticas andinas de democracia directa en espacios interculturales con el fin de construir un poder dual que pueda poco a poco, desde las organizaciones sociales, disputar los sentidos del accionar público. De ese modo nacen las propuestas de Asambleas Cantonales o Parlamentos Indígenas y Populares, como formas de construcción de un contrapoder a partir de la existencia de un poder dual (Larrea, 2006).

Por tanto, desde la cosmovisión indígena predomina el ejercicio colectivo de ciudadanía como fuente de poder colectivo y al mismo tiempo soporte de cada individuo. Ana María Larrea (2006) considerando esta particularidad, concluye:

...para la construcción de un nuevo tipo de democracia es fundamental trabajar en una nueva concepción de ciudadanía que reconozca la diversidad social existente y las múltiples identidades de los sujetos sociales (...) Los pueblos indígenas incorporan un valor que no había sido tomado en cuenta en la construcción democrática occidental: la diversidad (Larrea, 2006).

En la legislación ecuatoriana es reconocida esta diversidad de los pueblos y nacionalidades, cuya presencia en los momentos de proponer iniciativas al Estado, resultan fundamentales para incidir en las decisiones posteriores de las autoridades de un gobierno autónomo descentralizado.

Daniel González Pérez (2012) sostiene que:

La democracia comunitaria que es una forma novedosa de democracia; con ella, se configura la democracia intercultural; en principio, se relaciona con la aplicación de algunos de los derechos colectivos, es decir, el derecho colectivo de las comunas, las comunidades, los pueblos y las nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y los pueblos montubios de constituir y mantener organizaciones que los representen en el marco del pluralismo y la diversidad política, y

²⁹ Directora del Instituto de Estudios Ecuatorianos e integrante del Comité Directivo de la CLACSO

la obligación del Estado ecuatoriano de reconocer y promover todas las formas de expresión y organización; así también, ejercer todas las formas de consulta, consulta previa y consulta pre legislativa que establece la Constitución de la República (González, 2012).

En este contexto, se fortalece la democracia comunitaria, que tiene su origen en las costumbres y tradiciones de los pueblos ancestrales, en los cuales su práctica fue generalizada, aplicándose también en la toma de decisiones de la actual sociedad como, ligas barriales, asociación de empleados, comités de trabajadores, presupuestos participativos y demás denominaciones.

En esencia la democracia comunitaria es la participación de manera destacada en la toma de decisiones, planificación, gestión de lo público y control popular de los diferentes niveles de la administración pública.

Para el ejercicio de la democracia comunitaria, la Constitución de la República reconoce:

Todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos (Constitución, 2008).

Las organizaciones pueden articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deben garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

Por lo expuesto, si consideramos las concepciones sobre democracia representativa y democracia participativa, la elaboración de los presupuestos es un ejercicio de democracia participativa o deliberativa; si consideramos únicamente el rango constitucional y legal ecuatoriano, los presupuestos participativos, por las características del mecanismo, constituyen un pleno ejercicio de la democracia comunitaria, a pesar que esta figura no alcanza todavía su desarrollo normativo.

1.2 Presupuestos participativos

1.2.1 Definiciones

Las experiencias de los presupuestos participativos son diversas dependiendo de la región, país, provincia o localidad. En este sentido, para Jorge Herrera Flores (2008) los presupuestos participativos son el medio para desarrollar un proceso de democracia participativa, voluntaria y universal que sirva tanto para el debate, control y seguimiento del presupuesto anual, como para la decisión ciudadana, independientemente del signo político de los gobiernos.

En contraste con esta definición amplia, que considera la existencia de una capacidad deliberativa y decisoria del proceso, además de la transparencia y fiscalización, contamos con la interpretación de Cabannes (2004), quien define como el mecanismo por el cual la población contribuye a delinear el destino de todo o en parte de los recursos públicos.

Hay una tercera visión de Ubiratán de Souza (2004), en la que se resalta las potencialidades de los procesos:

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, sin 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... (Souza, 2004).

Aquí se destaca el papel activo y fiscalizador de la ciudadanía; más allá de su participación deliberativa avanza al seguimiento de la ejecución de las políticas, requiriendo la rendición de cuentas.

Un presupuesto participativo también se considera como una forma de expresión de gobernabilidad democrática en la cual el ciudadano es capaz de hacer sentir su voz, plantear sus propuestas y mantenerse informado de lo que se hace con sus aportes al gobierno local (Bonilla y Zarzosa, 2011).

La legislación ecuatoriana, define como el proceso mediante el cual las ciudadanas y los ciudadanos, de forma 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 (LOPC, 2010).

El Consejo Nacional Electoral³⁰, en el módulo Participación Democrática: Derechos y principios de participación, define:

El presupuesto participativo es un mecanismo, un espacio común y compartido de toma de decisiones entre autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, la ciudadanía y organizaciones sociales en torno a la distribución equitativa de presupuestos públicos, a través del diálogo y consenso permanentes (CNE, 2018).

De las seis definiciones, a pesar que la primera destaca el mecanismo deliberativo; la segunda, el destino de los recursos públicos; la tercera, la combinación entre la democracia participativa con la representativa; la cuarta, el aporte a la gobernabilidad democrática; la quinta, el proceso para la toma de decisiones; la sexta, la distribución equitativa de recursos; todas incluyen la decisión de la ciudadanía en un determinado momento respecto a sus aspiraciones, siendo partícipe directa o indirectamente en la distribución del presupuesto local.

1.2.2 Características

A partir del elemento común, la intervención de la ciudadanía en las decisiones sobre las prioridades de gastos de una administración local, Barragán, Romero y Zanz (2010), definen cuatro características compartidas de los presupuestos participativos:

1. La participación tiene como objeto la discusión de las finanzas públicas, es decir todos los presupuestos participativos tienen como objetivo común reflexionar sobre el destino de los recursos públicos.
2. Todas las experiencias se desarrollan en escenarios que implican un conjunto de sub-unidades territoriales (barrios y distritos) y un espacio general que los incluye a todos (la ciudad).

³⁰ Consejo Nacional Electoral, es parte de la Función Electoral del Ecuador.

3. Las experiencias son periódicas, es decir se implementan de forma continuada, anualmente o con otra periodicidad, y siempre de manera estable.
4. El proceso incluye la rendición de cuentas de los resultados del proceso, permitiendo a la ciudadanía valorar la gestión de los gobernantes y los efectos de su participación (Barragán, Romero y Zanz, 2010).

Juan Pablo Morales (2010) considera que:

A través de los presupuestos participativos se reconoce la posibilidad de que las personas, en forma individual o colectiva, se involucren activamente en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos (lo que incluye la participación en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas), el control popular de las instituciones del Estado, la sociedad, y sus representantes y se extiende a la planificación para el desarrollo (Morales, 2010).

Las fases de formulación y aprobación, contempla los procesos obligatorios en cada gobierno autónomo descentralizado: estimación provisional de ingresos, cálculo definitivo de ingresos, prioridades de inversión, preparación del anteproyecto, resolución de la instancia de participación, conocimiento del órgano legislativo, presentación del proyecto definitivo de presupuesto, tratamiento en la comisión de presupuesto, debate en el órgano legislativo, ejecútense y vigencia.

Además de la obligatoriedad de los niveles de gobierno de convocar a los presupuestos participativos, la participación ciudadana debe nacer de la voluntad individual y colectiva, como proceso de empoderamiento de propuestas en la búsqueda de incidencia política y exigencia a quienes tienen las atribuciones decisionales. La revista *Tendencia*³¹ (2007) enlaza esta participación con la planificación y la gestión pública:

Se trata de formas de interacción participativa entre ciudadanía y gestión pública que promuevan y canalicen mecanismos de movilización, aprendizajes y empoderamientos dirigidos a mejorar la calidad de los servicios públicos y la gobernabilidad; una línea que apunta a perfeccionar las capacidades cognitivas de los sistemas de gestión pública, al incluir en la planificación y gestión la visión del usuario o beneficiario de la política pública. Esta línea apunta a fortalecer los procesos de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas y su presencia debería ser

³¹ Publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS

gravitante en el Sistema de Planificación, por lo cual este se vuelve descentralizado y participativo (...) De esta manera se incorporará un mayor peso de la voz ciudadana en las instancias de construcción de la agenda pública y de planificación de políticas públicas (Tendencia, 2007).

Sin duda, las características de los presupuestos participativos, también depende del territorio en donde se desarrollan los procesos, el nivel de empoderamiento de la gente, la incidencia de las propuestas, la cantidad de recursos puestos a discusión, la voluntad política de las autoridades, los consensos, entre otros factores, que permitan fortalecer este instrumento de mejora de la gestión de las finanzas públicas y de la democracia participativa o comunitaria.

En Ecuador el proceso es voluntario y abierto a las organizaciones sociales y ciudadanía que desee participar, supone un debate público sobre el uso de los recursos encajado al Plan de Desarrollo y hay un otorgamiento de poder para orientar la inversión hacia una justicia redistributiva (LOPC, 2010).

1.3 Agenda pública

1.3.1 Tipos de agendas y enfoques

En la literatura revisada, principalmente, respecto a las realidades de México, España, Cuba, Chile, Perú, Colombia y Ecuador, se han desarrollado trabajos investigativos en base a revisiones documentales, encuestas, análisis - síntesis, observación participante, estudios etnográficos y otras técnicas, que permiten identificar tres campos relacionados con las agendas: la articulación de las organizaciones civiles en determinados temas de interés, la temática que aborda la opinión pública y la respuesta de las organizaciones o instituciones del sector público.

La literatura define la formación de las políticas públicas como un conjunto de procesos que incluye, según John Kingdon (1984): a) el establecimiento de la agenda; b) la

especificación de alternativas disponibles; c) la elección de la opción deseada; y, d) la implementación de la decisión³².

En lo específico, en torno a la formación de la agenda, la literatura desarrolla aspectos relacionados con la formación de la agenda y proceso de toma de decisiones, que responden a dinámicas de diversa índole, generando incluso cambios en las planificaciones y en la implementación de los programas o proyectos institucionales (Cazar y Maldonado, 2008).

En el enfoque de análisis de la política pública es necesario considerar que esta es parte de un proceso político, lo que David Easton (1953) llamó la “caja negra” que incluye las demandas, la formación de las políticas, la implementación y retroalimentación de la sociedad³³.

Al respecto, Aguilar Villanueva (1993) precisa que no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones públicas que deben ser objeto de la acción gubernamental, cuyos cambios dependen de ciertas variables: oportunidad política, marco institucional, liderazgo, presiones sociales, entre otras.

El tratamiento de estos temas son encausados dentro de una teoría, enfoque o aproximación metodológica, identificando cinco enfoques: proceso de políticas públicas, cambio institucional, fijación de la agenda y movilización de la opinión pública, constructivista y cambio cultural (Alzate y Romo, 2017).

Según este análisis el proceso de políticas públicas considera a la agenda como uno de los pasos y variable independiente; en el cambio institucional los procesos se lideran desde la estructura interna y desde los intereses en juego de los actores; la agenda setting busca que la gente piense y actúe de una determinada forma, el enfoque da mayor validez a los mensajes e intención de los medios de comunicación; el enfoque constructivista

³² Citado por Casar y Maldonado (2008) en “Formación de la agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”.

³³ *Ibíd*em

incluye elementos como la valoración y la normatividad; y, el cambio cultural orienta hacia una nueva agenda en énfasis en los derechos y condiciones sociales.

1.3.2 Enfoque de cambio institucional

Este enfoque considera a la variable institucional como determinante para la formación de las agendas y su traducción en políticas públicas.

Casar y Maldonado (2010), en el enfoque de cambio institucional, consideran tres direcciones o fuentes:

1. el diagnóstico que los actores hacen y sus consideraciones sobre el conjunto de asuntos de atención; 2. las mediaciones o percepciones de la gente sobre los problemas de resolución prioritaria, que sería la que considera la agenda pública y 3. a partir de los proyectos políticos del Ejecutivo (Casar y Maldonado, 2010).

En la línea propuesta por Casar y Maldonado (2010) las variables del presente caso de investigación se relacionan con las demandas formuladas en los encuentros para los presupuestos participativos, los temas o áreas que concitan mayor análisis o deliberación y las decisiones posteriores dentro del proceso de aprobación del presupuesto a través de las decisiones en los niveles administrativo y legislativo.

1.3.3 Decisiones para el cumplimiento de las políticas

En el ámbito de las decisiones, Max Weber (2014) considera que el Estado moderno responde a un tipo específico de dominación.

Esta es de tipo racional - legal, en donde existe la probabilidad de que, en un grupo de personas, ciertas órdenes o todas, encuentren obediencia, para ello se requiere legitimidad y un cuadro administrativo, con características de competencias delimitadas, imperio de un ordenamiento jurídico y de carácter impersonal (Weber, 2014).

Desde otro enfoque, las relaciones de poder y la toma de decisiones de la burocracia estatal (autoridades), son parte de un proceso político y de la dinámica institucional para

implementar las políticas públicas. Según Francis Rourke (1984) se establecen dos premisas para explicar el poder burocrático: habilidad para crear y satisfacer a grupos de votantes y las habilidades técnicas que controlan y pueden aplicarse para resolver complejas cuestiones de política pública. Oscar Oszlak (2006) considera que la burocracia es la expresión material del Estado y es una consecuencia del efecto de las políticas públicas que implementa.

Previo a la implementación, hay un largo camino que es la hechura de las políticas, proceso al que Aguilar Villanueva (1993) ante el olvido teórico de la fase de elaboración de la política propone dos enfoques o corrientes de análisis: el racionalismo y el incrementalismo. Este último considera las relaciones deseables entre el análisis racional y la concertación política. Es decir, por un lado la normativa, los estudios, la condición presupuestaria, los requerimientos técnicos; y, por otro, los aspectos valorativos de la autoridad y del gobierno; más que las técnicas analíticas racionales, cobra interés la necesidad del consenso y acuerdo político.

Hay un segundo racionalismo, según los postulados de Lindblon³⁴ (1959, 1963, 1979), Simon³⁵ (1945) o Popper³⁶ (1945). Lindblon recogió las posiciones de Simon y Popper, al afirmar que los gobiernos (autoridades) pueden decidir de manera racional los problemas públicos, sin comprometerse con las teorías causales y modelación matemática del comportamiento; aquí se refiere a la racionalidad limitada, en donde los ejecutivos que toman decisiones dentro de sus facultades actúan en un contexto que limita alcanzar todos los objetivos planteados.

Majone³⁷ (1989) se distancia del racionalismo de Lindblon (que tiene limitaciones), a una racionalidad argumentativa y profundiza su ponencia en el campo incrementalista, esencialmente busca entender cómo el discurso asociado a las políticas públicas inciden en las etapas del proceso de las políticas. Precisa que, toda decisión de implicaciones

³⁴ Citado por Aguilar Villanueva, Luis (1993). "Estudio Introductorio". En La Hechura de las Políticas. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

³⁵ *Ibíd*em

³⁶ *Ibíd*em

³⁷ *Ibíd*em

colectivas enfrenta el problema de comunicación y publicidad ciudadana. Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, persuasivas.

Luego nacen dos corrientes, la del análisis como arte y artesanía, que terminó en una concepción dialéctica del análisis de las políticas; y, aquella que da más peso a la realidad y su interacción social. La primera, retoma, depura y enriquece la intuición del análisis partidario como instrumento de persuasión y acuerdo frente a rivales políticos incancelables; y, la segunda, privilegia el pluralismo de los actores políticos.

En este campo, según Aguilar Villanueva (1993) existen cuatro componentes de la política:

1. Institucional, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante;
2. Decisorio, la política es un conjunto – secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades;
3. Comportamental, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no solo una decisión singular; y,
4. Causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social (Villanueva, 1993).

En relación a las decisiones de la autoridad, la Constitución determina que la prefecta o prefecto es la máxima autoridad administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial; mandato constitucional³⁸ que comprende el ejercicio de potestades públicas privativas de carácter administrativo bajo responsabilidad de gobernadores o gobernadoras regionales, prefectos o prefectas, alcaldes o alcaldesas cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales (COOTAD, 2008).

Asimismo establece la actuación de las instancias legislativa y ejecutiva para la aprobación y sanción del presupuesto definitivo³⁹. El legislativo del gobierno autónomo

³⁸ Facultad ejecutiva desarrollada en el Art. 9 del COOTAD.

³⁹ Arts. 245 y 248 del COOTAD.

descentralizado estudiará el proyecto de presupuesto, por programas y subprogramas y lo aprobará en dos sesiones ordinarias o extraordinarias hasta el 10 de diciembre de cada año, incluyendo el proyecto complementario de financiamiento, cuando corresponda. Si a la expiración de este plazo no lo hubiere aprobado, éste entrará en vigencia. El legislativo tiene la obligación de verificar que el proyecto de presupuesto tenga coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial respectivos. Una vez aprobado el proyecto presupuestario por el legislativo correspondiente, la máxima autoridad del ejecutivo lo sancionará dentro del plazo de tres días y entrará en vigor, indefectiblemente, a partir del primero de enero (COOTAD, 2008).

La normativa invocada precisa que en última instancia la decisión de aprobación del presupuesto definitivo de un gobierno autónomo descentralizado decide el cuerpo colegiado y sanciona el prefecto; los integrantes de la Asamblea Provincial de Participación Ciudadana pueden participar con observaciones en los debates del órgano legislativo, pero sin derecho a voto, excepto cuando se acude a la figura de la silla vacía.

CAPÍTULO II

MARCO METODOLÓGICO

2.1 Diseño de investigación.-

La presente investigación o estudio del caso utiliza un diseño metodológico de tipo cualitativo, que permite analizar los presupuestos participativos elaborados durante el periodo mayo de 2014 a mayo de 2019 y su incidencia en la agenda pública institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, en donde se identificará qué tipo de demandas de la población de la provincia de Cotopaxi que llegaron a los procesos de presupuestos participativos fueron consideradas como prioritarias en el Plan Operativo Anual (programas y proyectos), agenda institucional y políticas públicas.

Las propiedades, rasgos más peculiares y hallazgos respecto al presupuesto participativo son descritos en el contexto de la investigación cualitativa, en consideración al momento histórico, social y político, en donde se desarrolla el trabajo; es decir, durante un periodo administrativo determinado para los gobiernos autónomos descentralizados (cinco años al finalizar el régimen de transición señalado en la Constitución), población provincial de la que es parte el pueblo panzaleo, en cuya jurisdicción el movimiento político Pachakutik tiene el respaldo en los últimos cinco procesos electorales.

Este diseño de la investigación cualitativa considera una de las áreas de la política pública planteada por Aguilar Villanueva (1996), la formulación de las políticas públicas.



El diseño de investigación cualitativo parte, por lo general, de dos principios, que según Efraín Márquez (2007) son:

El primero, desde la comprensión de la realidad como una construcción social, de esta forma el método y las técnicas de investigación son utilizados para interpretar sensiblemente la vida social y cultural de quienes participan en la investigación desde la propia perspectiva de los actores; el segundo, el propósito del diseño es conocer el sentido real de las prácticas sociales que se manifiestan a través de los saberes, significados, símbolos o acciones sociales, y en las creencias que están detrás de tales acciones (Márquez, 2007).

En este contexto, la realidad de la presente investigación constituye los presupuestos participativos, en donde confluyen diversas demandas de la sociedad, procedentes de los actos sociales, interesados en el bien común, cuya interpretación está a cargo del investigador para conocer el sentido de las prácticas sociales, en este caso de la participación ciudadana y sus fines colectivos.

Este diseño también es conocido como emergente, pues existe una interacción investigador-investigados y en esta se genera el conocimiento. María Sandín⁴⁰ define el carácter emergente del diseño cualitativo en los siguientes términos:

El diseño de una investigación cualitativa exige que el investigador se posicione y adopte una serie de decisiones no sólo durante la elaboración del proyecto de investigación y al inicio del proceso investigador, sino también durante y al finalizar el estudio. Es por ello que la mayoría de autores coinciden en identificar el proceso de investigación cualitativa como emergente, flexible y no lineal, enfatizando su carácter contextual y de adaptación a la realidad y avatares de la propia investigación (Sandín, 2003).

El diseño se adapta a la realidad que se investiga y concibe al investigador y a los investigados como actores del proceso, ya que incorpora sus conocimientos y sus subjetividades. Al respecto, Guillermo Briones⁴¹ añade:

⁴⁰ M. Sandín, en *Investigación Cualitativa en Educación. Fundamentos y tradiciones*, 2003. Citado por Efraín Márquez Pérez, en *Diseño Emergente en la Investigación Cualitativa*.

⁴¹ G. Briones, *Epistemología de las Ciencias Sociales*, 1996. Citado por María Eugenia Parra, en *Fundamentos que sustentan un modelo de investigación cualitativa en las ciencias sociales*.

El diseño cualitativo se estructura a partir de los sucesivos hallazgos que se van realizando durante el transcurso de la investigación, es decir, sobre la plena marcha, de ésta. La validación de las conclusiones obtenidas se hace aquí a través del diálogo, la interacción y la vivencia; las que se van concretando mediante consensos nacidos del ejercicio sostenido de los procesos de observación, reflexión, diálogo, construcción de sentido compartido y sistematización (Briones, 1996).

2.2 Técnicas de investigación

Las técnicas que se utiliza en la presente investigación son la revisión documental, entrevista y análisis de contenido, como parte del marco poblacional seleccionado.

2.2.1 Revisión documental.-

Ilis Alfonso (1994) define a la investigación documental:

Esta investigación es un procedimiento científico, proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de la información o datos en torno a un determinado tema. Al igual que otros tipos de investigación, este es conducente a la construcción de conocimientos (Alfonso, 1994).

La investigación documental se caracteriza por utilizar como una fuente primaria de insumos, más no la única y exclusiva, pueden ser impresos, electrónicos o audiovisuales.

En la revisión documental se consideran los siguientes registros institucionales:

Orden	Detalle	Periodo
1	Registro de peticiones en los presupuestos participativos	2014 - 2017
2	Peticiones ciudadanas remitidas directamente al Prefecto	2014 - 2019
3	Registro de actores que participaron en los presupuestos participativos	2014 - 2017
4	Actas o informes de los presupuestos participativos	2014 - 2017
5	POAS	2014 - 2018
6	Priorización y actas de conformidad de la Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social	2014 - 2018

7	Informes de la Dirección Financiera que incluye los proyectos de presupuestos definitivos	2014 - 2019
8	Informes de la Comisión de Planificación y Presupuesto	2014 - 2019
9	Ordenanzas de aprobación del Presupuesto Institucional, de cada ejercicio fiscal	2014 - 2019
10	Reformas a los presupuestos institucionales	2014 - 2018

2.2.2 Entrevista.-

La entrevista según Sonia Parratt⁴² (2008) no es el procedimiento de obtención de información mediante el cual una persona se pone en contacto con otra que le suministra dicha información con la técnica pregunta - respuesta, sino que va más allá, siendo necesario un acuerdo previo entre el entrevistador y el entrevistado para que exista un entendimiento formal en el que, si fuese necesario, las preguntas estarían previamente señaladas.

El cuestionario contiene preguntas abiertas, precisas y redactadas previamente, con un orden previsto, siendo el entrevistado libre de responder en el marco de la pregunta.

Una de las partes fundamentales es la selección de los sujetos de investigación o tipo de actores, según su edad, sexo, status socioeconómico o profesión; sin embargo, considerando el tema de investigación la selección de los actores se define por el mayor acercamiento a los procesos de presupuestos participativos liderados por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi.

López y Deslauriers definen que:

El muestreo intencional también se ha identificado con lo que se conoce como muestro teórico, que implica el proceso simultáneo de colecta de la información y su análisis. Este tipo de muestreo busca producir el máximo de información y poco importa si la muestra es grande o pequeña; lo esencial es producir un nuevo conocimiento (...) los entrevistados tienen la posibilidad de transmitir información acerca de algo que ellos han vivido y en este caso el científico social confía

⁴² S. Parratt, en Géneros periodísticos en prensa, 2008.

en la información que ellos proporciona. Ellos ya reflexionaron, su información es válida como fuente de conocimiento (López y Deslauriers, 2011)

Con este sustento, la muestra para las entrevistas no son escogidas al azar, sino que se efectúa un muestro no probabilístico, una selección intencional de actores en el marco de la investigación cualitativa.

Los actores son identificados por su representatividad y relación con los presupuestos participativos. Aquí se considera a la dirigente del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, instancia organizativa de incidencia en los procesos de lucha social desde 1978; al presidente provincial del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, instancia pública más cercana a las necesidades de la gente, encargada de trabajar por la ruralidad en articulación con los demás niveles de gobierno; servidores públicos del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, encargados de la dirección y equipos multidisciplinarios conformados para los presupuestos participativos en los territorios; un exintegrante del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y, autoridades relacionadas con la toma de decisiones respecto a la presentación, debate, aprobación y sanción de las ordenanzas, como actos normativos del presupuesto definitivo en cada ejercicio fiscal. Tras estas consideraciones, el marco muestral para la presente técnica es el siguiente:

Actores	Representatividad y relación con los hechos	Periodo
Gonzalo Espín	Presidente de los gobiernos parroquiales peticionarios de los convenios y proyectos, elegido mediante el colegio electoral convocado por el Consejo Nacional Electoral, con la votación de los 33 gobiernos parroquiales rurales de la provincia.	2014 - 2019
Cecilia Cuyo	Dirigenta del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, elegidos en el Congreso Provincial, con la participación de las organizaciones de segundo grado, que a su vez representan a más de 500 comunidades de base de la jurisdicción provincial.	2014 - 2019
Patricia Miranda	Servidora pública con nombramiento encargada de la sistematización de los pedidos en las asambleas de presupuestos participativos, quien ha liderado los equipos de trabajo de tales procesos durante las últimas administraciones.	2014 - 2015

Washington Pruna	Director de Planificación y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, exservidor público de la SENPLADES.	2017 - 2019
Mario Andino	Integrante de la Comisión de Planificación y Presupuesto, servidor público a cargo de suscribir los informes previos a los debates del presupuesto. Expresidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, Regional 3.	2014 - 2019
Miguel Viera	Exdelegado del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en Cotopaxi.	2015- 2018
Ángel Tibán	Integrante del MICC, exconsultor de Prodeco y asesor de Prefectura.	2014 - 2019
Cecilia Velásque	Exviceprefecta de Cotopaxi, integrante del MICC y subcoordinadora nacional del Movimiento Pachakutik	2009 - 2011
Jorge Guamán Coronel	Prefecto de la Provincia de Cotopaxi. Miembro de una comunidad de base, técnico del Plan de Desarrollo de Cotopaxi (2000), diputado y militante del Movimiento Pachakutik y exvicepresidente del Congreso Nacional (2005 - 2007).	2014 - 2019

Las entrevistas empiezan con los servidores públicos del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, por la cantidad de información oficial que poseen como parte de sus procesos, actividades o tareas, en los presupuestos participativos institucionales.

Una vez ordenada esta información conforme las variables se procede con la selección de temas y sus inferencias respecto a lo que sucede con las demandas ingresadas a los presupuestos participativos y su incidencia en la agenda pública institucional conforme el enfoque de cambio institucional: asuntos de atención de los actores, acuerdos para las resoluciones prioritarias y decisiones ejecutivas o legislativas.

Las técnicas e instrumentos son los siguientes:

Técnicas e instrumentos		
Fuente	Técnica	Instrumento
Secundaria	Revisión documental	Tablas temáticas y referencias
Primaria	Entrevista	Guías de entrevista

2.3 Sistema de variables e indicadores

En este tema recogemos la noción de variable en las ciencias sociales descrita por Daniel Cauas, quien al definir el término variable señala:

Por lo general, se utiliza como sinónimo de «aspecto», «propiedad» o «dimensión». Propiedad o característica de un objeto o fenómeno que presenta variaciones en sucesivas mediciones temporales. De otra forma, se trata de una característica observable o un aspecto discernible en un objeto de estudio que puede adoptar diferentes valores o expresarse en varias categorías (Cauas, 2006).

El mismo autor, al clasificar las variables según las relaciones de causalidad, establece la existencia de las siguientes: dependientes, independientes e intervinientes.

De estas variables, para el trabajo investigativo se escogen las variables independiente y dependiente, considerando que la interviniente está inmersa en la relación de las dos primeras.

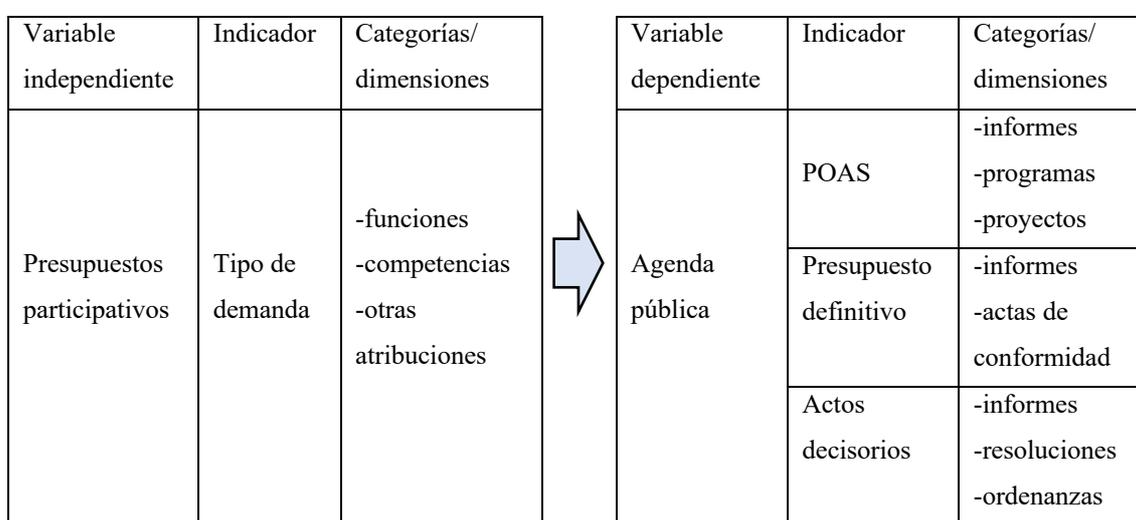
En el estudio del caso planteado se verifica y se explica el comportamiento de la variable independiente, denominada presupuestos participativos; así como de la dependiente, agenda pública.



Cada una de las variables contiene una red de inclusiones conceptuales que comprende determinados momentos verificables desde los presupuestos participativos hasta la consolidación de la agenda institucional, instancias en las que entra en juego la

presentación, deliberación, presión colectiva, priorización, decisiones de la Asamblea Provincial de Participación Ciudadana, Ejecutivo y Legislativo.

En la variable independiente presupuestos participativos, el indicador es el tipo de demanda, considerando las categorías o dimensiones siguientes: funciones y competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi; entre tanto, en la variable dependiente agenda pública, los indicadores son los POAs, el presupuesto definitivo y los actos decisorios, con las categorías informe, programas, proyectos, informes, actas de conformidad, resoluciones y ordenanzas.



2.4 Análisis de contenido.-

En el presente estudio se describen y se analizan los presupuestos participativos desarrollados por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, considerados estos como hechos, cuyo procedimiento, participación de actores, demandas, debates, prioridades y demás acciones, de los años 2014, 2015, 2016 y 2017 permiten obtener conclusiones de la incidencia y su nivel de incorporación en la agenda institucional y posterior trámite para la aprobación del presupuesto, instrumento indispensable para la administración pública de cada nivel de gobierno.

Para ello se apela al análisis de los hechos a través de un proceso inductivo, que según Klaus Krippendorff (1990) es una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse en su contexto.

Al respecto, Jaime Andréu define que inferir es explicar o deducir lo que hay en un texto. El analista de contenido busca algunas conclusiones o extrae inferencias -explicaciones- contenidas explícitas o implícitas en el propio texto. El autor añade que,

Es una técnica de interpretación de textos, ya sean escritos, grabados, pintados, filmados..., u otra forma diferente donde puedan existir toda clase de registros de datos, transcripción de entrevistas, discursos, protocolos de observación, documentos, videos,... el denominador común de todos estos materiales es su capacidad para albergar un contenido que leído e interpretado adecuadamente nos abre las puertas al conocimientos de diversos aspectos y fenómenos de la vida social (Andréu, 1998).

A pesar que Jaime Andréu (1998) fundamenta su ponencia en su mayor parte en el análisis de contenidos relacionados con los mensajes escritos comunicacionales, se incluye este procedimiento en el presente estudio del caso, por cuanto las interpretaciones de la revisión documental y de los elementos que surgen de las entrevistas, son explicaciones que tienen su alcance en toda la planificación y presupuestación de la entidad pública, en un determinado tiempo y contexto, es decir son válidas para su aplicación durante un ejercicio fiscal para todo un conglomerado.

La identificación de hallazgos, análisis y descripción está a cargo del investigador que tiene relación con la realidad estudiada, por ser habitante de la provincia de Cotopaxi y laborar durante cinco años en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi.

CAPÍTULO III

ESCENARIO PRESUPUESTARIO Y PLANIFICACIÓN

El objetivo de este capítulo es conocer los actores que participan en los presupuestos participativos, para ello se caracteriza el escenario presupuestario de la Prefectura de Cotopaxi en el período 2014 - 2019, el cronograma de los presupuestos participativos, el presupuesto participativo como herramienta para la planificación, la población beneficiada y los preparativos para las asambleas cantonales.

3.1 Ingresos 2014 - 2019

El monto de transferencias promedio anual recibido por concepto del modelo de equidad durante el periodo administrativo 2014 - 2019 fue de 25.4 millones de dólares promedio, cifra que multiplicada por los cinco años llega a los 127 millones de dólares, aproximadamente. De los que, 97.909.682,27 millones, es decir el 77.24% corresponde a gasto de inversión y el 22.76% a gasto corriente.

Año	Presupuestación transferencias COOTAD	Inversión	Porcentaje
2014	19.507.876,38	14.630.907,24	74.99%
2015	27.996.696,12	20.815.608,91	74.35%
2016 ⁴³	27.591.142,55	22.115.333,64	80.15%
2017	22.831.904,36	17.525.769,80	76.76%
2018	28.830.097,70	22.822.062,68	79.16%
2019	prorrogado hasta la aprobación de la siguiente administración	prorrogado hasta la aprobación de la siguiente administración	
Total	126.757.716,81	97.909.682,27	77.24%

A estos montos se añade 5 millones de dólares de ingreso por la competencia de riego, recursos destinados exclusivamente para actividades operativas, capacitación y revestimiento de tres canales estatales que fueron transferidos al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi.

Año	Transferencias Competencia de riego	Inversión	Porcentaje
-----	-------------------------------------	-----------	------------

⁴³ En el ejercicio fiscal 2016 el GADPC tuvo cuatro recortes en su presupuesto aprobado, en los rubros provenientes del 10%, de la fuente de ingresos no permanentes.

2014	1.011.558,19	1.011.558,19	100%
2015	1.011.558,19	1.011.558,19	100%
2016	1.011.558,19	1.011.558,19	100%
2017	1.011.558,19	1.011.558,19	100%
2018	1.011.558,19	1.011.558,19	100%
2019	prorrogado hasta la aprobación de la siguiente administración	prorrogado hasta la aprobación de la siguiente administración	
Total	5.057.790,95	5.057.790,95	

El presupuesto del año 2016 sufrió cuatro recortes presupuestarios dispuestos por el ministerio de Finanzas, debido a la baja del precio del petróleo. Los acuerdos ministeriales mantuvieron el monto de 17.605.349,68, provenientes del 21% de los ingresos permanentes, disminuyendo los montos provenientes del 10% de los ingresos no permanentes.

Presupuesto 2016	Monto reducción
Primera reducción. Disminución del 12.1	3.574.080,27
Segunda reducción, según acuerdo ministerial 053 de 17 de marzo de 2016	628.164,30
Tercera reducción, según acuerdo ministerial 101 de 03 de junio de 2016	1.866.220,75
Cuarta reducción, según acuerdo ministerial 186 de 10 de octubre de 2016	1.221.994,83
Total	7.290.460,15

Con estos ingresos y recortes presupuestarios en el 2016, la administración 2014 - 2019, distribuyó en programas y proyectos de inversión aproximadamente 105 millones de dólares, incluido los 10 millones de dólares de ingresos propios y empréstitos.

La situación económica del país que ocasionó la disminución de las transferencias afectó la ejecución de los proyectos considerados en las prioridades, planificación, debate y aprobación del presupuesto del ejercicio fiscal 2016, debiendo obligatoriamente efectuar reformas legislativas y administrativas para ajustar el presupuesto a las nuevas realidades.

Durante la administración 2014 - 2019, los cuatro recortes presupuestarios además de afectar el cumplimiento de los presupuestos participativos, generó reclamos y pedidos en los actos de rendición de cuentas, a fin que la institución retome los programas y proyectos pendientes.

Para la implementación de las políticas, cada año las direcciones o gestiones del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi considerando tales ingresos, de acuerdo al Plan Operativo Anual (POA), el presupuesto aprobado y Plan Anual de Contratación (PAC), según los procedimientos en cada una de las fases establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública: preparatoria, precontractual, contractual y ejecución.

La preparatoria es responsabilidad de la unidad requirente que tiene dentro de su planificación los programas y proyectos; las especificaciones técnicas o términos de referencia son remitidos a la dirección Financiera para el control previo y certificación presupuestaria, luego el expediente ingresa a la dirección de Compras Públicas para los procedimientos de la fase precontractual, hasta la adjudicación; los trámites para la contratación está a cargo de Procuraduría Síndica; y, el seguimiento o administración es responsabilidad de los servidores públicos designados mediante acto resolutivo.

Dada la especificidad, términos o plazos de los actos administrativos, actos de simple administración, contratos o hechos administrativos, en ningún año el gobierno provincial ejecutó el 100% los proyectos ni gastó todos los recursos presupuestados para un determinado ejercicio financiero⁴⁴, que se inicia el primero de enero y termina el treinta y uno de diciembre, tiempo para el que se aprueba y rige un presupuesto.

Aquello se evidencia en el balance de comprobación al 30 de diciembre de cada año, saldo reflejado en las cuentas del Banco Central:

Ejercicio fiscal	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo	23.568.403,68	21.016.337,70	29.057.347,91	34.851.246,58	39.898.759,99

Fuente: Unidad de Presupuesto, GADPC

Estos recursos en su mayor parte quedan comprometidos para el siguiente año, en consideración a las fases preparatoria, precontractual, contractual y ejecución por las que pasan los proyectos, conforme a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación

⁴⁴ Art. 216 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Pública, su Reglamento y las resoluciones del SERCOP, de cumplimiento obligatorio para todas las instituciones del sector público⁴⁵, incluyendo las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.

Según las cifras, del 2014 al 2018, el saldo en las cuentas se incrementó en 16.330.356,31; entre tanto, las transferencias se incrementaron en 9.322.221,32 millones de dólares, en el presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, aspecto que influyó en el incremento del presupuesto codificado y la necesidad de aumentar el porcentaje de ejecución presupuestaria, para satisfacer las demandas pendientes de la priorización de proyectos, planificación institucional y presupuestación aprobada en cada ejercicio fiscal.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi contempla los siguientes ingresos con sus fuentes de financiamiento, detallado en programas, subprogramas y proyectos:

Nro.	Programa	Subprograma	Proyectos
1	Ingresos corrientes	Impuestos	-Registro en municipios -Alcabalas
		Tasas y contribuciones	-Especies fiscales -Tasas ambientales -CEM, contribución vías -Tasa canales transferidos
		Rentas de inversiones y multas	-Otros intereses por mora -Incumplimiento de contratos -Otras multas
		Transferencias o donaciones corrientes	-COOTAD, gasto corriente
		Otros ingresos	-Otros no especificados -Levantamiento de textos y reproducción -Sanciones ambientales
2	Ingresos de capital	Transferencias o donaciones de capital e inversión	-Proyectos con la asignación COOTAD -Competencia -Convenios MTOP
3	Ingresos de financiamiento	Financiamiento público	BDE
		Saldos disponibles	Caja bancos
		Cuentas pendientes por cobrar	Cuentas de años anteriores

Fuente: Unidad de Presupuesto, GADPC

⁴⁵ Art. 225 de la Constitución de la República del Ecuador.

El presupuesto de la institución durante el ejercicio fiscal tiene modificaciones, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece la posibilidad de reformar el presupuesto aprobado, mediante trasposos, suplementos y reducciones de créditos⁴⁶.

La dinámica interna de la administración pública, las emergencias, la mediatización de los problemas públicos, los nuevos ingresos por concepto de empréstitos, ameritan disminuciones e incrementos en las partidas presupuestarias. En los registros de la institución constan las reformas efectuadas en cada ejercicio fiscal.

Ejercicio fiscal	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Número de reformas	2	4	7	5	7	25

Fuente: Secretaría General, GADPC

Estas reformas cuentan con el informe financiero, único requisito legal para la autorización de la reforma administrativa dentro de una misma área o a través del órgano legislativo cuando se trasladan recursos de un área a otra. Sin embargo, desde el punto de vista técnico la propuesta de reforma debe contar con los justificativos, acorde al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la institución.

En este panorama, cada ejercicio fiscal, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi conforme al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización convocó a los presupuestos participativos durante los años 2014, 2015, 2016 y 2017, como parte de las actividades obligatorias para la aprobación del presupuesto definitivo.

En el año 2017 se preparó el presupuesto para el ejercicio fiscal 2018, pero aquel año no se convocó al presupuesto participativo para los 5 primeros meses de 2019, porque según la regla constitucional y legal, en el año que se posesiona el presidente de la República o las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados se prorroga el presupuesto

⁴⁶ Art. 255 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

del año anterior. Por tanto, las fases de programación y formulación del presupuesto, establecidas en el COOTAD se desarrollaron con la excepción indicada.

El presupuesto participativo para cada año siguiente debe observar los plazos legales:

Actividad	plazo	Actividades para el siguiente año					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Etapa estimación del gasto							
La Dirección Financiera presenta la estimación provisional de los ingresos para el próximo ejercicio financiero	hasta el 30 de julio	x	x	x	x		
El Prefecto establecerá el cálculo definitivo de los ingresos y señalará a cada dirección, los límites del gasto	hasta el 15 de agosto	x	x	x	x		
Participación ciudadana en la priorización del gasto desde las unidades básicas (presupuestos participativos). La Asamblea como máxima instancia de participación definirá las prioridades anuales de inversión	entre el 16 hasta el 30 de septiembre	x	x	x	x		
Las Direcciones presentan a la Dirección Financiera los programas y proyectos	hasta el 30 de septiembre	x	x	x	x		
Sobre la base del cálculo de ingresos y las provisiones de gastos, la Dirección Financiera prepara el anteproyecto de presupuesto y presenta al prefecto	hasta el 20 de octubre	x	x	x	x		
La Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social conoce el anteproyecto y expide la resolución de conformidad con las prioridades de inversión definidas	hasta el 30 de octubre	x	x	x	x		
El Prefecto presenta al Consejo Provincial el proyecto definitivo de presupuesto	hasta el 31 de octubre	x	x	x	x		
Aprobación y Sanción del Presupuesto							
Informe de la Comisión de Planificación y Presupuesto (integran tres consejeros)	hasta el 20 de noviembre	x	x	x	x		
El Consejo Provincial estudia el presupuesto y aprueba en dos sesiones	hasta el 10 de diciembre	x	x	x	x		
Sanción o Ejecútese del Prefecto	hasta el 13 de diciembre	x	x	x	x		
Veto o desacuerdo del Prefecto, en caso que no exista sanción	hasta el 15 de diciembre						
Pronunciamiento del Consejo Provincial sobre el veto del Prefecto	Hasta el 20 de diciembre						

Al observar las actividades obligatorias en las fases de formulación y aprobación del presupuesto, establecidas en la normativa vigente de carácter orgánico y de mayor jerarquía de las disposiciones ordinarias, el presupuesto participativo se encuentra únicamente en la etapa de estimación o priorización del gasto, en donde la ciudadanía define las prioridades anuales de inversión.

Es necesaria esta precisión respecto alcance legal de la participación de la ciudadanía por la confusión o interpretaciones que en el Ecuador se da a los presupuestos participativos, pues erróneamente se cree que las asambleas de presupuestos participativos son espacios para distribuir los recursos públicos, incluso con la determinación de las partidas presupuestarias, según el peso poblacional de los cantones o parroquias; ese proceso técnico corresponde a los gobiernos autónomos y sus servidores públicos, conforme los lineamientos o prioridades ciudadanas.

3.2 El presupuesto participativo como herramienta para la planificación

La elaboración del presupuesto participativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi se sustenta en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Plan Estratégico Institucional, Plan de Trabajo presentado en el CNE, Plan Plurianual, Plan Operativo Anual y en el Plan Nacional del Buen Vivir, ahora denominado Toda una Vida.

El Plan Estratégico Institucional, contiene la misión, visión, objetivos estratégicos, identificación de los programas a corto, mediano y largo plazo, según las competencias, funciones y atribuciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, constituyendo en la hoja de ruta hacia el mejoramiento de la gestión, eficiencia administrativa, planificación, ejecución y monitoreo, en el marco del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015 - 2025.

Esta herramienta técnica está enfocada a los lineamientos de gestión administrativa y condiciones de mejoramiento para el desempeño del personal, considerando la misión y visión a corto, mediano y largo plazo. La herramienta no hace ninguna referencia al fortalecimiento de la participación ciudadana, como sustento para la gestión pública provincial.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en su fase de diagnóstico contempla la información en los ámbitos: biofísico - ambiental - riesgos; socio cultural; económico;

asentamientos humanos; movilidad - energía - conectividad; y, político institucional - participación ciudadana (PDyOT, 2015).

En este instrumento programático, guía para la presupuestación y gestión pública, se delinear los puntos esenciales de la estrategia provincial de participación ciudadana:

Asumir el liderazgo del proceso participativo y manifestar la voluntad política de efectuar una actuación pública colectiva, con un diálogo de saberes y aspiraciones de cambio; integrar a aquellos colectivos sociales, generalmente excluidos o marginados de los procesos de toma de decisiones; vincular al máximo número de asociaciones y colectivos que se encuentren dispuestos a participar con voluntad transformadora; y, formar/capacitar a la ciudadanía en la toma de decisiones de las gestiones públicas en las que participa, combinando los saberes ancestrales y las nuevas tecnologías (PDyOT, 2015).

El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi considera a la planificación participativa (planes y presupuesto), como el instrumento del desarrollo local, herramienta de gestión democrática que posibilita que las decisiones se tomen, a corto, mediano y largo plazo, a partir del debate y la concertación de los diversos intereses presentes en las demandas ciudadanas.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Modelo de Gestión presentado al Consejo Nacional Electoral sirvieron como herramientas de planificación, que permitieron compatibilizar los objetivos del desarrollo económico, social, ambiental y político, con los objetivos de conservación y manejo de los recursos naturales, vinculados con los asentamientos humanos, vialidad, energía y conectividad a través de la participación ciudadana.

En el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, la instancia encargada de coordinar los presupuestos participativos es la dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial, que recoge los proyectos que se priorizan relacionados con la implementación de las políticas territoriales para el cumplimiento del Plan Nacional Toda una Vida.

En la propuesta de trabajo para desarrollar el presupuesto participativo elaborada por el equipo multidisciplinario de servidores públicos, se precisa que,

La dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial, al inicio de la administración 2014 – 2019, planteó el problema considerando que, una de las debilidades en la administración pública es la ausencia de la participación ciudadana en los procesos de planificación, de manera particular la inexistente integración y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, instituciones públicas, privadas y la sociedad civil; debilidad que el GAD Provincial de Cotopaxi, superará implementado mecanismos de participación, integración y transversalidad de la gestión del riesgo en los procesos y actividades a realizar, con base al ordenamiento del territorio (Documento de la Dirección de Planificación, 2014)

Además, los técnicos del equipo multidisciplinario⁴⁷ conformado para los presupuestos participativos señalaron que,

Sin la concientización y compromiso de las diferentes autoridades locales y actores sociales, estos procesos no tendrían el resultado esperado, por lo que se implementó una campaña de concientización colectiva a través de talleres de capacitación y talleres de construcción del presupuesto participativo (Aimacaña y Miranda, 2014).

La responsabilidad social y política constituye un compromiso moral de vida, que se logra con la participación de los habitantes mediante la generación de proyectos de desarrollo, para ello se requirió consultar a la comunidad organizada su opinión, tanto en la ratificación de los programas o proyectos definidos en los planes de desarrollo cantonales y parroquiales, así como para identificar otras necesidades y establecer estrategias para su ejecución.

Con el objetivo de fortalecer la participación ciudadana a través de la construcción del presupuesto participativo, como instrumento de gestión y planificación, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi planteó tres objetivos específicos, según Patricia Miranda, servidora pública de la entidad provincial:

⁴⁷ Servidores públicos de la dirección de Planificación, en conjunto con los representantes de las direcciones agregadoras de valor, misionales o sustantivas: Ambiente, Riego, Fiscalización, Obras Públicas, Fomento Productivo y Desarrollo Humano.

Identificar las demandas sociales y posibles sitios de intervención, para construir participativamente el presupuesto, orientado a impulsar un proceso sustentable y sostenible de desarrollo en el territorio de Cotopaxi; la participación ciudadana en la planificación institucional, generando espacios de análisis y debate sobre la problemática territorial, originada por la inexistencia de coordinación y participación de los actores en el territorio; y, diseñar e implementar campañas de difusión y concienciación colectiva sobre los talleres para la construcción del presupuesto participativo, cuyos resultados permitirán priorizar las demandas y ejecutar los proyectos (Miranda, 2014).

3.3 Población beneficiada

La población beneficiada de la provincia de Cotopaxi de acuerdo al censo 2010⁴⁸, es de:

Cantón	Hombres	%	Mujeres	%	Total
Latacunga	82.301	48	88.188	51,73	170.489
La Maná	21.420	51	20.796	49,26	42.216
Pangua	11.340	52	10.625	48,37	21.965
Pujilí	32.736	47	36.319	52,59	69.055
Salcedo	27.880	48	30.336	52,11	58.216
Saquisilí	11.957	47	13.363	52,78	25.320
Sigchos	10.991	50	10.953	49,91	21.944
Total	198.625	49	210.580	51,46	409.205

Si bien la población de la provincia de Cotopaxi, 488.000 habitantes⁴⁹, es la beneficiaria indirecta, la población que realmente se aspira sea beneficiada es aquella que se encuentra con niveles de NBI altos⁵⁰:

CANTÓN	TOTAL NBI INDICADOR URBANO 2.009	TOTAL NBI INDICADOR RURAL 2.009	TOTAL
Latacunga	8.636	39.837	48.473
La Maná	11.455	5.139	16.594
Pangua	406	13.400	13.806
Pujilí	1.768	37.163	38.931
Salcedo	2.644	22.986	25.630
Saquisilí	2.326	9.128	11.454
Sigchos	712	14.455	15.168
TOTAL	27.947,70	142.107,43	170.055

⁴⁸ Fuente INEC-2010

⁴⁹ Proyección al 2019

⁵⁰ Fuente: PDyOT

3.4 Preparación de los presupuestos participativos

Los presupuestos participativos a diferencia de las reuniones de trabajo u otros encuentros de actores, requieren de una serie de actividades previas al interior del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, estas con ciertas diferencias se repiten cada año.

El requerimiento aparece desde la dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial, que prevé las actividades según los plazos establecidos, definiendo la hoja de ruta:

- Aprobación de la propuesta.
- Conformación del equipo multidisciplinario.
- Elaboración y entrega de invitaciones a los actores
- Reunión preparatoria con las autoridades electas, asesores, directores y equipo COTYP para el intercambio de conocimientos y criterios que fortalezcan la implementación del proyecto.
- Taller de socialización a directores del GADPC, sobre el modelo de gestión y planificación del territorio.

- Taller de capacitación a servidores públicos del GADPC, que forman parte del equipo multidisciplinario sobre la metodología para la construcción del presupuesto participativo.
- Talleres para la construcción del presupuesto participativo, con el prefecto y viceprefecta.
- Equipo asesor de prefectura, equipo multidisciplinario, equipo COTYP y actores locales de las Unidades territoriales para orientar y fortalecer sus percepciones sobre los presupuestos participativos y el ordenamiento territorial.
- Sistematización de la información generada en los talleres.
- Análisis de viabilidad técnica y económica para priorizar los proyectos definidos en los presupuestos participativos cantonales.
- Documento final del presupuesto participativo.
- Aprobación del presupuesto participativo.
- Difusión y concientización colectiva, difusión en la página web en coordinación con la secretaría de comunicación del GADPC
- Adquisición de materiales de oficina y contratación de refrigerios.
- Registro de actividades y fotografías de los procesos de construcción del presupuesto participativo, así como llevar un registro de participantes, para documentar el proceso.
- Fotocopias e imprevistos
- Seguimiento y evaluación.
- Rendición de cuentas (Miranda, 2014).

Estas actividades requieren de presupuesto, el mismo que la dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial incluye en la propuesta, documento base para todos los años:

ACTIVIDADES / DETALLE	RUBRO	CANTIDAD	DESCRIPCIÓN	PRECIO U. (USD)	COSTO TOTAL (USD)
Aprobación de la propuesta	Recurso humano	1	Sumilla del Prefecto	-	-

Conformación del equipo multidisciplinario.	Recurso humano	1	Elaboración de grupos y aprobación del Prefecto	-	-
Elaboración y entrega de Invitaciones a los actores	Recurso humano	global	Invitaciones y personal para la entrega	-	-
Reunión preparatoria con las autoridades electas, asesores, directores y equipo COTYP	Recurso humanos	1	Salón de reuniones. equipo asesor y técnico	-	-
Taller de socialización a directores del GADPC, sobre el modelo de gestión	Recurso humanos	1	Salón de reuniones. directores y equipo COTYP		
Taller de capacitación a equipo multidisciplinario	Recurso humano (36 personas)	1 taller	Salón de reuniones, técnicos de las direcciones del GADPC	-	-
Talleres para la construcción del Presupuesto Participativo, con el prefecto y viceprefecta, equipo asesor de prefectura, equipo multidisciplinario, equipo COTYP y actores locales	Recurso humano	9 talleres	Salón de reuniones de acuerdo al lugar en el que se realicen. Asesores y técnicos.	.	.
Adquisición de refrigerios	Servicio	1668	Refrigerios	-	-
Sistematización de la información generada en los talleres.	Recurso humano (técnicos COTYP)	9 talleres	Resultados	-	-
Análisis de viabilidad técnica y económica	Recurso humano	1	Prefecto Equipo Asesor Dirección Financiera Directores	.	.
Documento final del Presupuesto participativo.	Recurso humano	1	Informe y resultados del presupuesto participativo	.	-
Difusión y concientización colectiva, difusión en la página web	Recurso humano. Spots informativos	1	Secretaría de Comunicación	-	-
Registro de actividades	Recurso humano y materiales	9 (talleres a realizar)	Cámara fotográfica, lista de participantes, grabadora, proyector, computadora.	-	-
Fotocopias e imprevistos	Recurso humano y materiales	global	Documentos para los talleres		
Total				-	-

Fuente: Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial, GADPC

El fortalecimiento del sistema provincial de participación ciudadana, con énfasis en las unidades territoriales, requirió de un diseño e implementación de una campaña de difusión y concientización colectiva a través de medios de comunicación y de otras estrategias,

previo a la realización de los talleres y posterior a estos para informar los resultados y/o proyectos priorizados.

Para ello, se inició con una reunión preparatoria con las autoridades electas, directores, asesores y equipo de la dirección de Comunicación, intercambio de conocimientos y criterios que fortalecen la implementación del proyecto; asimismo, un taller de capacitación para el equipo multidisciplinario institucional en el que se dio a conocer el marco normativo, sistemas territoriales y la metodología, un taller de socialización a los directores; y, 11 talleres⁵¹ con los actores locales para la construcción del presupuesto.

Tras la priorización, los proyectos que cuenten con la viabilidad técnica y disponibilidad de recursos económicos, ingresan al Plan Operativo Institucional y presupuesto de inversión.

Según Patricia Miranda, del equipo multidisciplinario, en la interacción se consideran los siguientes criterios o preguntas:

- Definición del presupuesto según la importancia.
- Si es un proyecto enlazado con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial provincial, cantonal o parroquial.
- Si por lo menos se encuentra ligado a un objetivo del Plan Nacional del Buen Vivir.
- A cuántas familias beneficiará el proyecto.
- Si va a mejorar la economía de la población.
- Si va a mejorar la calidad de vida y del ambiente.
- Si la población (u otra institución) va a contribuir con la mano de obra u otro recurso al proyecto.
- Si va a beneficiar directamente a los sectores más pobres o a grupos vulnerables como niños, ancianos o personas con discapacidad (Miranda, 2014).

El equipo en el 2014 aplicó una matriz para levantar la información, además de los criterios y principios para la distribución de los recursos económicos, correspondiendo a la autoridad provincial, conjuntamente con la dirección Financiera establecer los techos⁵² para el presupuesto institucional.

⁵¹ Referencia 2014

⁵² Monto destinado a cada una de las competencias o gestiones misionales agregadoras de valor

N°	NOMBRE BENEFICIARIOS			PERSONERÍA JURÍDICA / INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ÚNICO DE ORGANIZACIONES SOCIALES		UBICACIÓN (Parroquia, comunidad, barrio, recinto)	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN BENEFICIARIA	SE HA BENEFICIADO DE PROYECTOS DEL GADPC EN LOS 2 ÚLTIMOS AÑOS		ESTÁ ENLAZADO AL PDYOT		DISPONE DE ESTUDIOS		PROYECTO ES INCONCLUSO		NOMBRE DEL PROYECTO	OBSERVACIONES
	ASOCIACIÓN	COMUNITARIO	OTRO	SI	NO	SI			NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO			
1																		
2																		
3																		
4																		
5																		
6																		

Fuente: Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial, GADPC

Para la realización de los talleres se propuso una agenda, sujeta a modificación de acuerdo a los participantes, sitios y hora a convenir:

FECHA:

LUGAR:

HORA	TEMA	RESPONSABLE
10H00 A 10H10	Saludo y bienvenida	Alcalde GAD cantonal
10H10 A 10H20	Intervención presidente GAD parroquial	Presidente GAD parroquial
10H20 A 10H40	Presentación del modelo de gestión	Jorge Guamán Coronel. Prefecto de la Provincia de Cotopaxi
10H40 A 11H00	Presentación objetivos de los presupuestos participativos socialización de la metodología: marco legal, sistemas territoriales, proceso metodológico	Edgar Aimacaña. Coordinador de Ordenamiento Territorial
11H00 A 12H30	Construcción del presupuesto participativo en mesas de trabajo por competencias	Participantes y equipo multidisciplinario
12H30 A 13H00	Acuerdos	Participantes y equipo multidisciplinario
13H00	Refrigerio	Participantes

Esta agenda fue acogida en cada uno de los sitios establecidos para los presupuestos participativos, lugar determinado en consideración a las siete jurisdicciones cantonales, con sus respectivas parroquias rurales de las 33 existentes en la provincia de Cotopaxi.

FECHA:		SÁBADO 31 DE MAYO
CANTÓN	PARROQUIA	LUGAR Y HORA
PUJILI	Angamarca	Zumbahua - Salón de GAD parroquial 11H00
	Guangaje	
	Pilaló	
	Tingo	
	Zumbahua	
FECHA:		LUNES 2 DE JUNIO
CANTÓN	PARROQUIA	LUGAR Y HORA
LATACUNGA	Guaytacama	Toacazo - Coliseo parroquial 10H00
	San Juan de Pastocalle	
	Tanicuchí	
	Toacazo	
	Poaló	Prefectura - Salón de honor 10H00
	11 de noviembre	
	Joseguango Bajo	
	Belisario Quevedo	
	Aláquez	
	Mulaló	
FECHA:		MIÉRCOLES 4 DE JUNIO
CANTÓN	PARROQUIA	LUGAR Y HORA
PUJILI	La Victoria	Coliseo Parroquial La Victoria 10H00
SALCEDO	Antonio José Holguín	La Matriz - GAD Salcedo 10H00
	Cusubamba	
	Mulalillo	
	Panzaleo	
	Mulliquindil	
FECHA:		JUEVES 5 DE JUNIO
CANTÓN	PARROQUIA	LUGAR
LA MANÁ	Guasaganda	Salón GAD La Maná 10H00
	Pucayacu	
PANGUA	Moraspungo	Coliseo El Corazón 10H00
	Pinllopata	
	Ramón Campaña	

FECHA:		VIERNES 6 DE JUNIO
CANTÓN	PARROQUIA	LUGAR
SIGCHOS	Las Pampas	GAD Cantonal Sigchos 10H00
	Palo Quemado	
	Chugchilán	
	Isinliví	
FECHA:		MIÉRCOLES 11 DE JUNIO
CANTÓN	PARROQUIA	LUGAR
SAQUISILÍ	Canchagua	Salón de la OSG Jatarishum
	Cochapamba	
	Chantilín	

Fuente: Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial, GADPC

En la realización del presupuesto participativo del año 2014, los territorios considerados fueron aquellos que pertenecen a los 33 gobiernos parroquiales rurales, notándose al menos en el cronograma, una exclusión de los demás sectores o territorios rurales de la provincia de Cotopaxi, ubicados en las 11 parroquias urbanas de los siete cantones.

Después de la preparación de los presupuestos participativos siguen otras facetas como parte de la metodología aplicada por la institución, siendo las siguientes: convocatoria; coordinación entre niveles; asambleas cantonales; entrega de demandas priorizadas; aplicación de criterios de distribución de recursos económicos; construcción y aprobación del presupuesto; difusión y socialización; seguimiento y evaluación; y, rendición de cuentas (Aimacaña, 2014).

La preparación del presupuesto participativo tuvo pequeños cambios en los años siguientes, manteniéndose la cobertura provincial, notándose las modificaciones en las asambleas por cantones y las agendas para definir las prioridades y no necesariamente la determinación de proyectos específicos con los montos de inversión aproximados.

CAPÍTULO IV

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: ACTORES, DEMANDAS, DELIBERACIÓN Y DECISIONES

Este capítulo identifica a los actores que participaron en los presupuestos participativos del período mayo de 2014 a mayo de 2019, así como las demandas que generaron mayor debate e impacto y describe los mecanismos de decisión más usados por el Prefecto y el órgano legislativo.

En este contexto, se ubican las principales propuestas, la inclusión de las ponencias en la planificación institucional, el procedimiento de aprobación del presupuesto y los momentos de decisión de las autoridades.

Estas actividades, por mandato constitucional y legal, se efectúan cada año en la institución pública provincial, constituyendo en un proceso obligatorio orientado a que las decisiones y políticas públicas respondan a las demandas ciudadanas y no dependan exclusivamente de las decisiones unilaterales de las autoridades en ejercicio.

4.1 MICC y otros actores individuales y colectivos

Al referirse a las asambleas ciudadanas a priori se podría concluir que se tratan de grandes concentraciones efectuadas en cada uno de los siete cantones de la provincia de Cotopaxi, a donde acuden los ciudadanos convocados o no convocados a plantear sus demandas a la institución provincial; sin embargo la realidad es distinta, se trata de espacios establecidos o diseñados por la entidad pública, a los que asiste un número de actores previamente determinado para la convocatoria, con una agenda preparada por gobierno provincial, intervenciones explicativas de las autoridades, mesas de trabajo acordadas previamente por el equipo multidisciplinario, enlistado de demandas y posibles acuerdos.

A pesar de la convocatoria pública a través de los medios de comunicación, la ciudadanía no siempre acude a los encuentros, entre los actores se mantiene el criterio, que si no llega una invitación personal o a la organización no incluye la participación, no están invitados.

Según los registros correspondientes al año 2014, con leves repeticiones en los siguientes años, al presupuesto participativo fueron invitados expresamente determinados actores definidos en la dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial, notándose una selección de actores escogidos o nominados del conjunto de la población cotopaxense de más de 400 mil habitantes.

Estos encuentros con la ciudadanía se denominan asambleas cantonales, en total siete en la jurisdicción provincial.

Cada año, el prefecto de Cotopaxi es quien convoca al presupuesto participativo; en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, la invitación es enviada de manera personalizada al alcalde y a un técnico, siendo los dos servidores públicos quienes representarán al nivel de gobierno. Aquí la invitación:

Con un afectuoso saludo, en mi calidad de Prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Cotopaxi, me permito invitarle a usted y por su intermedio a un Técnico de Planificación y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal, a las asambleas ciudadanas para la formulación de Presupuesto Participativo, en cumplimiento de los Arts.3 literal g), 302 y 304 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, Art. 64 LOPSCS y Art. 100 de la Constitución de la República (Dirección de Planificación, 2014).

En este sentido se convoca a los siguientes actores:

- Viceprefecta de Cotopaxi
- Asesores técnicos
- Alcaldes de los gobiernos autónomos descentralizados municipales
- Presidentes y vocales de los 33 gobiernos parroquiales rurales
- Dirigentes de organizaciones de segundo grado y sociedad civil
- Servidores públicos de la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi

-Equipo multidisciplinario del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi (Dirección de Planificación, 2014).

Según las listas de asistencia en el 2014 se registraron 1.668 participantes, aquí el registro institucional como medio de verificación:

Fecha: Sábado 31 de mayo		Lugar y hora	Número de participantes registrados
Cantón	Parroquia		
Pujilí	Angamarca	Zumbahua Salón de GAD Parroquial 11H00	129
	Guangaje		
	Pilaló		
	Tingo		
	Zumbahua		

Fecha: Lunes 02 de junio		Lugar y hora	Número de participantes registrados
Cantón	Parroquia		
Latacunga	Guaytacama	Toacazo Coliseo Parroquia 10H00	134
	San Juan de Pastocalle		
	Tanicuchí		
	Toacazo		
	Poaló	Prefectura Salón de Honor 10H00	135
	11 de Noviembre		
	Joseguango Bajo		
	Belisario Quevedo		
	Aláquez		
	Mulaló		

Fecha: Miércoles 04 de junio		Lugar y hora	Número de participantes registrados
Cantón	Parroquia		
Pujilí	La Victoria	Coliseo Parroquial La Victoria. 10H00	151
Salcedo	Antonio José Holguín	La Matriz GAD Salcedo 10H00	210
	Cusubamba		
	Mulalillo		
	Panzaleo		
	Mulliquindil		

Fecha: Jueves 05 de junio		Lugar y hora	Número de participantes registrados
Cantón	Parroquia		
La Maná	Guasaganda	Coliseo Federación Deportiva de La	118
	Pucayacu		

		Maná 10H00	
Pangua	Moraspungo	Coliseo El Corazón 10H00	152
	Pinllopata		
	Ramón Campaña		

Fecha: Viernes 06 de junio		Lugar y hora	Número de participantes registrados
Cantón	Parroquia		
Sigchos	Las Pampas	GAD Cantonal Sigchos 10H00	214
	Palo Quemado		
	Chugchilán		
	Isinlivi		

Fecha: Miércoles 11 de junio		Lugar y hora	Número de participantes
Cantón	Parroquia		
Saquisilí	Canchagua	Salón de la OSG Jatarishum	193
	Cochapamba		
	Chantilín		

Fuente: Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial, GADPC

Por tanto, la composición de las asambleas cantonales convocadas para los presupuestos participativos comprende dos sectores: las autoridades y los representantes de las organizaciones de segundo grado y de la sociedad civil. Las autoridades como actores llegan a 174 (165 vocales de las juntas parroquiales, 7 alcaldes, 1 viceprefecta y 1 prefecto). Entre tanto, quienes vienen de las organizaciones de segundo grado y de la sociedad civil (otros actores) constituyen la mayoría absoluta en la asamblea ciudadana.

Representación estimada en el presupuesto participativo del GADPC		
Origen	Número de participantes	Porcentaje
Autoridades de los tres niveles de gobierno	174	10.4%
Representantes de las organizaciones de segundo grado y de la sociedad civil	1.494	89.6%
	1.668	100%

Fuente: Dirección de Planificación, GADPC

El presupuesto participativo se levanta sobre la estructura de las organizaciones de segundo grado, cerca de treinta, que conforman el Movimiento Indígena y Campesino de la Provincia de Cotopaxi. Las organizaciones de segundo grado a su vez agrupan a más de 500 comunidades en toda la provincia, con población indígena y campesina.

Uno de los actores de la provincia con su estructura organizativa estable por más de cuatro décadas es el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, población que llega a 90.437⁵³, después de Chimborazo (174.211), Pichincha (137.554), Imbabura (102.640). La provincia de Cotopaxi, ubicada en la zona central de la sierra ecuatoriana es una de las que tiene mayor demografía étnica, según el Censo poblacional del 2010, el 22 % de la población provincial se categoriza como indígena. Con base al crecimiento promedio nacional, la proyección al 2020, sobrepasa los 100.000 habitantes en Cotopaxi.

Cecilia Cuyo, exdirigente del MICC, resalta la conexión entre las bases de la población indígena y la autoridad provincial:

El movimiento indígena tiene su brazo político que es el movimiento Pachakutik, en donde los precandidatos para una dignidad se someten a las primarias internas, tal como lo establece el régimen orgánico del movimiento, ahí los adherentes individuales y los representantes de las organizaciones de segundo grado dan el respaldo a sus precandidatos, la persona con mayor apoyo es el ganador y el candidato oficial en las elecciones generales (Cuyo, 2020).

Según la exdirigente al MICC, las comunidades no siempre participan de manera directa, lo hacen a través de la asamblea parroquial, en donde priorizan sus necesidades de acuerdo a las competencias de cada entidad, pero es evidente que el tema del presupuesto participativo tiende a ser utilizado para legitimar y justificar que existió la participación de las comunidades, siendo necesario que el MICC reestructure las organizaciones de base, realice un acompañamiento permanente y promueva reuniones previas con los actores comunitarios respecto al alcance de los presupuestos participativos.

También participan otros actores de la sociedad civil, como los gobiernos parroquiales rurales, asociaciones, gremios, colectivos organizados y barrios. En el caso de los gobiernos parroquiales rurales, Gonzalo Espín⁵⁴ describe un paso fundamental de las comunidades, momento anterior al presupuesto participativo:

⁵³ Censo de Población 2010

⁵⁴ Presidente de la Conagopare, organismo provincial que agrupa a los 33 gobiernos parroquiales rurales.

Previamente se llama a las comunidades, barrios y actores, como clubes deportivos, asociaciones de mujeres, artesanos, agricultores, regantes, usuarios del agua potable, para planificar el futuro del presupuesto no solamente de un año, sino de todo el periodo. Ahí decimos este año vamos a realizar esta vía que beneficia a tales comunidades. Otro criterio es la priorización enfocada al cambio de vida en la parroquia. En el caso del gobierno provincial decidimos previamente requerir la vialidad, entonces vamos consensuando. Cada gobierno parroquial presenta sus prioridades considerando el horizonte propuesto por el gobierno provincial (Espín, 2020).

Para las parroquias rurales y sus comunidades, la disponibilidad de recursos para establecer alianzas entre niveles de gobierno o el desconocimiento de las competencias, constituyen algunos de los obstáculos para ser considerados en los presupuestos:

Por ejemplo en el 2014 pidieron una iglesia, asimismo plantearon obras desde la óptica de los dirigentes, sin estudios. Otro ejemplo, hay estudios para obras de 2 millones de dólares, pero no es posible por el monto de los recursos, tampoco las parroquias ponen fondos para la contraparte. Son obras que quedan pendientes por la falta de recursos (Espín, 2020).

Esta realidad, a criterio de Ángel Tibán⁵⁵ se produce ante la necesidad de las poblaciones indígenas y campesinas, de reclamar sus derechos y vincularse con el Estado:

Las experiencias desarrolladas en el Ecuador y, en específico, en la provincia de Cotopaxi, nos permiten afirmar, que los procesos de cohesión social tienen mayor sostenibilidad cuando las poblaciones indígenas y campesinas del sector rural se organizan en sus diferentes modalidades, para reclamar derechos y vincular como colectivos con las estructuras del Estado, en sus diferentes niveles; de tal forma que hacen viable y sostenible la planificación territorial y ejecución de programas y proyectos. En este contexto, la participación de los colectivos organizados en la distribución de los presupuestos y la ejecución de los proyectos también han permitido establecer corresponsabilidades y veedurías para el control social de los procesos (Tibán, 2020).

De conformidad a los registros, las comunidades y organizaciones de segundo grado asentadas en los territorios rurales están representadas en los procesos de presupuesto participativo; entre tanto, la representatividad de los barrios o parroquias urbanas es mínima, incluso en la convocatoria o invitación no se les identifica de manera expresa.

⁵⁵ Integrante del MICC, exconsultor de la ONG Prodeco y asesor de Prefectura

¿Y hacer para una mayor participación de la población de los diferentes sectores en los presupuestos participativos? Ángel Tibán considera que,

En el sector urbano también es posible replicar las experiencias del sector rural, considerando la participación de los gremios organizados en sindicatos, federaciones de barrios, asociaciones etc. En definitiva, el fortalecimiento de las organizaciones territoriales constituye una estrategia muy positiva para que las acciones del Estado sean más transparentes y garanticen la sostenibilidad y mejores resultados en los impactos socio económicos (Tibán, 2020).

Respecto a la participación de las once parroquias urbanas de los siete cantones de la provincia de Cotopaxi, desde que entró en vigor el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización existen criterios divididos: por una parte se sostiene que deberán acudir a los presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, y por otra que, únicamente les corresponde ser parte de los presupuestos cantonales.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 306 aclara esta situación, pero el dilema continúa, respecto a las unidades básicas de participación ciudadana:

Se reconoce a los barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados municipales o distritales. Los consejos barriales y parroquiales urbanos, así como sus articulaciones socio-organizativas, son los órganos de representación comunitaria y se articularán al sistema de gestión participativa, para lo cual se reconocerán las organizaciones barriales existentes y se promoverá la creación de aquellas que la libre participación ciudadana genere (COOTAD, 2010).

Por disposición legal, los barrios y parroquias urbanas, únicamente son reconocidos como unidades básicas de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados municipales o distritales, no siendo obligatoria su participación como unidades básicas en los presupuestos participativos de los gobiernos provinciales.

Por lo que en caso de existir demandas o peticiones de las parroquias urbanas o consejos parroquiales urbanos, estas deben ser recogidas por el alcalde en las unidades básicas de participación ciudadana y trasladadas a la Asamblea Provincial de Participación Ciudadana y Control Social, conforme la sentencia⁵⁶ de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Latacunga, que declaró improcedente y no aceptó una acción de protección de un presidente del Consejo Parroquial Urbano.

El legitimado activo (...) alude vulneración de derechos constitucionales, como los de participación en los presupuestos participativos del GAD Provincial de Cotopaxi, sin considerar previamente las competencias privativas y expresas de los gobiernos autónomos descentralizados, al tratarse de un Consejo Parroquial Urbano como el que representa en este caso, la parroquia urbana Juan Montalvo, cantón Latacunga, para que dichas peticiones recogidas por la máxima autoridad, es decir el señor Alcalde del GAD Municipal de Latacunga pueda ponerlas a consideración y debate de la Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Cotopaxi...(Fabara, 2020).

A pesar de la sentencia que aclara la participación de los barrios y parroquias urbanas en los presupuestos participativos, que únicamente deben hacerlo en los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se mantiene una incongruencia porque el gobierno provincial debe ejecutar sus proyectos en toda la jurisdicción, con la excepción de la competencia de vialidad, que no puede intervenir en la vialidad cantonal urbana.

En todo caso, la priorización del gasto, de las unidades básicas de participación (asambleas cantonales), debe ser recogida por la Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social, en cuya regulación⁵⁷ constan los siguientes actores:

- Prefecto de la Provincia de Cotopaxi;
- Asambleístas provinciales;
- Viceprefecta de Cotopaxi;
- Alcaldes de cada uno de los cantones;
- Presidentes de las Juntas parroquiales rurales de la provincia de Cotopaxi;
- Gobernador de la provincia;
- Delegado de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, de la jurisdicción provincial;

⁵⁶ Juicio Nro. 05283201906250, sobre presupuestos participativos.

⁵⁷ Art. 2 de la Ordenanza de Creación de la Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social

- Un representante de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios de la provincia;
- Un representante de las organizaciones cooperativas que operen en la provincia;
- Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas que operan en la provincia, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- Un representante de las organizaciones campesinas que operan en la provincia;
- Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operan en la provincia:
- Un representante de las organizaciones de trabajadores que operan en la provincia; y
- Un representante de las universidades e institutos superiores de la provincia de Cotopaxi (Ordenanza, 2014).

En este segundo momento, se amplía la representatividad a otros actores de la sociedad civil, en la que la estructura del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, tiene menor margen de decisión, a diferencia de las unidades básicas de participación, asambleas ciudadanas o asambleas cantonales. En los dos momentos, los representantes a las asambleas provienen de tres frentes: autoridades electas de la provincia de Cotopaxi; representantes del régimen dependiente del gobierno central; y, de la ciudadanía de la provincia.

Los actores de la Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social, en total 53 voluntades conocen la priorización del gasto y el anteproyecto de presupuesto, como máxima instancia de participación expide la resolución de conformidad de las prioridades de inversión, documento habilitante para iniciar el trámite en el cuerpo colegiado o Consejo Provincial.

De esta manera, el anteproyecto de presupuesto además de la ciudadanía requiere del aval de cuatro representantes de la Función Legislativa (asambleístas) y de dos representantes de la Función Ejecutiva (Gobernador y Senplades, hoy Participa Ecuador), en concordancia con el mandato constitucional⁵⁸, lo que va más allá de la autonomía política, administrativa y financiera. Aunque, desde otro enfoque se podría concluir que se amplía la decisión del presupuesto de un gobierno autónomo, con los representantes de las funciones ejecutiva y legislativa.

⁵⁸ Art. 100, Constitución de la República del Ecuador.

4.2 Demandas y deliberación: Exigencias vs. disponibilidad de recursos

El presupuesto participativo como proceso obligatorio conforme la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, constituye una herramienta quizá la más eficaz para la planificación de la gestión pública, cuyas demandas son analizadas, debatidas y priorizadas, para su ingreso en la condición de programas, subprogramas o proyectos en la agenda pública institucional.

La presentación y recorrido de la demanda ciudadana convertida en problema público, en el proceso de conformación de la agenda pública se da fundamentalmente en la etapa de formulación del presupuesto institucional.

De conformidad a la normativa legal vigente, los presupuestos participativos son procesos convocados en un determinado tiempo, en agosto o septiembre de cada año, dentro de los plazos determinados en el COOTAD, en la etapa de formulación. Esta regulación que tiene una fijación temporal para presentar las demandas no se ajusta a la realidad de la gestión pública del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi.

En el caso de este nivel de gobierno, en cada ejercicio fiscal, hay dos momentos claramente definidos para la presentación de las demandas: Uno, durante todo el año a través de diferentes formas, como en la ventanilla pública, asambleas sin fechas definidas o encuentros de la autoridad con la ciudadanía y otros. Dos, en las asambleas cantonales de los presupuestos participativos.

Según los registros de la secretaría de Prefectura, durante todos los días laborables del año a través de la ventanilla pública ingresaron peticiones ciudadanas relacionadas con las siguientes necesidades:

Competencia o función relacionada	Detalle de la demanda
	<ul style="list-style-type: none">- Apertura de caminos vecinales- Estudios de vías- Inspecciones

Vialidad	<ul style="list-style-type: none"> - Lastrado de caminos de las comunidades, recintos y barrios - Aplanada y ampliación de vías - Bacheo de vías - Señalización vial horizontal y vertical - Mejoramiento de la carpeta asfáltica - Asfaltado de vías (capas subrasante, base, sub base y carpeta) - Adoquinado - Empedrado - Construcción de aceras y bordillos - Maquinaria para las parroquias - Colocación de pasos agua - Convenios de gestión compartida - Convenios de gestión comunitaria - Convenios de delegación de competencias - Convenios de transferencias de recursos - Rotura de asfaltados para acometidas domiciliarias - Certificaciones de anchos y derechos de vía
Riego	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios de proyectos de riego - Revestimiento de canales - Construcción de reservorios - Construcción de canales de riego
Fomento Productivo	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento para emprendimientos de asociaciones - Estudios para proyectos productivos - Gestión para comercialización - Autorizaciones para ser parte del proyecto “De la mata a la olla” - Autorizaciones para ofrecer los productos en el Centro de Exposición “Cotopaxi Vive” - Petición de tierra negra para sembríos - Capacitaciones
Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Regulación ambiental - Licenciamiento ambiental - Donación de plantas - Inspecciones a establecimientos sujetos a control ambiental - Informes ambientales
Desarrollo Humano	<ul style="list-style-type: none"> - Escuelas deportivas - Petición de trofeos para certámenes deportivos - Peticiones de bandas musicales para actos culturales - Apoyo de tarimas y artistas para aniversarios
Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> - Utilización de bienes institucionales

Fuente: Secretaría de Prefectura

En el registro de peticiones o demandas constan además donaciones de predios, quejas, denuncias, solicitud de puestos, copias de expedientes, solicitudes de información pública, petición de aguinaldos, auspicios, graderíos, colchas para corridas de toros, arreglo de escuelas, canchas sintéticas, bandas para fiestas, avales, certificados de honorabilidad y aportes económicos. Determinados pedidos no se ajustan a las competencias, funciones, atribuciones o deberes de la entidad pública provincial, pero la ciudadanía cada año ingresa este tipo de demandas, a pesar que desde el año 2010 con la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización cada nivel de gobierno tiene definido su ámbito de acción. Detalles como estos, permiten comprender que para varios sectores ciudadanos una institución pública, en este

caso la prefectura de Cotopaxi es un referente de asistencialismo y de respuestas específicas, coyunturales o privadas, que distraen el accionar propio del nivel de gobierno provincial.

De la documentación revisada, el total de las peticiones externas son las siguientes por año:

Ejercicio fiscal	2015	2016	2017	2018	2019
Peticiones externas en ventanilla	2.973	3.244	3.702	4.418	5.090

Fuente: Secretaría de Prefectura

De este total, entre 2000 y 3000 corresponden, cada año, a demandas relacionadas con las competencias del gobierno provincial, en su mayoría sobre vialidad.

Varias de estas peticiones no pueden esperar el tiempo del presupuesto participativo (agosto o septiembre), porque conforme la dinámica de las políticas públicas, los problemas una vez mediatizados y exigidos por la ciudadanía requieren necesariamente una respuesta de la autoridad electa. El otro camino sería trasladar al presupuesto participativo todas las demandas presentadas durante el año, a pesar que el día de las asambleas cantonales los peticionarios se encuentran ausentes, porque no siempre coinciden que los mismos actores acudan a los presupuestos participativos, es decir no existe quien defienda o sostenga la demanda o proyecto presentado antes o después del proceso democrático, denominado presupuesto participativo.

Durante el tiempo determinado para los presupuestos participativos, la prefectura de Cotopaxi prioriza y consensua los programas o proyectos que benefician a la mayor cantidad de población, que tengan estudios y que se enmarquen en las competencias exclusivas del gobierno provincial: vialidad, riego, ambiente y fomento productivo. Washington Pruna⁵⁹, precisa que este el momento también para comprometerse a compartir la responsabilidad en el desarrollo territorial.

Para el levantamiento de la información se conforman mesas de trabajo por cada competencia, en donde se efectúa el análisis con los participantes y se priorizan los proyectos que tienen factibilidad de ejecución, que benefician a la mayor cantidad de habitantes. Patricia Miranda, servidora pública del equipo multidisciplinario para los presupuestos participativos, precisó que,

⁵⁹ Director de Planificación y Ordenamiento Territorial del GADPC

Las demandas que llegaban a los presupuestos participativos, al inicio del período 2014-2017 eran muy diversas y en su mayoría no correspondían a las competencias establecidas en la Constitución. Con el paso de los años y la aplicación de mesas de trabajo por competencias se ha ido priorizando las demandas, de esta manera las más solicitadas son en vialidad, riego, fomento productivo, ambiente y desarrollo humano, esta última a pesar de no es una competencia, es una función en la cual se atienden demandas sociales con equidad de género (Miranda, 2014).

Entre tanto, Miguel Viera⁶⁰ considera que, la priorización se ha realizado en base a los criterios de favorecer a los sectores sociales menos atendidos en los períodos anteriores, que beneficien a varias comunidades, por supuesto manteniendo un enfoque de equidad, igualdad y corresponsabilidad.

Los proyectos priorizados se enlistan en el acta de acuerdos y se respalda con la firma de los participantes. El informe del cumplimiento de los presupuestos participativos señaló lo siguiente:

De las intervenciones de las autoridades locales, dirigentes de las organizaciones de segundo grado y sociedad civil, se determinaron puntos en común, como la necesidad de ser atendidos en vialidad para trasladar con más facilidad la producción desde sus comunidades; el riego es otra de las demandas que se requiere para mejorar la producción; en cuanto al fomento productivo se observó la indecisión en los asistentes, por el desconocimiento de lo que significa el cambio de la matriz productiva, lo que dificultó proponer los proyectos; finalmente los proyectos de ambiente, no son aún visibilizados por los participantes, por lo que se puso interés en indicar que es necesario proteger los recursos naturales, en especial los ecosistemas frágiles como páramos, bosques y cuencas hídricas con sus afluentes (Informe PP, 2014).

Patricia Miranda consideró que la participación de los habitantes de la provincia en este proceso fue muy activa, se sintieron importantes porque sus decisiones y opiniones fueron consideradas, aportaron con mucho conocimiento sobre las realidades de sus territorios.

En la deliberación los proponentes justificaban sus demandas y al cruzarlas con los criterios de priorización por sí solas se discriminaban, pues algunas de ellas no cumplían con los requisitos; una vez consensuados los proyectos se establecía un presupuesto referencial, con el cual se

⁶⁰ Exdelegado del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en Cotopaxi

estimaba el recurso económico requerido para atender estas demandas. Por último, se firmaba una acta entre el técnico coordinador y el representante de la mesa en la cual constaban los proyectos acordados (Miranda, 2015).

Las demandas de la ciudadanía se detallan así:

El 65% de la población participante, pide se apoye en mejorar las condiciones de vialidad; el 15%, sobretodo del sector sierra, se apoye en mejorar los sistemas de riego; 12% apoya en mejorar la producción y los sistemas de comercialización; y, el 8% de la población, solicita se apoye en mejorar las condiciones ambientales (Pruna, 2020).

Sin embargo, no siempre existen acuerdos, por ejemplo en el 2015 en el presupuesto participativo efectuado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi en la asamblea cantonal de Saquisilí, el concejal Adrián Mena⁶¹, cuestionó el criterio de distribución de los recursos y la metodología aplicada porque no definía las obras ni en monto de presupuesto destinado a la jurisdicción cantonal.

La propuesta de la autoridad cantonal sostenía que para iniciar el presupuesto participativo cantonal, lo primero que se debe definir es el monto de la disponibilidad presupuestaria destinado a tal cantón, para sobre esa base determinar qué tipo de proyectos priorizar según las competencias. Esta propuesta no fue la única, Mario Andino⁶², consejero provincial en el debate del presupuesto del ejercicio fiscal 2016, elevó su reclamo para que la distribución del presupuesto institucional se efectúe por cantones, una distribución tradicional propia en otros gobiernos autónomos descentralizados. Mociónó que el presupuesto provincial se divida por cantones a fin de conocer el porcentaje de inversión y comparar cuánto reciben las demás jurisdicciones y decidir a la luz de las necesidades de cada espacio geográfico cantonal.

Aparte del criterio de planificación y presupuestación por competencias, necesidades, geografía cantonal o parroquial, en los talleres se recibieron oficios (pedidos de obras) de

⁶¹ Concejal de oposición a la línea política que administra el gobierno provincial.

⁶² Alcalde del cantón Sigchos y adherente de PK, línea política que administra el gobierno provincial.

los gobiernos parroquiales, en los cuales enlistaban otros requerimientos priorizados en sus propios presupuestos participativos y que demandaban de la atención del gobierno provincial o de gestiones coordinadas entre los gobiernos locales con el nacional.

La consulta a las bases sociales es un ejercicio democrático de relevancia en la elaboración del presupuesto del GAD provincial, pero tiene un riesgo, que muchas de las reivindicaciones planteadas en asamblea no sean consideradas en el POA (Viera, 2020).

Según el registro de demandas ingresada al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, los actores ciudadanos no esperan el tiempo determinado en el COOTAD para presentar formalmente las demandas, las que se presentan en cualquier tiempo, en asambleas de fin de semana, audiencias diarias, concentraciones, comisiones generales o en la ventanilla de la entidad pública.

La dinámica laboral de la autoridad provincial crea las condiciones para que ello ocurra, porque constantemente el prefecto realiza las inspecciones de las obras en ejecución, hasta donde acude la población de los sectores aledaños a una obra para plantear la ampliación de la vía, proponer un proyecto similar o consultar sobre la factibilidad de determinados proyectos en otras competencias. En Cotopaxi, uno de los momentos escogidos por las comunidades, barrios y recintos para las reuniones es el fin de semana, al que pueden acudir los moradores que en los días laborables les resulta difícil asistir a las reuniones, asambleas comunitarias, sesiones de cabildos y actos de aniversario o festivos.

Estos espacios constituyen escenarios de diálogo directo con la autoridad, quien cada semana agenda visitas a la población, acercamiento e interrelación horizontal que facilita a la ciudadanía hablar de los problemas públicos e iniciar un proceso de gestión hasta la presentación de los proyectos e inclusión en la agenda pública, según las prioridades.

Nro.	Inputs – Ingreso de los problemas públicos	Momento
1	Presupuestos participativos	15 días
2	Peticiones regulares por ventanilla	Todo el ejercicio fiscal
3	Asambleas comunitarias desarrolladas por el prefecto	Todo el ejercicio fiscal
4	Emergencias	Cualquier momento
5	Sugerencias de la Comisión de Planificación y Presupuesto	Previo al informe para segundo debate

6	Consejeros provinciales	Durante los dos debates del proyecto de ordenanza
7	Reformas planteadas por el prefecto	Durante el ejercicio fiscal

Fuente: Dirección de Planificación, GADPC

Esta dinámica permite concluir que los encuentros con los actores de las unidades básicas de participación, organizaciones de segundo grado, comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades, recintos, barrios, parroquias urbanas, colectivos, alcaldes, presidentes de los gobiernos parroquiales rurales y ciudadanía en general, es permanente; siendo los presupuestos participativos un complemento al proceso continuo durante todo el año.

Sin embargo, es necesario precisar que sobre los resultados de la participación en las asambleas cantonales. Ángel Tibán, destaca la vinculación de la población con el Estado, pero no siempre garantiza la consecución de recursos:

La vinculación de la población en las estructuras del Estado, sobre todo tratándose de la asignación de presupuestos, es posible que las angustias personales se manifiesten de manera colectiva y se viabilicen de manera colectiva. Está demostrado que aquellos sectores que no asisten o se mantienen aislados de las estructuras administrativas y burocráticas del Estado las condiciones angustiantes de carácter personal se acentúan y territorialmente se mantienen en el retraso, aunque el mero hecho de asistir a los presupuestos participativos no garantiza la asignación de recursos financieros para proyectos (Tibán, 2020).

Hay casos en que las mismas condiciones del territorio no permiten avanzar con el ejercicio de las competencias provinciales, a pesar de los pedidos públicos en los momentos de deliberación. Ángel Tibán concluye que la carencia de recursos como el agua, la tierra y otros, son obstáculos para emprender otros proyectos públicos, como los emprendimientos económicos.

Durante el ejercicio fiscal, son dos momentos en donde es notoria la deliberación: en las unidades básicas de participación y en la Asamblea Provincial de Participación Ciudadana que emite la resolución de conformidad. En el primer momento, participan los actores de las organizaciones, universidades, colegios, gremios, cámaras de la producción, GADS locales, instituciones públicas y privadas, iglesias, ONGS, principalmente; en el segundo momento, los 53 actores en los que se encuentran las

autoridades electas, incluidos de los gobiernos autónomos descentralizados, la ciudadanía y representantes de las organizaciones sociales o colectivos legalmente constituidos.

4.3 Mecanismos previos a la toma de decisiones del Prefecto de Cotopaxi y el órgano legislativo

Para las decisiones, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi aplica la variable del cambio institucional⁶³, porque su accionar se caracteriza por tres momentos claramente definidos, relacionados con la participación de los actores, las ponencias para la agenda pública y los proyectos políticos de la autoridad. El último momento a través de cuatro mecanismos: acuerdo con las bases, acuerdo en la asamblea provincial, consenso para el informe de la comisión y mayoría para aprobación de la ordenanza, con el presupuesto definitivo.

1. El diagnóstico que hacen los actores y sus consideraciones sobre el conjunto de asuntos de atención.- Esta situación se presenta en las unidades básicas de participación o presupuestos participativos, en donde los diversos actores de cada territorio presentan las peticiones, que a su criterio permitirá satisfacer ciertas necesidades.

2. Las mediaciones o percepciones de la gente sobre los problemas de resolución prioritaria, a considerar en la agenda pública.- Las deliberaciones en los presupuestos participativos dan lugar a concertaciones respecto a las prioridades de inversión y proyectos de mayor interés, a ser considerados en la elaboración del Plan Operativo Anual y en lo posterior, en el anteproyecto de presupuesto institucional.

El prefecto en ejercicio en el periodo 2014 – 2019, considera que:

Este encuentro es el referente colectivo para conocer las necesidades de la gente y priorizar las mismas. De esta manera, las responsabilidades se comparte entre la autoridad y los posibles beneficiarios, más aún se cuenta con el respaldo político colectivo, situación diferente cuando una persona toma la decisión (Guamán, 2020).

⁶³ Enfoque institucional para la formación de la agenda y traducción en políticas públicas (diagnóstico, prioridades y decisión política)

Sin embargo, las propuestas nacidas en la deliberación de los presupuestos participativos, en su mayoría, apenas llegan hasta esta instancia. Washington Pruna⁶⁴ (2019), atribuye a tres aspectos: la ausencia de estudios de las obras planteadas, las iniciativas que presentan los dirigentes no llegan consensuadas internamente desde las bases y el alto rubro de inversión requerido.

Ante esta situación, la institución pública apela al principio de equidad territorial constante en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para enlistar los proyectos conforme el mayor número de necesidades de las localidades, sin considerar necesariamente una distribución por cantones o parroquiales, sino por ejes viales o zonas rurales dentro del territorio provincial.

Este criterio para la planificación y presupuestación por competencia o necesidades, sin considerar la geografía cantonal o parroquial, ha sido motivo de análisis en el seno del cuerpo colegiado, previo a la toma de decisiones.

El exconsejero y expresidente de la comisión de Planificación y Presupuesto, Mario Andino (2019), precisó que ni la equidad territorial en base a las necesidades básicas insatisfechas ni la distribución por cantones, es aplicable cuando no existen estudios para los programas o proyectos:

Teóricamente debería ser en función territorial, pero no es posible, porque en la propia ley se establece que existan los justificativos correspondientes; es decir, si un cantón no tiene estudios, no tiene levantado los proyectos no se puede presupuestar, por consiguiente ese principio que debería ser equitativo no se cumple dado que la propia ley establece que debe existir la base fundamental, los proyectos con la justificación y los montos correspondientes (...) es por ello, que algunos GADs que deberían ser beneficiarios del presupuesto a veces no reciben porque no hay cómo justificar los recursos (Andino, 2019).

A ello, se añade que los procesos de presupuestos participativos en el Ecuador luego de varios años han tomado un rumbo diferente, quizá inesperado o intencionalmente

⁶⁴ Director de Planificación y Ordenamiento Territorial de la Prefectura de Cotopaxi, en el 2019

preparado. Cecilia Velásque, exviceprefecta de Cotopaxi, concluye que estas asambleas establecidas en la ley en un determinado tiempo son escenarios de discursos:

Los presupuestos participativos de hecho fueron en escenario de análisis, reflexión, democrático, y priorización de las obras con un criterio más cercano a la realidad al menos para los sectores rurales y organizados.

Entre tanto, los presupuestos de derecho es decir cuando se convirtió en ley perdieron el sentido de participación, reflexión, opinión real del ciudadano; con los presupuestos participativos de derecho el ciudadano o los colectivos tienen solo presencia física, porque las instituciones a través de sus funcionarios y de las propias autoridades solamente dan a conocer su propuesta y los participantes terminan aceptando esa "propuesta", incluso ese espacio de presencia física de los ciudadanos se ha convertido en un escenario de discurso político (Velásque, 2020).

Esta apreciación de la exviceprefecta nos lleva a considerar que los presupuestos participativos, su fase deliberativa y su incidencia en la agenda pública institucional dependen de la autoridad administrativa y sus proyectos políticos, en última instancia.

3. A partir de los proyectos políticos del Ejecutivo.- Las propuestas, demandas y peticiones de los actores, luego de la etapa de presentación, análisis o deliberación en los presupuestos participativos, demandas de la ciudadanía en ventanilla y aquellas que surgen de las asambleas comunitarias desarrolladas en cualquier momento del año, se convierten en proyectos políticos del prefecto de Cotopaxi e ingresan a la agenda pública, a través del anteproyecto y proyecto de presupuesto institucional, para aprobación del cuerpo colegiado.

El ingreso de los problemas públicos a la agenda institucional conlleva la especificación de las alternativas disponibles, la elección de la opción deseada y la posterior implementación de la decisión, lo que se encuadra en el camino planteado por Kingdon (1984), en torno a la formación de las políticas públicas.

En torno a estos proyectos, el prefecto resalta la validez de la palabra y la participación de los actores, que avalan el ingreso de los problemas a la agenda pública y la ejecución de las obras (Guamán, 2020).

Determinados proyectos planteados en el presupuesto participativo se encuentran incluidos en el POA y la agenda pública; sin embargo, en el presupuesto están también otros. ¿Cuál fue el criterio para incluir en el anteproyecto las demás peticiones o proyectos? Washington Pruna, considera que aquí prima el análisis técnico de la problemática conforme los respectivos diagnósticos. Sin embargo, este proceso al parecer únicamente técnico, es fundamentalmente un proceso político, que comprende los siguientes mecanismos:

Mecanismos	Instancia que preside	Tipo de deliberación	
Acuerdo sobre cupos de inversión	Prefecto	interna	
Asambleas cantonales con las unidades básicas de participación	Prefecto o delegado		pública
Acuerdo sobre proyectos de inversión para el POA	Prefecto	interna	
Resolución de conformidad de la Asamblea Provincial de Participación Ciudadana y Control Social	Prefecto		pública
Informe de la comisión de Planificación y Presupuesto	Presidente de la Comisión		pública
Ordenanza de aprobación del Presupuesto Institucional	Prefecto y Consejo		pública
Resolución de sanción o insistencia	Prefecto	no se aplicó en ningún año	

Fuente: Registro de reuniones, NJS GADPC

Por tanto, además de las deliberaciones con las autoridades, ciudadanía y organizaciones sociales, en las unidades básicas de participación y en la Asamblea Provincial de Participación Ciudadana y Control Social, existen otras reuniones que permiten que los problemas públicos ingresen a la agenda institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, en donde su eje principal también es la deliberación: Acuerdo de definición de los cupos de inversión, acuerdo de proyectos de inversión para el POA, informe del cuerpo colegiado y ordenanza de presupuesto.

El informe de la comisión y la ordenanza constan como elementos obligatorios según el COOTAD, sin embargo, previo a que el presupuesto llegue al cuerpo colegiado existen dos mecanismos determinantes de decisión política, son las deliberaciones internas bajo las directrices de la autoridad, en donde queda definido el alcance del presupuesto en cada

competencia y plasmada la prerrogativa que la tiene la autoridad, apoyada directa o indirectamente de sus directores o grupo de respaldo político institucional.

En todo caso, para las decisiones políticas, los proyectos deben reunir las características técnicas y condiciones establecidas a fin que, de los múltiples problemas expuestos en la escena pública, solamente aquellos que reúnan los requerimientos contemplados en parámetros exigidos lleguen para la decisión política, en ejercicio de la potestad administrativa establecida en la Constitución y en el COOTAD, como representante legal y responsable directo de los actos administrativos ante los órganos de control del Estado.

En la administración 2014 - 2019, se detectó la deliberación del equipo técnico dirigido por la máxima autoridad de la institución, en consideración a las circunstancias, emergencias, coyunturas políticas, presiones sociales o continuación de una siguiente fase de proyectos, mecanismo que se enmarca en el enfoque metodológico denominado de cambio institucional (Alzate y Romo, 2017), por cuanto este proceso es liderado por una estructura interna, conforme los intereses en juego de los actores externos.

Los principales mecanismos suceden en el siguiente orden:

a) Acuerdo de definición de los cupos de inversión.- Es una propuesta que nace de la dirección de Planificación y puesta a consideración del prefecto y de los directores de los niveles habilitantes, agregadores de valor y desconcentrado. Los servidores públicos, previa convocatoria del prefecto analizan el insumo o propuesta de distribución de los recursos, considerando las competencias. Este momento es crucial porque queda trazado el camino por el que recorre el presupuesto de cada competencia.

b) Acuerdo de proyectos de inversión para el POA.- Luego de conocer las prioridades de gasto de las unidades de participación ciudadana, es indispensable la determinación exacta de los rubros de inversión, en donde se confirma el tipo de demandas planteadas por los diferentes actores en los presupuestos participativos, los planteamientos

presentados en la ventanilla pública durante el ejercicio fiscal y aquellas que provienen de las asambleas comunitarias desarrolladas por el prefecto.

En esta deliberación interna, en donde no están presentes los actores de la ciudadanía, además de los requisitos, ponderaciones, consideraciones técnicas y elementos de forma, se consideran aspectos de índole político, apelando al principio de justicia distributiva⁶⁵, por tanto, estamos ante un momento de análisis del prefecto y el nivel jerárquico superior que precisa los montos de inversión para cada una de las competencias.

En la discusión, es válido el insumo que suministra la dirección Financiera respecto a la ejecución presupuestaria de cada programa presupuestario, información determinante respecto al monto de recursos a destinar para el siguiente ejercicio fiscal, identificando los casos en que al existir proyectos de arrastre por comprometerse, no amerita destinar mayores recursos a determinada competencia, debido a inconvenientes en los procesos o regular desempeño de los servidores públicos en aquella área.

En la regulación constitucional, legal o reglamentaria no está definida la existencia de esta deliberación interna, porque se entendería que las prioridades de inversión definidas en las unidades básicas de participación (presupuesto participativo), constituye el último mandato para la definición de los cupos de inversión y elaboración del POA.

El prefecto considera que, para esta deliberación interna, existe un aval proveniente de los presupuestos participativos:

Las demandas de la gente, la participación colectiva y el aval, son elementos determinantes para la decisión en última instancia, en iniciativas de carácter social, temas emergentes o cuando en el proceso se identifica proyectos similares de otro nivel de gobierno (Guamán, 2020).

c) Informe del cuerpo colegiado.- Esta instancia denominada Consejo Provincial, la integran 16 autoridades: 7 alcaldes, 7 presidentes de los gobiernos parroquiales

⁶⁵ Procesamiento de la demanda social en favor de los sectores poblacionales que más necesitan del Estado

designados mediante colegios electorales, la viceprefecta y el prefecto. Para la toma de decisiones, se organiza en cinco comisiones permanentes: De Mesa, Planificación y Presupuesto, Igualdad y Género, Riesgos y Legislación.

De estas comisiones, la de Planificación y Presupuesto según el COOTAD tiene amplias facultades respecto a la toma de decisiones, previo a la aprobación del informe para segundo debate, que consiste en la atribución de sugerir cambios que no impliquen la necesidad de nuevo financiamiento, así como la supresión o reducción de gastos.

En exconsejero Mario Andino, recuerda que previo a la decisión, la comisión verifica la existencia de los estudios:

Una vez que se tiene todos los documentos con las partidas presupuestarias justificadas para distribuir se procede a ver si es posible o no es posible de que en el informe financiero que se recibe esos recursos estén debidamente sustentados con los estudios, es decir con los proyectos factibles de ejecutar (Andino, 2019).

La ley no establece limitaciones para las sugerencias de los cambios, pudiendo mocionar estos en todo el presupuesto, programas, subprogramas o proyectos, a pesar de los procesos seguidos para la priorización de gasto por la ciudadanía. Asimismo, la comisión puede sugerir la supresión o reducción de gastos, de programas, subprogramas o proyectos que vienen desde las direcciones agregadoras de valor o habilitantes.

Esta amplia facultad legislativa de los consejeros provinciales que integran la comisión de Planificación y Presupuesto es sometida a debate en el pleno del cuerpo colegiado, el informe expedido por el organismo no tiene el carácter de vinculante, pudiendo ser aceptado o rechazado por el Consejo Provincial, instancia encargada de la decisión penúltima, mediante votación.

d) Ordenanza del cuerpo colegiado.- El Consejo Provincial con potestad legal para expedir acuerdos, resoluciones y ordenanzas, estudia el contenido del presupuesto institucional; sin embargo la ley no establece expresamente la obligatoriedad de verificar

la existencia de los procesos de participación ciudadana, incluida en la resolución de conformidad de las prioridades de inversión.

Según la legislación ecuatoriana, lo que debe verificar el Consejo Provincial es que el presupuesto por aprobarse para el ejercicio fiscal venidero guarde coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo y ordenamiento territorial respectivo, instrumento elaborado obligatoriamente con la participación ciudadana, que rige para varios años con actualizaciones en cada período administrativo.

Mario Andino considera que esa participación a veces no se cumple, entre otros motivos por la falta de interés:

La ley establece que debe existir la participación ciudadana, es decir movilizarse hasta el territorio para levantar las necesidades, pero más allá de conocer y que a veces esa participación a la que hace referencia la normativa, tampoco se cumple porque no hay el interés necesario del ciudadano, por ello, la famosa participación ciudadana no es muy aplicable, aunque tiene mucho fondo si se cumpliera (Andino, 2019).

Esa realidad observada por parte de quien se desempeñó presidente de la comisión de Planificación y Presupuesto, en el periodo 2014 - 2019, permite inferir que los presupuestos de cada ejercicio fiscal son aprobados con mayor o menor participación ciudadana, prevaleciendo el trabajo técnico de la institución, la decisión política del cuerpo colegiado y el enfoque que imprima el prefecto, en ejercicio de su potestad administrativa.

CONCLUSIONES

1. Al analizar los presupuestos participativos elaborados durante el período mayo de 2014 a mayo de 2019, se concluye que *la incidencia de los presupuestos participativos en la agenda pública institucional* del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, es inferior al 30%, considerando el número de proyectos incluidos en los presupuestos aprobados.

Los presupuestos aprobados no dependen mayormente de las demandas presentadas en los presupuestos participativos, que a pesar de ser espacios alternativos de recepción de demandas, deliberación pública y referente de democracia participativa y comunitaria; no contienen las únicas peticiones que ingresan a la agenda pública institucional y al presupuesto aprobado.

El presupuesto aprobado es el instrumento de gestión pública que se nutre de tres fuentes: presupuestos participativos en los meses de agosto y septiembre; demandas presentadas en la ventanilla pública durante los días laborales del año; y, demandas provenientes de las asambleas comunitarias lideradas el prefecto durante sus recorridos en territorio en cualquier tiempo del ejercicio fiscal.

Estas demandas que llegan por tres senderos se acoplan a un referente obligatorio, que es el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, cumpliéndose la condición legal para la aprobación del presupuesto institucional, exigencia expresa del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Los pocos proyectos de los presupuestos participativos considerados en la agenda pública o presupuesto aprobado, no es el resultado de una deliberada exclusión de las demandas, sino depende de las características de las mismas y la existencia de proyectos o compromisos provenientes de otras fuentes conforme la dinámica provincial y espectro de necesidades.

La realización de los presupuestos participativos, en cualquiera de las modalidades, independientemente del grado de incidencia en la agenda pública institucional, es condición para la aprobación de los presupuestos definitivos.

2. En relación a los *actores que participaron en los presupuestos participativos* del período mayo de 2014 a mayo de 2019, no esperaron el tiempo determinado en el COOTAD para presentar las demandas, las que ingresan en cualquier tiempo, en asambleas de fin de semana, audiencias diarias, concentraciones, comisiones generales o en la ventanilla de la entidad pública.

Los actores de las unidades básicas de participación, organizaciones de segundo grado, comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades, recintos, barrios, parroquias urbanas, colectivos, alcaldes, presidentes de los gobiernos parroquiales y ciudadanía en general, son permanentes, siendo los presupuestos participativos un complemento al proceso continuo durante todo el año.

A pesar que, los barrios y parroquias urbanas únicamente son reconocidos como unidades básicas de participación ciudadana, dentro de los presupuestos de los gobiernos autónomos municipales, legalmente no es obligación incluir en los presupuestos participativos de los gobiernos provinciales.

Los informes, registros y ponencias en los presupuestos participativos permiten concluir que el proceso democrático se levanta sobre la base de una estructura social del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, que constituye el actor más visible por los delegados de las 30 organizaciones de segundo grado, la mayoría de los presidentes de los gobiernos parroquiales rurales adherentes y militantes del movimiento político Pachakutik, que junto al prefecto también de la misma línea política, consolidan una sólida mayoría en las asambleas cantonales o unidades básicas de participación. Por ello, tal espacio deliberativo es fundamental para el aval de las prioridades de inversión, incluso para incluir en el expediente las demandas que ingresaron por ventanilla y asambleas comunitarias durante el año.

Tras la consecución de este aval de partida, en las asambleas cantonales, los actores de la Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social, se limitan a una deliberación contextual, legitimando los mecanismos anteriores públicos o internos, respecto al contenido del presupuesto, incluso tal aval va más allá de la autonomía administrativa y de la ciudadanía, porque intervienen cuatro representantes de la Función Legislativa (asambleístas) y dos representantes de la Función Ejecutiva (Gobernador y Senplades, hoy Participa Ecuador), que sellan con la resolución de conformidad lo actuado por los distintos actores.

3. En la investigación se ha identificado las *demandas que generaron mayor debate e impacto* en los presupuestos participativos. Un tema a considerar es el choque de enfoques para la distribución del presupuesto, por una parte se mantiene el criterio de una distribución igualitaria de los recursos para los 7 cantones o 33 gobiernos parroquiales; por otra, se busca la solución a los problemas desde la prioridad provincial, sin consideraciones geográficas.

En la sociedad, erróneamente, se considera que las asambleas de presupuestos participativos son espacios para distribuir todos recursos públicos, incluso con la denominación de las partidas presupuestarias, lo que no sucede en la práctica, ni la ley obliga a tal distribución, según el COOTAD únicamente es el espacio para establecer las prioridades de inversión.

Con esta precisión, más del 50% de las demandas se relacionan con la competencia de vialidad, específicamente para estudios, mantenimiento de vías, asfaltados, puentes, ampliaciones, aperturas, pasos de agua, adoquinados, empedrados, entre otros.

En todos los presupuestos participativos, tanto en las asambleas cantonales (unidades básicas de participación) como en la Asamblea Provincial de Participación Ciudadana y Control Social, existió coincidencia en cada ejercicio

fiscal, llegando a la decisión de destinar más del 70% de los recursos de inversión a los gastos en obras de la competencia de vialidad.

Según las resoluciones de conformidad⁶⁶, la siguiente competencia que concita mayor debate y decisión para destinar los recursos es riego, le siguen fomento productivo, desarrollo social y ambiente, entre las cuales se divide el porcentaje restante, el 30% del presupuesto, con leves variaciones en cada ejercicio fiscal.

4. Al revisar los procedimientos existentes para los presupuestos participativos y actividades posteriores se identifican los *mecanismos de decisión más usados por el Prefecto y el órgano legislativo*:

-Acuerdo sobre los cupos de inversión, espacio de deliberación interna, dirigido por el prefecto para trazar el monto aproximado de los recursos a ser destinados a cada una de los programas y proyectos, fundamentalmente considerando las competencias, funciones, deberes y atribuciones del gobierno autónomo descentralizado provincial.

-Acuerdo de proyectos de inversión, espacio de deliberación interna, dirigido por el prefecto para definir expresamente el detalle de los proyectos de cada programa, tanto en gasto corriente e inversión, determinación política que es incluida en el Plan Operativo Anual, anteproyecto, proyecto definitivo y presupuesto aprobado.

-Informe del cuerpo colegiado, que a diferencia de las deliberaciones internas, es obligación legal y documento habilitante para el debate; el informe está sujeto a revisión y voluntad política de los consejeros para ratificar, modificar o realizar cambios en el direccionamiento de la inversión pública.

⁶⁶ Documento habilitante que expide la Asamblea de Participación Ciudadana respecto al presupuesto participativo

-Ordenanza, instrumento reglamentario que contiene el presupuesto institucional, fruto de las demandas ciudadanas, trabajo técnico y acuerdos políticos para la decisión mediante votación.

Por lo expuesto, estos mecanismos se acoplan al enfoque metodológico de formación de las políticas públicas de cambio institucional, por los tres momentos claramente definidos y aplicados en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, la presencia de los actores con sus necesidades, la deliberación para las prioridades de inversión y la decisión política del prefecto y del cuerpo colegiado para resolver lo que se invertirá en cada ejercicio fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis (1993). “Estudio Introductorio”. En *La Implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Alonso, Ilis (1994). *Técnicas de Investigación Bibliográfica*. Caracas: Contexto Ediciones.

Alzate, M. y Romo, G. (2017). “La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa”. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública. Recuperado el 08/06/2019 de <https://bit.ly/2VNpl3X>

Andréu, Jaime (1998). *Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada*. Recuperado el 28/01/2020 de <https://bit.ly/3gus9Lp>

Ayala, A. y Hernández, J. (2014). Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 24/09/2020 de <https://bit.ly/2RXSdEg>

Barba, Oscar (2006). “Participación ciudadana en Cotopaxi. Análisis crítico sobre su construcción en la última década”. Tesis de Maestría. Ecuador: Flacso. Quito.

Barragán, Vicente y otros. (2010). “Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos”. Recuperado el 27/12/2019 de <https://bit.ly/3112WbY>

Bebbington, Anthony y otros (2005). *El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina*. Recuperado el 08/06/2019 de <https://bit.ly/31NPkvV>

Bonilla, C. y Sarzosa, Y. (2011). “El presupuesto participativo y su incidencia en el desarrollo socio-económico del cantón Cotacachi”. Tesis. Ecuador: UTN.

Bloj, Cristina (2009). “El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias”. En *Serie Políticas Sociales*, CEPAL. Recuperado el 24/09/2020 de <https://bit.ly/3j4XV39>

Casar, M. y Maldonado, C. (2008). “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”. Colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado el 08/06/2019 de <https://bit.ly/3ivJoh6>

Cauas, Daniel (2006). *Elementos para elaboración y ejecución de un proyecto de investigación*. Recuperado el 24/09/2020 de <https://bit.ly/36c31a5>

Constitución (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Quito.

COOTAD, (2008). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento No. 303 de 19 de octubre de 2010

COPFP, (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial Suplemento No. 306 de 22 de octubre de 2010

CPPCCS (2017). Presupuestos Participativos. Metodología para la construcción del presupuesto participativo en el marco de sistema de participación. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Quito.

Font, John (2004). “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”. Recuperado el 05/06/2020 de <https://bit.ly/2VJlaq0>

Goldfrank, Benjamín (2015). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. Universidad de Nuevo México, Estados Unidos.

González, Daniel (2012). “La democracia representativa, directa y comunitaria”. Diario *La Hora*, junio 18, Opinión.

Guamán, Sisa (2015). “El presupuesto participativo y el desarrollo social del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Cotopaxi”. Tesis de pregrado. Ecuador: Universidad Técnica de Ambato.

Herrera Flores, Jorge (2017). La democracia en procesos participativos: principios, fundamentos y requisitos. Citado por Barragán Vicente y otros, en *Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos*. Recuperado el 27/12/2019 de <https://bit.ly/31I2WbY>

Langer, Michael (2007). “Las Izquierdas y la Constituyente. Programa Constitucional”. *La Tendencia: revista ideológica política*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Larrea, Ana María (2006). “Algunos aportes desde el movimiento indígena a las concepciones sobre la democracia en el Ecuador”. Revista *Entre Voces* Nro. 5:39-41.

LOPC, (2010). Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento No 175 de 20 de abril de 2010. Quito.

López, R. y Deslauriers J. (2011). *La entrevista cualitativa como técnica para la investigación en Trabajo Social*. México. Recuperado el 15/01/2020 de <https://bit.ly/3izmF3U>

Márquez. Efraín (2007). “Diseño Emergente en la Investigación Cualitativa”. Ensayo. Recuperado el 15/01/2020 de <https://bit.ly/31JrGRf>

Montecinos, Egon (2011) “Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento subordinación a las instituciones representativas locales?”. *Revista Ciencia Política*. Universidad de Los Lagos. Chile.

Morales, Juan (2008). “Los nuevos horizontes de la participación”, en *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito.

Ortiz, Santiago (2004). *Cotacachi: Una apuesta por la participación ciudadana*. Flacso Sede Ecuador. Quito.

Oszlak, Oscar (2006). *Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas*. Buenos Aires. Revista de reflexión y Análisis Político.

Quintero, Sandra (2013). “Presupuesto Participativo en Bogotá”. Trabajo de grado. Universidad Javeriana. Bogotá. Recuperado el 24/09/2020 de <https://bit.ly/30nzXcj>

Rourke, Francis (1984). *Burocracia, Política y Políticas Públicas*. Boston, Little Brown.

Ruiz, Lucía (2007). *Los presupuestos participativos en Ecuador. Balance crítico. Los casos de Pillaro, Nabón y Montúfar*. Centro de Investigaciones Ciudad – EED/EZE. Quito.

Salazar, César (2016). “La relación del presupuesto participativo en el desarrollo social y económico de las parroquias del cantón Saquisilí”. Tesis de Maestría. Ecuador: Escuela Politécnica Nacional, Quito.

Sousa Santos, Boaventura (2004). *Democracia y Participación. Ejemplo de presupuesto participativo en Porto Alegre*. Ediciones Abya – Yala. Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado el 21/06/2019 de <https://bit.ly/2C5O0db>

Souza, Ubiratán (2004). “La experiencia de Porto Alegre y del estado de Rio Grande do Soul”. Revista *El Viejo Topo*, Número: 189-190, Barcelona, España.

Villar, Rodrigo (2005). Niveles de intervención en el desarrollo de base. Cuadernillo 1. Construir Juntos. Una propuesta para hacer desarrollo de base. Programa de Construcción de Capacidades Institucionales. RedEAmérica

Weber, Max (2014). *Economía y Sociedad*. Editorial: Fondo de Cultura Económica, México.

Ziccardi, Alicia (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Indesol. Recuperado el 05/01/2020 desde <https://bit.ly/31InUYf>

ANEXOS

PROYECTO DE ORDENANZA QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO Y METODOLOGÍA PARA LA DEFINICIÓN DE LAS PRIORIDADES DE GASTO EN LOS PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE COTOPAXI

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La responsabilidad social y política constituye un compromiso moral de vida, entre los actores del territorio y aquello se logra con la participación de los habitantes mediante la generación de proyectos de desarrollo, para ello se requiere consultar a la comunidad organizada su opinión, tanto en la ratificación de los proyectos definidos en los planes de desarrollo, así como para identificar otras necesidades y establecer estrategias para su ejecución.

Con el objetivo de fortalecer la participación ciudadana a través de la construcción del presupuesto participativo, como instrumento de gestión y planificación, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, identificar las demandas sociales y posibles sitios de intervención, para construir participativamente el presupuesto, orientado a impulsar un proceso sustentable y sostenible de desarrollo en el territorio de Cotopaxi, generando espacios de análisis y debate sobre la problemática territorial, cuyos resultados permitirán priorizar las demandas y ejecutar los proyectos.

Las experiencias de los presupuestos participativos son diversas dependiendo de la región, país, provincia o localidad. En este sentido, para Jorge Herrera Flores (2008) los presupuestos participativos son el medio para desarrollar un proceso de democracia participativa, voluntaria y universal que sirva tanto para el debate, control y seguimiento el presupuesto anual, como para la decisión ciudadana en los ámbitos que cada contexto le corresponda, independientemente del signo político de los gobiernos.

Los presupuestos participativos en Ecuador llegan a una fase de regulación legal y reglamentación, con la vigencia de la Constitución de 2008, momento crucial en la progresividad de los derechos. Aquel año se da un giro importante a la concepción de la participación en los textos constitucionales ecuatorianos, pues abre la puerta a una nueva forma de entender el “tomar parte” de las personas en el quehacer público.

A partir del paraguas constitucional, está vigente la regulación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, siendo necesario que el gobierno autónomo defina el procedimiento de los presupuestos participativos conforme el COOTAD, en concordancia con el pronunciamiento del Procurador del Estado, en esta materia.

**EL CONSEJO PROVINCIAL
DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE COTOPAXI**

CONSIDERANDO

- Que** *el artículo 100 de la Constitución de la República establece que, “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 (...)3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos”;*
- Que** *el artículo 8 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en torno a los Presupuestos participativos en los niveles de gobierno, determina: “Cada nivel de gobierno definirá 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.*
- Que** *el artículo 49 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial “serán referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado”;*
- Que** *el artículo 3 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), en referencia a los principios para el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados, en la letra g) señala que la participación ciudadana es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía, el cual será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar, entre otros “el diseño y ejecución de los presupuestos participativos de los gobiernos”;*
- Que** *el artículo 47 del COOTAD, determina entre otras las atribuciones del consejo provincial, la siguiente: “ e) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado provincial, que deberá guardar concordancia con el plan provincial de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley...”;*
- Que** *el artículo 50 del COOTAD, confiere atribuciones al Prefecto para: “... g) Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan provincial de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este*

Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del consejo provincial para su aprobación”;

Que *el artículo 238 del COOTAD respecto a la Participación ciudadana en la priorización del gasto, determina: “Las prioridades de gasto se establecerán desde las unidades básicas de participación y serán recogidas por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación. El cálculo definitivo de ingresos será presentado en el mismo plazo del artículo anterior, por el ejecutivo, en la asamblea local como insumo para la definición participativa de las prioridades de inversión del año siguiente.*

La asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, considerando el límite presupuestario, definirá prioridades anuales de inversión en función de los lineamientos del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial, que serán procesadas por el ejecutivo local e incorporadas en los proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados”;

Que *el artículo 241 del COOTAD, respecto a la participación ciudadana en la aprobación del anteproyecto de presupuesto, establece: “El anteproyecto de presupuesto será conocido por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, antes de su presentación al órgano legislativo correspondiente, y emitirá mediante resolución su conformidad con las prioridades de inversión definidas en dicho instrumento. La resolución de dicho organismo se adjuntará a la documentación que se remitirá conjuntamente con el anteproyecto de presupuesto al órgano legislativo local”;*

Que *el artículo 242 del COOTAD dispone que, “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...”;*

Que *el artículo 304 del COOTAD determina que, “Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propia. El sistema de participación ciudadana se constituye para (...) c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos”;*

Que *el Procurador General del Estado, ante la siguiente consulta del alcalde del cantón Montufar: “Cuál es el marco legal (COOTAD o Ley de Participación Ciudadana) que debe aplicar...para la elaboración del Presupuesto Participativo...?”, mediante Oficio Nro. 04365, de 19 de octubre de 2011, realiza el siguiente pronunciamiento: “con fundamento en la Disposición General*

Segunda de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que dispone que cuando la Ley establezca instancias de participación específicas, éstas prevalecerán sobre los procedimientos e instancias establecidas en dicha Ley Orgánica y el Art. 8 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que dispone que cada gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, de conformidad con la Ley, se concluye que el marco legal que debe aplicar el Gobierno Municipal de Montufar para la elaboración del Presupuesto Participativo, es el previsto en los artículos 100 de la Constitución de la República, 60, 238, 241 y 242 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que regulan el procedimiento para la formulación de los presupuestos participativos en los gobiernos autónomos descentralizados”;

Que *el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi considera a la planificación participativa (planes y presupuesto), como el instrumento del desarrollo local, herramienta de gestión democrática que posibilita que las decisiones se tomen, a corto, mediano y largo plazo, a partir del debate y la concertación de los diversos intereses presentes en las demandas ciudadanas, conforme el COOTAD; y,*

Que *la Comisión Permanente de Legislación, mediante Oficio Nro. GADPC-CL-2020-02, de 21 de julio de 2020, tras su análisis, remite al Prefecto de la Provincia de Cotopaxi, Jorge Guamán Coronel, el INFORME FAVORABLE para segundo debate del proyecto de Ordenanza.*

En ejercicio de las atribuciones establecidas en el artículo 47, literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), y artículo 8 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), expide la siguiente:

ORDENANZA QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO Y METODOLOGÍA PARA LA DEFINICIÓN DE LAS PRIORIDADES DE GASTO EN LOS PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE COTOPAXI

Artículo 1.- Objeto.- *La presente ordenanza define el procedimiento y metodología para la definición de las prioridades de gasto en los presupuestos del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, que se concretarán en los programas, subprogramas y proyectos, articulados a los instrumentos programáticos de gestión pública institucional.*

Artículo 2.- Ámbito de aplicación.- *La regulación será aplicable por las autoridades, ciudadanía y servidores públicos del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, en las tareas, actividades o procesos relacionados con los presupuestos participativos, como instrumento de gestión y planificación provincial.*

Artículo 3.- Procedimiento.- *El procedimiento que aplicará el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi para los presupuestos participativos dentro de*

la etapa de formulación del presupuesto será el establecido en los artículos 238, 241 y 242 del COOTAD.

Artículo 4.- Cronograma.- Los plazos a cumplir en la etapa de formulación del presupuesto serán los siguientes:

Fechas	Decisiones
<i>Antes del 30 de julio</i>	<i>Estimación provisional de ingresos</i>
<i>Hasta el 15 de agosto</i>	<i>Cálculo definitivo de ingresos</i>
<i>Hasta el 15 de agosto</i>	<i>El prefecto presenta a las unidades básicas de participación ciudadana la propuesta con la finalidad de establecer las prioridades de inversión.</i>
<i>Hasta el 30 de septiembre</i>	<i>Las gestiones y unidades presentan al director financiero las observaciones con la debida justificación.</i>
<i>Hasta el 20 de octubre</i>	<i>El director financiero o quien haga sus veces prepara el anteproyecto de presupuesto y presenta al prefecto.</i>
<i>Entre el 21 y 30 de octubre</i>	<i>La asamblea provincial de participación ciudadana conoce el anteproyecto y emite la resolución de conformidad.</i>
<i>Al día siguiente de la Asamblea</i>	<i>Remitir al órgano legislativo (Consejo Provincial) la resolución y el anteproyecto, para conocimiento.</i>
<i>Hasta el 31 de octubre</i>	<i>El prefecto con la asesoría del director financiero y director de la Gestión de Planificación presenta al órgano legislativo el proyecto definitivo de presupuesto, para primer debate. Anexo: distributivo de remuneraciones. Además contendrá:</i> <i>a) Aumentos o disminuciones en las estimaciones de ingresos y previsiones de gastos.</i> <i>b) Liquidación del presupuesto anterior en la partida deudas pendientes de ejercicios anteriores.</i>

Artículo 5.- Unidades básicas.- Son unidades básicas de participación ciudadana, las asambleas cantonales o asambleas ciudadanas, integradas por representantes de las organizaciones de segundo grado, comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades, recintos, barrios, parroquias urbanas, colectivos urbanos, alcaldes, presidentes de los gobiernos parroquiales rurales y ciudadanía en general.

Artículo.- 6.- Actos preparatorios.- En consideración al cronograma de presupuesto participativo, la Gestión de Planificación, Ordenamiento Territorial y Gobernanza será la encargada de preparar la documentación; conformación del equipo multidisciplinario; elaboración y entrega de convocatorias a los actores; reunión preparatoria con las autoridades electas, asesores, directores y equipo de la Gestión para el intercambio de conocimientos y criterios que fortalezcan la implementación del proyecto.

Artículo 7.- Convocatoria.- La convocatoria a los actores para las asambleas cantonales o asambleas ciudadanas, estará a cargo de la Gestión de Planificación, Ordenamiento Territorial y Gobernanza, a través de oficios, correos electrónicos, radio y publicación de la invitación pública en un medio de cobertura provincial.

Artículo 8.- Presentación de la propuesta.- El prefecto o el Director de la Gestión de Planificación, Ordenamiento Territorial y Gobernanza será el servidor público encargado de presentar a las unidades básicas de participación ciudadana la propuesta de prioridades de inversión en las asambleas cantonales o talleres

planificados con tal fin. El cálculo definitivo de ingresos será el insumo para la definición participativa de las prioridades de inversión del año siguiente, según la previsión de las transferencias.

Artículo 9.- Criterios de distribución y priorización.- El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi en consideración al monto de las transferencias del siguiente ejercicio fiscal observará los criterios:

- a) Principio de equidad territorial;
- b) Estudios o justificativos;
- c) Alineación al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial provincial, cantonal o parroquial;
- d) Alineación a uno de los objetivos del Plan Toda una Vida;
- e) Número de familias beneficiarias del proyecto;
- f) Mejoramiento de la economía, calidad de vida y del ambiente;
- g) Contribución, gestión comunitaria o contraparte de los beneficiarios;
- h) Gestión compartida con otros niveles de gobierno;
- i) Grupos de atención prioritaria; y,
- j) Competencias de otros niveles de gobierno.

Artículo 10.- Deliberación y prioridades de gasto en las unidades básicas.- Las unidades básicas de participación tras su deliberación serán las encargadas de establecer las prioridades de gasto, respecto al presupuesto de inversión destinado al ejercicio de las competencias, funciones, atribuciones o deberes del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, como parte del Estado.

La deliberación de los actores se registrará en el acta correspondiente que será certificada por un servidor público de la institución convocante.

Artículo 11.- Matriz de sistematización.- La Gestión de Planificación, Ordenamiento Territorial y Gobernanza será la encargada de preparar cada año la matriz para levantar la información de la deliberación de los actores en las asambleas cantonales o asambleas ciudadanas.

Artículo 12.- Plan Operativo Anual.- La elaboración del plan operativo anual es atribución del prefecto de Cotopaxi, a través de los directores, conforme al plan provincial de desarrollo y de ordenamiento territorial, plan estratégico institucional y demandas ciudadanas presentadas en cualquier tiempo; las prioridades serán incorporadas en los proyectos de presupuesto de las direcciones y servicios del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi.

Artículo 13.- Preparación del anteproyecto.- Estará a cargo de la Gestión Financiera sobre la base de la documentación y justificativos remitidos por la Gestión de Planificación, Ordenamiento Territorial y Gobernanza. El anteproyecto de presupuesto se estructurará en programas, subprogramas y proyectos.

Artículo 14.- Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social.- Es la máxima instancia de participación del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, encargada de conocer las prioridades de gasto, el anteproyecto de

presupuesto será conocido por esta asamblea, la que con sustento en la documentación expuesta por el prefecto o su delegado, emitirá mediante resolución las prioridades de inversión definidas, incluyendo las recomendaciones.

Las intervenciones o demandas de los actores se registrarán en el acta correspondiente que será certificada por la secretaria de la Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social y legalizada por el prefecto de Cotopaxi. De igual forma se procederá con la resolución, la que contendrá su motivación o considerandos y la parte resolutive.

La integración de la Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social estará regulada por la ordenanza correspondiente.

Artículo 15.- Proyecto definitivo de presupuesto.- *Hasta el 31 de octubre de cada año, el prefecto presentará al Consejo Provincial el proyecto de resolución mediante el cual se aprobará el presupuesto institucional, adjuntando el informe de la Gestión Financiera con el presupuesto definitivo, los justificativos y la resolución de conformidad de la Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social.*

Artículo 16.- Seguimiento.- *Tras la aprobación del presupuesto, la ciudadanía, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y demás actores podrán realizar el seguimiento a la ejecución de las obras y servicios previstos en el presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi.*

La Gestión de Planificación, Ordenamiento Territorial y Gobernanza cada año preparará la documentación e informará en las unidades básicas o Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social, respecto de la ejecución del presupuesto participativo.

DISPOSICIONES GENERALES

Primera.- *En caso de requerir, además del COOTAD, se acudirá de manera supletoria a la normativa conexas.*

Segunda.- *En el año que se posesiona el prefecto, hasta que el Consejo Provincial apruebe el presupuesto de aquel ejercicio fiscal, regirá el presupuesto inicial del año anterior. El plazo de aprobación de presupuesto del año en que se posesiona el prefecto será el mismo que establece la Constitución para el Presupuesto General del Estado.*

DISPOSICIÓN FINAL.-

La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la sala de sesiones del Consejo Provincial a los ... días del mes de ... de 2020.