



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: REGLAS SOBRE EL REPARTO DE LOS  
PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL CANTÓN DE COTACACHI



AUTOR

Víctor Andrés Rodríguez Encalada

AÑO

2018



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: REGLAS SOBRE EL REPARTO DE LOS  
PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL CANTÓN DE COTACACHI

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos  
establecidos para optar por el título de Licenciado en Ciencias Políticas y  
Relaciones Internacionales

Profesor guía

Nelson Germán Nogales Gonzales

Autor

Víctor Andrés Rodríguez Encalada

Año

2018

## DECLARACIÓN PROFESOR GUÍA

"Declaro haber dirigido el trabajo, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: REGLAS SOBRE EL REPARTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL CANTÓN DE COTACACHI, a través de reuniones periódicas con el estudiante Víctor Andrés Rodríguez Encalada, en el semestre 2018-2, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación".

---

Ma. Nelson Germán Nogales Gonzales

CI: 175434659-9

## DECLARACIÓN PROFESOR CORRECTOR

"Declaro haber revisado este trabajo, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: REGLAS SOBRE EL REPARTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL CANTÓN DE COTACACHI, del estudiante Víctor Andrés Rodríguez, en el semestre 2018-2, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación".

---

José Luis Fuentes Santacruz

PhD en Ciencias Sociales con mención en Estudios Políticos.

CI: 100252846-9

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”.

---

Víctor Andrés Rodríguez Encalada

CI: 175134460-5

## AGRADECIMIENTOS

A mi tutor guía Nelson Nogales, y a Luis Imba jefe de participación ciudadana del Cantón Cotacachi.

DEDICATORIA

A mi madre, padre y hermana.

## RESUMEN

Los presupuestos participativos funcionan a partir de del precepto de la participación ciudadana siendo un mecanismo que facilita la inserción de la sociedad dentro de la gobernabilidad, naciendo en Brasil y llegando a la mayoría de los estados de Latinoamérica además de España. Por esto el estado ecuatoriano decidió volver a este mecanismo de participación obligatorio, dotándolo de reglas para sustentar su funcionamiento. Este estudio pretende conocer el proceso que se realiza por los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador para cumplir con la inserción de los presupuestos participativos, para lo cual se tomó al Cantón de Santa Ana de Cotacachi como referencia. Se realizó un análisis en función de conocer la eficacia del modelo usado en Cotacachi, mediante el uso de una perspectiva teórica enfocada a nuevos modelos de gobernanza y un análisis de funcionalidad a partir de ciertos criterios establecidos por la academia.

En función a la investigación realizada, se pudo constatar la gran eficacia de este modelo, además de las principales problemáticas y necesidades encontradas en el cantón. Se pudo verificar como la metodología particular aquí implementada, se adapta de la mejor manera a la realidad singular del cantón, y como el proceso en sí corresponde a los nuevos conceptos de gobernanza dentro de una idea de democracia mucho más extensa.



## **ABSTRACT**

Participatory budgets are based on the precept of citizen participation, which is a mechanism that facilitates the insertion of society within the governance, being born in Brazil and reaching most of the states of Latin America besides Spain. For this reason, the Ecuadorian state decided to return to this mechanism of mandatory participation, providing it with rules to support its operation. This study seeks to know the process that is carried out for the decentralized self-employed of Ecuador to comply with the insertion of participatory budgets, for which the Canton of Santa Ana de Cotacachi was taken as a reference. An analysis was carried out based on the effectiveness of the model used in Cotacachi, through the use of a theoretical perspective focused on new models of governance and analysis of the functionality of the criteria established by the academy.

Based on the research carried out, it was possible to confirm the great effectiveness of this model, in addition to the main problems and needs found in the canton. It was possible to verify how the particular methodology was implemented, adapted to the reality in the singular of the canton, and how the process itself corresponds to the new concepts of governance within a much broader idea of democracy.

## ÍNDICE DEL CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	1
2. ESTADO DEL ARTE .....	4
3. MARCO TEÓRICO.....	12
4. ANÁLISIS DEL CASO .....	16
4.1. Información geográfica y poblacional .....	16
4.2. Organizaciones sociales, Capital social. ....	16
4.3. Asambleas de Presupuesto Participativo .....	18
4.4. Metodología del PP utilizada en el Cantón Cotacachi.....	19
4.5. Criterios de asignación de recursos .....	23
4.6. Criterios de priorización de obras.....	25
4.7. Fondos del PP del cantón Cotacachi .....	26
4.8. Inversión prioritaria del PP .....	30
4.9. Análisis acerca del presupuesto y su priorización .....	36
4.10. Rol del municipio en el proceso del PP .....	36
4.11. Análisis de efectividad del PP .....	37
5. CONCLUSIONES.....	43

## 1. INTRODUCCIÓN

Los presupuestos participativos se han convertido en un mecanismo sumamente útil para los gobiernos autónomos descentralizados, con el fin de poder incluir a la sociedad en general dentro de las decisiones del ámbito público. Ciertos gobiernos lo utilizan solamente para cumplir con lo establecido por la ley, y en cambio otros lo cumplen de la mejor manera posible con el fin de mejorar la gobernanza local. Por esto, el estudio de la forma en la que se realizan los presupuestos participativos dentro del estado ecuatoriano es sumamente importante. El objetivo central de este estudio es, por lo tanto, conocer el proceso utilizado en el reparto de los presupuestos participativos en Ecuador, tomando como caso de estudio al Cantón Cotacachi.

Para empezar, el presupuesto participativo como mecanismo de participación será nombrado dentro de este trabajo en muchas ocasiones por lo que nos referiremos a él como: PP. Entonces, el PP tiene su nacimiento en Brasil, además ido creciendo y esparciéndose a lo largo de Latinoamérica. Estados como el ecuatoriano, han optado por volverlo obligatorio con el fin de insertar a los diversos sectores sociales dentro de la toma de decisiones. Son muchos los estudios acerca del funcionamiento de este mecanismo, enfocados a su desarrollo a partir de las realidades particulares de su territorio, por esto la academia busca poder calificar de manera concreta la funcionalidad y eficacia del PP. Para la ciencia política, el rol de la sociedad civil dentro de las nuevas formas de gobernanza es fundamental, ya que nos muestra nuevas formas de decisión en democracia, buscando el involucramiento de la mayor parte de la sociedad y a su vez la inclusión de grupos vulnerables. Adicionalmente, el aporte de los estudios del PP permite a la sociedad tener una noción básica acerca de la posibilidad de participar en la toma de decisiones para solventar necesidades reales y cercanas; y de igual manera esta clase de procesos les permiten a los gobiernos locales conocer de mejor manera la realidad del territorio, los principales problemas y las necesidades prioritarias.

A partir de estas conclusiones, este ensayo busca tener una perspectiva clara del funcionamiento y eficacia de este modelo, siendo el cantón Cotacachi nuestro ejemplo de análisis. Para lo cual, la perspectiva teórica utilizada se refiere a la importancia de la participación civil dentro de las nuevas formas de gobernanza, además del diseño institucional y las condiciones previas que permiten el desarrollo de este modelo de forma correcta. En función a esta perspectiva se busca realizar un análisis de la realidad del proceso del PP dentro del cantón Cotacachi a partir de la legislación existente, este gobierno autónomo descentralizado, otro termino que es usado de forma consistente por lo que nos referiremos a él como: GAD, es sumamente particular con respecto a su presupuesto, su capital social, y su metodología particular. Por consiguiente, con toda esta información se busca comparar el modelo particular utilizado, comparándolo con lo sugerido por las normas y leyes del gobierno central; si este logra tener un mejor funcionamiento, adecuándose de mejor forma a la singularidad del cantón y si cumple con los requerimientos previos y diseño institucional establecidos por la academia. Finalmente, a través de la información sobre el presupuesto del GAD y su inversión correspondiente, se pretende conocer cuáles son las necesidades recurrentes en el territorio; cuáles son las parroquias que cuentan con mayor cantidad de inversión; y cuál es la lógica de priorización de obras y designación de recursos económicos.

Con la finalidad de cumplir con el objetivo establecido anteriormente, se realizará: Primero, un repaso a lo largo de las publicaciones académicas con relación a nuestro tema de estudio. Tomando en cuenta: los tipos de democracia, el valor de la inclusión de la sociedad civil, el nacimiento del mecanismo de presupuesto participativo y su evolución, y finalmente estudios de diferentes casos con diversas realidades del proceso del PP dentro del estado ecuatoriano. Segundo, se muestran las distintas publicaciones que forman parte de nuestra perspectiva teórica; teniendo como principales aportes, la importancia de la participación ciudadana; su influencia dentro de las nuevas formas de gobernanza; los nuevos tipos de gobierno basados en democracia y nuevos modos de fiscalización y control social; y los criterios de análisis de la funcionalidad del proceso. Tercero: en este punto se busca realizar un análisis

en función a la perspectiva teórica anteriormente establecida, con la información singular del Cantón Cotacachi y de su proceso de presupuesto participativo. Este análisis está fundamentado a partir del autor Benjamin Goldfrank quien nos brinda criterios claros utilizados para medir la eficacia del proceso del PP, estos criterios son siete condiciones previas que facilitan la implementación del mecanismo, además de cinco criterios específicos dentro del diseño institucional; estos dos tipos de criterios permitirán calificar el correcto funcionamiento de este. Finalmente, se presentarán las conclusiones obtenidas del análisis del modelo del PP utilizado dentro de este gobierno autónomo descentralizado.

## 2. ESTADO DEL ARTE

Para empezar, un autor que habla sobre la participación pública es Tocqueville quien en su obra “La democracia en América” (1835), hace un análisis sobre el sistema de gobierno norteamericano basado en una distribución federal en el cual se dice que los gobiernos locales cuentan con una asociación fuertemente establecida. El autor manifiesta que, en los municipios de los Estados Unidos de América, es donde reside “la fuerza de los pueblos”, ya que esta condición es clave para la participación ciudadana, llamándolas instituciones en las que se desarrolla un gobierno libre.

La democracia participativa es un concepto que se puede remontar en el tiempo hasta Rousseau quien fue uno de los primeros exponentes de la participación. Las teorías políticas acerca de las cuales escribió Rousseau, se concentran en la intervención de la ciudadanía en general en las decisiones públicas y políticas dentro de un estado. Un trabajo que explica su intervención dentro de la participación es: “El contrato social” (1762), en el cual se dice que los ciudadanos son poseedores de cierta parte de la soberanía, por lo cual, éste debe ser incluido dentro de las decisiones colectivas.

Posteriormente, Giovanni Sartori, un autor que habla de manera constante sobre la participación, establece que ésta a su vez está dada en el sentido de intervenir de manera voluntaria. En su texto llamado: “Que es la democracia” (1987), el autor explica que existen dos tipos de democracia: la directa y la representativa; mostrando que la participación es parte de la democracia directa esencial para la toma de decisiones en el gobierno.

Los presupuestos participativos como mecanismo para la participación y la democracia directa, tienen como principal ejemplo una de las primeras implementaciones de este modelo, esta es la de Porto Alegre en 1989. Desde entonces se han realizado estudios basados en la experiencia brasileña y española acerca de presupuestos participativos para medir y analizar su funcionamiento. Los casos presentados dentro de este documento nos muestran la aparición de los presupuestos participativos, además de que, estados como Brasil y España, fueron los primeros en usarlos y mostrar su

experiencia con los mismos, al resto de países; este es un punto importante de mencionar porque nos muestra cómo desde la década de 1980 hasta la actualidad, el uso de este mecanismo de gobernanza se incrementó y esparció principalmente en América Latina. El estudio de Ismael Blanco (2002), nos enseña la importancia del uso de los presupuestos participativos como medio de incluir a la sociedad civil dentro de las decisiones de gobierno, y gracias a esto podemos inferir que su expansión se debió a la gran utilidad de estos.

Un texto que se refiere de manera directa al tema de la democracia participativa es el de Yanina Welp (2008). El documento se refiere al fortalecimiento de la democracia delegativa, el apoyo popular y el incremento de la calidad de la democracia, incluyendo el mecanismo de control y participación ciudadana, donde plantea ejemplos de cómo la integración de los sectores sociales dentro de las decisiones en materia pública se desarrolla a partir de varios mecanismos, incluyendo a los presupuestos participativos como el más utilizado dentro de la región, también siendo obligatorio en países como Ecuador.

Por otra parte, el estudio de Fidel Pérez Flores, Clayton Mendonça Cunha Filho y André Luiz Coelho (2010), es un escrito que nos ayuda a establecer el contexto y el marco regulatorio de los PP como método de participación civil dentro del país, principalmente desde el establecimiento de una nueva legislación, debido al cambio de la constitución en el 2008.

En este recorrido acerca de la importancia de los presupuestos participativos como mecanismo de participación ciudadana y reconocimiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, se ha encontrado un texto del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, llamado: "Presupuestos participativos: Metodología para la construcción de los presupuestos participativos en el marco del sistema de participación" (2017), y tal como su título lo dice, define qué son los presupuestos participativos, su importancia, requerimientos y la manera en la que se deberían desarrollar en función de la normativa existente en el estado ecuatoriano. Esta es la modalidad en la cual los Gobiernos autónomos descentralizados basan sus metodologías en la implementación del mecanismo,

y en la posterior revisión y fiscalización de las decisiones, las cuales se convertirán en obra pública.

Además, un texto que nos brinda una gran cantidad de información acerca de los presupuestos participativos en el Ecuador, es el de Saya Saulière (2009), donde se encuentra el concepto de los presupuestos; sus actores; sus fases; los cantones que lo han implementado y ciertos casos específicos acerca de la experiencia de su utilización. Este estudio nos enseña cuáles fueron los primeros gobiernos autónomos descentralizados en implementar los presupuestos participativos, y cómo a partir de la constitución del año 2008, al volverse obligatorios, se expanden por todo el territorio nacional. Un análisis importante para nuestro estudio, que se realiza dentro de esta publicación, es la idea de que cada GAD cuenta con una realidad política, cultural y administrativa diferente, para lo cual es fundamental saber que las metodologías de implementación deben ser distintas en cada uno de ellos. Este estudio nos muestra también la importancia de analizar casos específicos dentro de sus particularidades, mostrar los resultados y las dificultades de cada uno.

Buscando información acerca de la realidad política y social del Cantón Cotacachi, Santiago Ortiz Crespo (2004) nos muestra como son los métodos y el desarrollo que ha existido en este cantón del Ecuador respecto a la colaboración de la sociedad civil dentro de las decisiones públicas. Dentro de este texto se toma de manera limitada a los presupuestos participativos, pero se explica de manera extensa los actores y las distintas realidades etnográficas de este GAD.

Posteriormente, un ejemplo de la funcionalidad de los presupuestos participativos en un gobierno autónomo descentralizado dentro del Estado ecuatoriano es el estudio de Patricia Hidalgo (2017), el cual muestra a profundidad como se dieron los presupuestos participativos en el GAD del Municipio de Quito; también las divisiones del distrito metropolitano y cómo se desarrolla este mecanismo de participación ciudadana en cada categoría y su distribución. Conjuntamente, evidencia la historia detrás del mecanismo en



Quito, la normativa legal que rige a los presupuestos participativos y un análisis de la inversión de éste. El análisis de la inversión es importante para este estudio, ya que permite determinar el valor e importancia que se le otorga a los presupuestos participativos.

Otros ejemplos son las experiencias de los gobiernos autónomos descentralizados de Píllaro, Nabón y Montufar encontrados en la publicación de Lucía Ruiz (2007), un texto similar al anterior, que adicionalmente suma un balance acerca de temas importantes como la movilización e involucramiento de los actores en relación con los presupuestos participativos. Algo importante de mencionar de este escrito, es que además de las metodologías de análisis también nos menciona las dimensiones de análisis, las cuales las divide en tres ítems:

1. La primera es la dimensión política, que se refiere a los mecanismos que dan paso a la gobernabilidad democrática.
2. La segunda es la dimensión administrativa, la cual alude a la medición del proceso y su institucionalización.
3. Y por último la tercera referente a la dimensión social, en la cual se centra principalmente a analizar si los sectores excluidos han logrado verse inmersos dentro de la distribución.

Esto es importante ya que permite ver ámbitos que deben ser tomados en cuenta dentro del análisis de los presupuestos participativos, y así tener un enfoque más amplio en el ámbito social, para no observar solo lo estadístico y lo normativo legal.

Otro ejemplo que podemos encontrar dentro de nuestro tema de estudio es uno sobre el Cantón Guamote de Luis Anilema (2017), en este estudio se realiza una revisión del mecanismo de este cantón de la provincia de Chimborazo. Además, dentro de esta publicación se desarrolla un análisis teórico, orientado a la sociedad civil con un enfoque de participación y gobernanza local. Este es un ejemplo más de distintos tipos de investigación acerca del tema de los presupuestos participativos, volviéndose obligatorios para los gobiernos descentralizados, además encontramos que sí existen estudios acerca de este

mecanismo, en distintos GADs dentro del país. Otro de los ejemplos se encuentra en el texto de Welinton Taipe titulado: “Análisis del presupuesto participativo en el Cantón Archidona, y su aplicación en el Pueblo Kichwa de Rukullakta”, dando a conocer cómo se realizan los estudios acerca de los presupuestos participativos dentro de la participación ciudadana para la gobernabilidad. Dentro de este escrito se toma al presupuesto participativo como herramienta de gestión y a las asambleas que se llevan a cabo en los diferentes niveles de gobierno establecidos en el estado ecuatoriano, como mecanismo de rendición de cuentas. Un punto clave dentro de este texto y que no se focaliza en otras investigaciones, son las veedurías ciudadanas con el fin de garantizar el cumplimiento y ejecución de las obras públicas.

El cantón Cuenca es otro gobierno autónomo descentralizado en el cual existe un estudio acerca del desarrollo de los presupuestos participativos dentro de la toma de decisiones, tomando como referencia la tesis de Tania Ordóñez (2011), donde se enfatiza la importancia del análisis de este mecanismo de participación ciudadana. Dentro de este texto es fundamental mencionar: la incidencia de los presupuestos participativos y su relación con la normativa existente; su vinculación con los objetivos de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, como: la equidad, plurinacionalidad, autonomía, igualdad de género, responsabilidad compartida, acceso a la información, transparencia y solidaridad (2010). Además, es valioso recalcar que las normas se ajustan a la constitución del Ecuador, como también al Sumak Kawsay y al plan nacional del buen vivir, mostrando cómo los gobiernos autónomos descentralizados deben alinearse al plan nacional.

De igual manera existen otras publicaciones que demuestran la importancia de los presupuestos participativos dentro del estado ecuatoriano con el fin de alcanzar el buen vivir, un texto que también aporta elementos importantes dentro de esta discusión, es: “Participación Ciudadana en la elaboración de presupuestos participativos parroquiales, en el Gobierno de la Provincia de Pichincha durante el año 2015” de Julio Pazmiño (2017), en el cual nos habla de la repercusión del uso de los PP, además de la relevancia evaluativa de los presupuestos conjuntamente con la ciudadanía. Es vital valorar como elemento

importante la retroalimentación acerca de los procesos utilizados durante la implementación de este mecanismo de participación ciudadana, pues esta publicación nos habla acerca de la importancia de realizar una revisión junto con los actores, con el fin de conocer realmente los resultados, la aceptación y la opinión pública, acerca de las asambleas.

Los presupuestos participativos se llevan a cabo desde hace un par de décadas, y la regulación que los vuelve obligatorios, son recientes. Una publicación del Cantón de Pindal en la Provincia de Loja ilustra cómo los GADs cantonales pequeños acompañados por organizaciones no gubernamentales empezaron a utilizar este mecanismo de democracia participativa, como un ejemplo de cómo organizaciones sociales y no gubernamentales tomaron importancia impulsando a los municipios en el uso de los presupuestos participativos. Dentro de este texto además se menciona de manera sustancial a la descentralización del gobierno central y el uso de los presupuestos participativos como medio para lograrlo, esto mediante la inclusión social mediante la participación, además por los presupuestos que otorga el gobierno central para obras; presupuesto que decide su destinación dentro de las asambleas parroquiales. Un punto importante a tener en cuenta dentro de este texto es que incluye criterios en los cuales se toma en cuenta a los partidos políticos y las confrontaciones que se dan dentro de las organizaciones y de las asambleas gracias a la incidencia de estos.

Un texto muy próximo a nuestro estudio es el de Tatyana Saltos (2008), acerca de la participación ciudadana y los presupuestos participativos dentro del cantón Cotacachi, un cantón frecuentemente mencionado dentro del tema de participación ciudadana, gracias a la diversidad de actores y organizaciones que están vinculadas al gobierno. Dentro de este escrito se menciona al presupuesto del cantón en el año 2008; se muestran las responsabilidades primordiales para el municipio como son: la provisión y gestión de servicios urbanos como alcantarillado, agua potable, limpieza y manejo de desechos, promoción y apoyo de actividades culturales, gestión ambiental, y promoción de actividades productivas y economía local. El documento centra su atención en el presupuesto del 2008 de 4 millones 700 mil dólares aproximadamente, el cual

se distribuyó en 3 distintos rubros destinados a: 1) Gasto corriente con el 22%. 2) Gastos de capital e inversión con el 77%. 3) Servicio de deuda con el 1%. Muestra, además, los principios básicos que se toman en cuenta al momento de implementar los presupuestos. Estos son:

1. La participación social, étnica y territorial.
2. La transparencia en la gestión.
1. Flexibilidad de la estructura.
2. Objetividad en la asignación de recursos.
3. Compromiso social.
4. Reciprocidad y autogestión.
5. Solidaridad entre las distintas organizaciones.

Otro detalle importante, es que se define la metodología que se utiliza, así como los niveles en los cuales se desarrolla: por ejemplo, se dividen en 3 niveles de gobierno los cuales son: nivel cantonal, nivel zonal y nivel de comunidad o distrito. Sumado a esto un punto muy atractivo es la distribución del presupuesto del año 2007, el cual nos indica que la zona urbana contó con el 35%, la zona andina con 37%, siendo la más fuerte y por último la zona Intag con 28%. Todo esto nos da pautas para determinar la importancia de nuestro tema y las investigaciones que se han desarrollado en el cantón durante la década anterior, siendo esta una investigación que tendrá que ser actualizada en el tiempo y en su normativa.

Con todo lo mencionado a lo largo de este recorrido acerca de la literatura de consulta existente sobre los presupuestos participativos en el Ecuador, podemos concluir la gran importancia que tiene su estudio, ya que nos muestra lo fundamental de la participación ciudadana dentro de la gobernanza local. Desde la expansión de los PP por Sudamérica, tomando como ejemplo los valiosos casos en España y Brasil, se puede entender que este mecanismo de participación se expande y fortalece en distintos niveles de gobierno con el fin de mejorar las decisiones dentro del ámbito de lo público. La evolución del PP es notoria al empezar, siendo usadas en casos particulares por iniciativa de los

gobiernos locales, hasta volverse obligatoria, como lo es en el estado ecuatoriano.

Una vez aclarada la valía de nuestro estudio, se continuará mediante el relacionamiento de nuestro caso con las teorías existentes sobre la participación ciudadana dentro de la democracia, y cómo los presupuestos participativos son uno de los principales mecanismos para la inclusión de la sociedad civil en las decisiones políticas. Existen muchos autores que hablan sobre la inclusión de la ciudadanía dentro del gobierno y la intervención de la estructura organizacional; la perspectiva teórica que se utilizará se refiere a cómo la participación ayuda a: 1) la descentralización del estado; 2) la inclusión de los sectores normalmente excluidos; 3) “desarrollo local” conocimiento más acertado de las necesidades de la población; 4) seguimiento y rendición de cuentas; 5) institucionalidad de los PP e “institucionalidad de las asambleas de PP”. A través de los criterios anteriormente mencionados se espera poder conocer la realidad acerca de la funcionalidad dentro del reparto de los presupuestos participativos.

### 3. MARCO TEÓRICO

Dentro de este marco se tomarán en cuenta teorías y procedimientos por los cuales se puede abordar a la democracia participativa, para esto se analizarán varios autores con el fin de entender y abordar el tema de manera conceptual. Empezaremos hablando de: Norberto Bobbio, principalmente con sus obras: “teoría general de la política” y “futuro de la democracia”. Dentro de estas dos obras el autor habla acerca de la democracia como un proceso que se ha desarrollado durante los últimos siglos de la humanidad, se refiere a la democracia como un régimen en el cual existen un conjunto de reglas y procedimientos establecidos que ayudan a decidir dentro de la sociedad. Dentro de esto la colaboración de personajes de la sociedad civil interesados en decidir es fundamental, el autor menciona que la democracia puede cambiar con el tiempo y dependiendo de las diversas sociedades, pero que se basa en el cumplimiento de las reglas y de las instituciones. Otro punto importante dentro de lo que plantea este autor es también el concepto de que la democracia debe incluir la transparencia de poder, concepto vital dentro de muchos presupuestos participativos.

Acerca de las perspectivas teóricas Guillermo O'Donnell, en su libro titulado “Democracia, agencia y estado” nos habla acerca de cómo todos los ciudadanos convertidos en agentes cuentan con derechos y obligaciones políticas. Se habla principalmente de la democracia representativa y de cómo cada ciudadano cuenta con los derechos de elegir y ser elegido y lo más importante dentro de esta discusión, es cómo los ciudadanos cuentan con la potestad de participar políticamente dentro de sus territorios, que el estado debe garantizar los derechos políticos de la sociedad civil, y como todo esto es resultado de una “apuesta institucionalizada”. En consecuencia, en función de lo establecido anteriormente, los derechos políticos y su universalidad supone un carácter inclusivo, punto que está fuertemente relacionado con la idea actual de participación ciudadana.

Dentro de la discusión acerca de la relación entre gobierno y ciudadanía mencionada con anterioridad, el concepto de gobernanza/gobernabilidad es fundamental. Según Hewitt de Alcántara, “gobernabilidad significa crear

consenso u obtener el consentimiento o aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses.” (1997). En este texto se afirma que la gobernabilidad es útil dentro de esferas donde el estado no cumple el liderazgo y que estas esferas son encontradas en diversos niveles sociales en el ámbito local, para lo cual, el promover la acción voluntaria y reivindicar a la sociedad civil, son importantes para el progreso de las bases sociales participantes de la democracia, juntamente con la creación de instituciones para que sean garantizados. Esto nos demuestra que la gobernanza se puede relacionar de manera directa a la participación ciudadana y su rol dentro de la toma de decisiones públicas, ya que el otorgar poder de decisión mediante los presupuestos participativos a los distintos niveles de gobierno, promueve en temas de inclusión e incluso fortalecen la democracia.

Otro autor importante dentro del tema a tratar es Anthony Giddens y su obra: “La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración” (2011). El autor se refiere a la modernidad y la política, se menciona el desarrollo del ciudadano y su participación política. Entonces la modernización de la política se entiende como la forma en la que la población cada vez se ve más interesada en formar parte de colectividades políticas. Otro de los conceptos vitales dentro del análisis de este autor es la relación entre el estado con su respectivo gobierno, la organizaciones sociales y civiles, y la democracia. Para esto, el estado debe modificarse en función de las nuevas demandas de la población y responder de manera adecuada a la globalización. Posteriormente, el autor menciona que la mejor manera para solucionar estas nuevas demandas es mediante la promoción de la sociedad civil dentro de la política. Este problema dentro de la democracia se da por la carencia de prácticas democráticas, para lo cual la democracia participativa se ve como esencial como un mecanismo para sustentar confianza entre estado y población.

Otro autor que habla acerca de la participación y la democracia es Guy Peters en su obra: “Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, en la cual establece la gobernanza en tiempos actuales y establece comparaciones sobre la eficiencia de la democracia en torno al pasado, pero lo que se tomará en cuenta principalmente es la

gobernanza y la democracia. En estos temas el autor habla de la gobernanza como modelo para conducir el futuro de los estados dentro de la administración pública; de acuerdo con este concepto de democracia, el autor menciona a la participación como alternativa real a la debilidad de la democracia representativa y para esto se toma en cuenta a la participación como medio para aumentar la confianza y mejorar la relación que existe entre las instituciones públicas y la ciudadanía. Finalmente, en este texto se menciona la descentralización y la devolución como parte sustancial dentro de la gobernanza, siendo estos conceptos importantes dentro de la democracia participativa.

Joan Subirats en su texto: "Democracia, participación y transformación social", habla acerca de las limitaciones de la democracia en función a la globalización actual, por lo cual analiza las posibles nuevas relaciones entre las instituciones estatales y los colectivos sociales. Se toma en cuenta el cambio dentro del sistema político, pero se mantiene a la democracia como la alternativa a los problemas de la época, tomando en cuenta la transformación de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, lo que da paso a nuevas formas de participación que ahora son demandadas por la sociedad civil con el propósito de no retornar el sistema de centralización del estado. El autor menciona el cambio que existe en el mundo, la transformación de las sociedades, las nuevas necesidades y los nuevos requerimientos que demanda la sociedad a sus gobiernos.

La definición acerca de los presupuestos participativos está muy relacionada con su historia, como lo explica Goldfrank (2006): dentro de este estudio el autor nos explica que las reglas sobre los presupuestos participativos fueron cambiando, ya que la idea de estas asambleas es que vayan construyendo sus propias reglas y cambiando con el tiempo a partir de sus enseñanzas, en forma de retroalimentación. El punto más importante dentro de este texto es el de proporcionar un diseño institucional y ciertas condiciones que permiten establecer si un proceso de presupuestos participativos es exitoso o no. Las condiciones previas para esto son las siguientes:



1. Voluntad política.
2. Capital social.
3. Personal competente.
4. Tamaño reducido.
5. Recursos suficientes.
6. Plataforma legal.
7. Descentralización política.

En cambio, el diseño institucional cuenta con los siguientes puntos:

1. Enfoque de necesidades inmediatas vs planeación a largo plazo.
2. Informal vs formal: la estructura informal es abierta y permite el constante cambio como se mencionó anteriormente, más la estructura informal evitaría la manipulación política.
3. Deliberación.
4. Supervisión centralizada.
5. Reglas e información asequibles.

## 4. ANÁLISIS DEL CASO

### 4.1. Información geográfica y poblacional

El cantón Cotacachi se encuentra ubicado en la provincia de Imbabura, siendo el cantón más extenso de dicha provincia. Su cabecera cantonal lleva su mismo nombre "Cotacachi". Este cantón cuenta con una superficie de 1.809 kilómetros cuadrados. Dentro de su división política el cantón cuenta con dos parroquias urbanas que son: 1) El sagrario, y 2) San francisco; además cuenta con 8 parroquias rurales las cuales son: 1) Quiroga, 2) Imantag, 3) 6 de Julio de Cuellaje, 4) Apuela, 5) García Moreno, 6) Peñaherrera, 7) Plaza Gutiérrez, y 8) Vacas Galindo.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos, a partir del censo del año 2010 el cantón Cotacachi tiene una población estimada de 40.036 personas, de las cuales 19.946 son mujeres y las restantes 20.090 son hombres. (Instituto nacional de estadística y censos, 2010). En el Cantón Cotacachi se hablan dos idiomas oficiales que son español y Kichwa. (Municipio de Cotacachi, 2015).

### 4.2. Organizaciones sociales, Capital social.

Dentro del cantón Cotacachi existe la participación de organizaciones dentro del territorio como son: Federación de barrios Cotacachi (FEBAC), Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi (UNORCAC) y Corporación Toisan, conjuntamente a gremios como el de los artesanos; a su vez existen otros actores como niños, niñas, jóvenes, mujeres y personas con capacidades especiales. Todos los actores mencionados anteriormente participan en la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi reconocida por la ordenanza del 31 de enero del 2000, siendo este el mecanismo de participación ciudadana, gobernanza y planificación de territorio establecido por parte de la sociedad civil de manera conjunta con el municipio. Un punto importante que diferencia al gobierno del cantón Cotacachi con el resto de los gobiernos autónomos descentralizados, es que la participación traspasa lo establecido en normas legales, siendo este un municipio que entrega los recursos económicos a los actores para la realización de obra pública, empoderando a la sociedad

civil. Adicionalmente, el cantón Cotacachi al contar en su mayoría con población rural, también forman parte de ella muchas organizaciones sociales enfocadas principalmente en agua potable y juntas de riego; estas juntas de agua son espacios de decisión sumamente importantes dentro del territorio, incluyendo instancias como la participación ciudadana. A partir de esto, dentro del cantón se encuentran aproximadamente 244 organizaciones, las cuales se están definidas de la siguiente manera:

Tabla 1  
Organizaciones Civiles encontradas en el GAD de Cotacachi

<b>Organizaciones Civiles</b>	<b>Numero</b>
Federación de barrios de Cotacachi (FEBAC).	<b>20</b>
Juntas de agua potable de la zona Intag.	<b>84</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• García Moreno.</li> <li>• Apuela.</li> <li>• Cuellaje.</li> <li>• Plaza Gutiérrez.</li> <li>• Vacas Galindo.</li> <li>• Peñaherrera.</li> </ul>	40 11 9 5 5 14
Juntas de agua potable zona andina.	<b>34</b>
Juntas de riego.	<b>15</b>
Cabildo central UNORCAC.	<b>1</b>
Cabildos Imantag.	<b>11</b>
Cabildos El Sagrario.	<b>14</b>
Cabildos San Francisco.	<b>8</b>
Cabildos Quiroga.	<b>10</b>
Red ecoturística de Intag.	<b>33</b>
Organizaciones de Cotacachi.	<b>13</b>
Mercado Jatuk CEM	<b>1</b>

<b>Total:</b>	<b>244</b>
---------------	------------

Adaptado de: Gobierno autónomo descentralizado municipal Santa Ana de Cotacachi.

#### **4.3. Asambleas de Presupuesto Participativo**

La mayoría de las organizaciones sociales encontradas dentro del cantón, participan en las asambleas donde se reparte y decide también sobre el presupuesto participativo correspondiente para Cotacachi. El Consejo de Desarrollo y gestión CDG, es el encargado de ejecutar las obras de la Asamblea del PP y se encuentra conformada por:

Tabla 2  
Integrantes del Consejo de Desarrollo y Gestión CDG

<b>Integrantes del consejo de desarrollo y gestión CDG</b>
1. PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN DE BARRIOS COTACACHI (FEBAC).
2. PRESIDENTA COORDINADORA DE MUJERES URBANAS.
3. COORDINADORA DE JÓVENES URBANOS.
4. UNIÓN DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS INDÍGENAS DE COTACACHI (UNORCAC).
5. COMITÉ CENTRAL DE MUJERES UNORCAC.
6. JÓVENES UNORCAC.
7. CORPORACIÓN TOISAN.
8. COORDINADORA DE MUJERES INTAG.
9. COORDINADORA DE JÓVENES INTAG.
10. CORPORACIÓN TALLERES GRAN VALLE.
11. CORDINADORA DE MUJERES MANDURIACOS.
12. CONSEJO INTERSECTORIAL DE GESTION AMBIENTAL.
13. CONSEJO INTERSECTORIAL DE TURISMO.
14. CONSEJO INTERSECTORIAL DE EDUCACION.
15. CONSEJO INTERSECTORIAL DE PRODUCCION AGROPECUARIA.

16. CONSEJO INTERSECTORIAL ARTESANAL.
17. COORDINADORA CANTONAL DE MUJERES.
18. MOVIMIENTO EL CHURU.
19. ASOCIACION DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD LUCHANDO POR UN PORVENIR.
20. LIGA DEPORTIVA CANTONAL DE COTACACHI.
21. SOCIEDAD DE ARTESANOS.
22. PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI.

Adaptado de: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Santa Ana de Cotacachi. (2015).

#### **4.4. Metodología del PP utilizada en el Cantón Cotacachi**

A partir de lo anteriormente mencionado, teniendo información acerca de la población del cantón Cotacachi, sus organizaciones de sociedad civil, los participantes de las Asambleas de Unidad Cantonal de Cotacachi, los miembros del Consejo de Desarrollo y Gestión, y finalmente la normativa en base a la cual se rigen los presupuestos participativos en los gobiernos autónomos descentralizados del estado ecuatoriano, podemos continuar con el proceso del PP utilizado en Cotacachi durante un año fiscal:

##### 1. Primer paso:

El proceso empieza con la planificación del equipo de coordinación y facilitación. Este paso ocurre durante los meses de enero y febrero, aquí la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi (AUCC) coordina un diálogo con el municipio y se define la estrategia para convocar y socializar la planificación del PP. Esto se produce en organizaciones, territorios, y con el público en general.

##### 2. Segundo paso:

El segundo paso se llama sensibilización y comunicación, se realiza en los meses de febrero, marzo y abril. Aquí el equipo de coordinación anteriormente establecido juntamente con la Asamblea de Unidad Cantonal

de Cotacachi realiza la ejecución de la estrategia establecida en el primer paso, se difunde el mecanismo del ejercicio del presupuesto participativo. Los diferentes medios de comunicación local son la herramienta utilizada para esta sensibilización.

3. Tercer paso:

En continuidad con el proceso durante abril, mayo y junio se realizan las asambleas barriales y comunitarias. Las AUCC junto a las organizaciones de cada territorio convocan estas asambleas con el fin de tener debate al priorizar ciertos proyectos, que cumplan las diversas necesidades de las comunidades y barrios en cuestión. Al final de este paso el GAD realiza una sistematización, y simultáneamente con la AUCC se coordina una metodología de trabajo de la asamblea zonal; de esta forma la municipalidad podría estimar los costos de la obra. Para esto se siguen estos parámetros:

- Los criterios para asignar recursos y los criterios para priorizar obras son presentados junto a la principal información del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, además de la información secundaria de contexto.
- Se realiza un debate con el objetivo de seleccionar proyectos de acuerdo con necesidades y normas de toma de decisiones.
- Se incentiva a generar los planes de vida comunitarios y barriales.
- Se selecciona una obra para luego ser priorizada, esto se determina otorgando una obra por comunidad o barrio.

4. Cuarto paso:

El siguiente paso es llamado estimación de gastos y techos definitivos, realizándose desde julio hasta mediados de agosto. En este punto basados a la evaluación de ingresos, el ejecutivo local en colaboración con la dirección financiera se establece el cálculo definitivo de ingresos, e indicará a cada rubro los límites de gasto de los cuales podrán manejar sus proyectos, hasta el 15 de agosto.

5. Quinto paso:

En este paso se realiza el cálculo definitivo de ingresos y techos presupuestarios, en este paso un ayudante municipal sumado a los miembros del equipo coordinador sistematizan la información en función con los montos disponibles para el año. Juntamente con el alcalde se determina la suma definitiva para los PP. Consecuentemente se da refrenda técnicamente la asignación entre gobiernos de juntas parroquiales, el equipo técnico municipal y el alcalde, en función de criterios como:

- Cantidad de recursos.
- Estudio.
- Justicia.
- Competencia

6. Sexto paso:

Con fecha de realización durante la segunda mitad de agosto, el paso número seis es el de asambleas zonales y parroquiales; se convoca y realizan las asambleas zonales y parroquiales, en las cuales participan las organizaciones territoriales y la AUCC, con el propósito de priorizar proyectos que deberán estar bajo los requerimientos y junto con la prefectura y los gobiernos parroquiales. Finalmente, las mesas temáticas referentes a las obras escogidas como prioritarias, además se determinan proyectos junto a la coordinación con la AUCC.

7. Séptimo paso:

Las direcciones presentan los planes operativos anuales (poas), con fecha máxima hasta el 10 de septiembre.

8. Octavo paso:

Hasta el 20 de septiembre, el equipo coordinador municipal elabora un anteproyecto del PP.

9. Noveno paso:

La AUCC con su directiva y equipo técnico se reúne con el equipo coordinador del municipio, un facilitador municipal y el alcalde Para la presentación del anteproyecto mencionado en el punto anterior. De igual

manera se lo presenta al consejo de participación popular (CPP) con una semana de anterioridad en el marco de una sesión extraordinaria.

10. Décimo paso:

Durante este paso se realiza hasta la segunda semana de octubre. Se presenta el presupuesto participativo en una mesa temática en la Asamblea del Poder Popular, donde se analiza y debate para que exista una resolución de conformidad dada por la población.

11. Undécimo paso:

Se envía la proforma al Consejo Municipal para el respectivo debate y aprobación de los concejales, esto se debe dar hasta el 31 de octubre.

12. Duodécimo paso:

Hasta el 20 de noviembre la comisión emite un informe.

13. Decimotercer paso:

El Consejo Municipal da la aprobación del PP hasta el 10 de diciembre del respectivo año.

14. Decimocuarto paso:

Durante el resto del mes de diciembre se da la socialización del presupuesto participativo, la AUCC en trabajo conjunto con el facilitador municipal, las organizaciones de la sociedad civil y el equipo coordinador mencionado anteriormente; socializan en la población el presupuesto participativo a ejecutarse, y a su vez la población devuelve las decisiones tomadas en las asambleas.

15. Decimoquinto paso:

El último paso es de ejecución y evaluación del PP. La asamblea, organizaciones territoriales e instancias de control social; realizan el seguimiento y evaluación de la ejecución del presupuesto participativo. Se sistematiza la información y se emite un informe, esto con el fin de retroalimentar la metodología del PP; todo esto con el fin de fortalecer la gobernanza mediante la colaboración de la ciudadanía dentro del GAD.



#### 4.5. Criterios de asignación de recursos

En continuación al proceso que se realiza durante un año fiscal, las decisiones de asignación del presupuesto se realizan en función de criterios previamente establecidos; a su vez, la priorización de proyectos cuenta con ponderaciones con el fin de elegir de manera práctica, según los tipos de proyectos y buscando abarcar a todas las comunidades. A continuación, se muestra una tabla de criterios de la distribución de los recursos establecida por el COOTAD en su octava disposición transitoria:

Tabla 3  
Criterios establecidos por el COOTAD

Criterios establecidos por el COOTAD	
Nivel de gobierno	Cantón
Población	10%
Densidad poblacional	13%
Necesidades básicas insatisfechas	50%
Logros en mejoramiento de los niveles de vida	5%
Esfuerzo fiscal	6%
Esfuerzo administrativo	6%
Cumplimiento de metas	10%

Adaptado de: Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (2010). Realizado por el autor.

Podemos notar, gracias a la tabla anterior, que los criterios otorgados por parte de la legislación existente tratan de equiparar la cantidad de recursos que se asignan a los sectores rurales y urbanos, ya que las necesidades básicas insatisfechas, que son el punto con mayor ponderación se encuentran en los sectores más vulnerables como el sector rural, más el resto de los criterios se dan en su mayoría en las urbes. Por esta razón el GAD de Cotacachi maneja

los siguientes criterios de asignación, logrando un mayor alcance en los sectores vulnerables como lo son: la pobreza y las personas con discapacidad; además de probar un criterio ambiental con el criterio de los focos ahorradores y finalmente dos puntos particulares como: la aportación en forma de contraparte de las comunidades y la asistencia a cada instancia del proceso (asambleas).

Los criterios de asignación establecidos son los siguientes:

Tabla 4  
Asignación de recursos Presupuesto Participativo

<b>Asignación de recursos Presupuesto Participativo</b>			
Nº	Criterios	Indicadores	Ponderación/100
1	Población	Número total de habitantes en un año	20%
2	Densidad poblacional	Habitantes por área	5%
3	Pobreza por NBI	Vivienda con características físicas inadecuadas. Vivienda con servicios básicos inadecuados. Hogares con alta dependencia económica. Hogares donde niños no asisten a la escuela. Hogares en situación de hacinamiento.	15%
4	% Personas con discapacidad	Hogares con persona con alguna discapacidad física, mental o sensorial.	5%
5	% Mujeres jefas de familia	Hogares donde mujeres son quienes se hacen cargo de sostener a la familia.	15%

6	Esfuerzo fiscal municipal	Pago de impuestos predial urbano y rural.	15%
7	Focos ahorradores (en proceso prueba)	Número de focos ahorradores por hogar	5%
8	Juntas parroquiales son contraparte y aportan con recursos	Resolución por escrito de juntas parroquiales para participación en obras: donde se establezca monto.	5%
9	Participación en espacios de participación	Lista de asistencia de las instancias de participación: Rendición de cuentas, Asamblea de priorización de proyectos del PPTM, Asamblea y Cumbre Cantonal, así como en asambleas zonales; barriales y comunitarias.	15%

Adaptado de: Gobierno autónomo descentralizado del Cantón Santa Ana de Cotacachi. Jefatura de Participación Ciudadana. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Santa Ana de Cotacachi. (2015)

#### **4.6. Criterios de priorización de obras**

Continuando con el proceso y la metodología descrita paso a paso anteriormente, la siguiente fase primordial es la priorización de obras, fase que es explicada por el Ingeniero Luis Imba, jefe de participación ciudadana del Municipio de Cotacachi, como el paso en el que más se trabaja con las comunidades con el fin de establecer un conocimiento general de los proyectos que son sumamente necesarios o prioritarios, por ejemplo, el alcantarillado y el agua potable son superiores a un estadio deportivo. Luis explica que la

solidaridad es el valor mediante el cual se espera que las comunidades acepten la priorización de proyectos en algunas zonas y no otras, todo en función a la inmediatez explicada anteriormente. A continuación, se muestra un cuadro de priorización y adjudicación de obras que después de cubrir lo más esencial puntúa a los proyectos con estudios ya realizados o trabajados en años anteriores.

Tabla 5  
Priorización y Adjudicación de

<b>Priorización y adjudicación de obras</b>			
Nº	Variables	Indicadores	Ponderación /10
1	Perfil Viable: escrituras y estudios previos, "En donde no haya estudios previos se propone asignación de 1% de los montos asignados."	Escrituras en terrenos donde se proponen obras. Estudios previos de obras propuestas.	4
2	Continuidad de proyectos: segunda etapa	Proyectos que constituyan continuación de obras ya iniciadas.	3
3	Comunidades y barrios que no han recibido recursos en el año anterior	Revisión de comunidades y barrios beneficiarios del año anterior.	3

Adaptado de: Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Santa Ana de Cotacachi. Jefatura de Participación Ciudadana. Realizado por el autor.

#### **4.7. Fondos del PP del cantón Cotacachi**

Una vez conocido el procedimiento que se realiza dentro de este GAD, la normativa existente, los criterios de asignación y su estructura social; podemos

referirnos al presupuesto con el que cuenta el municipio para su año fiscal y los montos aproximados asignados a la AUCC encargada del PP. El COOTAD en su séptimo capítulo nos brinda información del presupuesto dentro de los gobiernos autónomos descentralizados, dentro de este capítulo la sección cuarta, párrafo primero, referente a la formulación del presupuesto, en su artículo 233 nos indica que los GADs prepararan con anterioridad al 10 de septiembre de año fiscal, un plan operativo anual y el presupuesto a utilizarse durante el siguiente periodo. (Código orgánico de organización territorial, 2010). El GAD de Cotacachi mediante las asambleas de unidad cantonal establecieron estos presupuestos a partir de la metodología llevada a cabo durante un año, y estos proyectos y sus respectivos montos se realizarán el año siguiente, por lo tanto, los presupuestos de los últimos años son los siguientes:

Tabla 6  
Presupuestos últimos años

<b>Periodo</b>	<b>Total</b>
2015-2016	2'213,375 \$
2016-2017	1'523,500 \$
2017-2018	2'849,054 \$

Adaptado de: Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Santa Ana de Cotacachi. Jefatura de Participación Ciudadana. Realizado por el autor.

El cuadro anterior nos muestra los montos que fueron decididos en las AUCC para el año posterior, estos presupuestos cuentan con ciertos cambios dentro de los informes de rendición de cuentas debido a variaciones en los costos de construcción, entre otros. Se puede notar que los montos tienden a subir, a diferencia del periodo 2016-2017, el cual tiene un monto significativamente menor debido a los cortes de presupuestos por parte del Estado y al terremoto de Manabí de abril del 2016.

Continuando con nuestro estudio, presentamos los cuadros referentes a la distribución del presupuesto en las distintas parroquias y otras divisiones con las que cuenta el cantón.

Tabla 7  
Inversión Presupuesto Participativo Municipal 2015-2016

<b>INVERSIÓN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL 2015-2016</b>		
<b>Nº</b>	<b>PARROQUIAS</b>	<b>TOTAL</b>
1	BARRIOS URBANOS	406.100,00 \$
2	PARROQUIAS URBANAS SAGRARIO SAN FRANCISCO	342.000,00 \$
3	PARROQUIA QUIROGA	363.275,00 \$
4	PARROQUIA IMANTAG	256.000,00 \$
5	PARROQUIA APUELA	185.000,00 \$
6	PARROQUIA PEÑAHERRERA	132.000,00 \$
7	PARROQUIA CUELLAJE	170.000,00 \$
8	PARROQUIA PLAZA GUITIERREZ	100.000,00 \$
9	PARROQUIA VACAS GALINDO	90.000,00 \$
10	PARROQUIA GARCIA MORENO	169.000,00 \$
<b>TOTAL</b>		<b>2'213.375,00\$</b>

Adaptado de: Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Santa Ana de Cotacachi. Jefatura de Participación Ciudadana. Realizado por el autor.

Tabla 8  
Inversión Presupuesto Participativo Municipal 2016-2017

<b>INVERSIÓN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL 2016-2017</b>		
<b>Nº</b>	<b>PARROQUIAS</b>	<b>TOTAL</b>
1	BARRIOS URBANOS	170.000,00 \$
2	PARROQUIAS URBANAS SAGRARIO SAN FRANCISCO	186.000,00 \$
3	PARROQUIA QUIROGA	215.000,00 \$
4	PARROQUIA DE IMANTAG	214.000,00 \$

5	PARROQUIA APUELA	163.500,00 \$
6	PARROQUIA PEÑAHERRERA	137.000,00 \$
7	PARROQUIA CUELLAJE	152.000,00 \$
8	PARROQUIA PLAZA GUTIÉRREZ	86.000,00 \$
9	PARROQUIA VACAS GALINDO	91.000,00 \$
10	PARROQUIA GARCIA MORENO	109.000,00 \$
<b>TOTAL</b>		<b>1.523.500,00 \$</b>

Adaptado de: Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Santa Ana de Cotacachi. Jefatura de Participación Ciudadana. Realizado por el autor.

Tabla 9  
Inversión Presupuesto Participativo Municipal 2017-2018

<b>INVERSIÓN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL 2017-2018</b>		
<b>Nº</b>	<b>PARROQUIAS</b>	<b>TOTAL</b>
1	BARRIOS URBANOS	181.000,00 \$
2	PARROQUIAS URBANAS SAGRARIO SAN FRANCISCO	437.000,00 \$
3	PARROQUIA QUIROGA	267.000,00 \$
4	PARROQUIA DE IMANTAG	275.000,00 \$
5	PARROQUIA APUELA	620.054,00 \$
6	PARROQUIA PEÑAHERRERA	199.000,00 \$
7	PARROQUIA CUELLAJE	290.000,00 \$
8	PARROQUIA PLAZA GUTIÉRREZ	126.000,00 \$
9	PARROQUIA VACAS GALINDO	129.000,00 \$
10	PARROQUIA GARCIA MORENO	185.000,00 \$
11	RECINTO LAS GOLONDRINAS	140.000,00 \$
<b>TOTAL</b>		<b>2.849.054,00 \$</b>

Adaptado de: Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Santa Ana de Cotacachi. Jefatura de Participación Ciudadana. Realizado por el autor.

A partir de estos cuadros podemos determinar ciertas conclusiones, la distribución del presupuesto a partir del principio de Solidaridad mencionado en párrafos anteriores, trata de distribuir el presupuesto a través de los años, a diferentes parroquias. Por ejemplo, si una parroquia contó en el primer periodo con un monto grande, disminuirá en los siguientes periodos y viceversa, con el propósito de poder solventar las principales necesidades y demandas de cada parroquia. Para ser más específicos, la parroquia de Apuela contó con un presupuesto de 163.500,00 \$ durante el periodo 2015-2016; en el siguiente periodo fue de 163.500,00 \$, por lo que el último periodo 2017-2018 contará con un presupuesto de 620.054,00 \$ una cifra considerablemente alta en comparación a los años anteriores. Lo que nos demuestra el esfuerzo de las asambleas de presupuesto participativo por repartir los recursos a lo largo del territorio de manera equitativa.

#### **4.8. Inversión prioritaria del PP**

Continuando con nuestro análisis, aquí también se consideran las principales obras a lo largo de los últimos tres periodos, con el propósito de conocer los principales proyectos ejecutados, de esta manera podemos referirnos nuevamente a la priorización de proyectos, siendo este el siguiente paso con el que el municipio trata de mostrar a los participantes de las asambleas las necesidades imprescindibles a cerca de otros proyectos. A continuación, se mostrarán los proyectos con mayor cantidad de recursos y permanencia entre periodos, para esto tomaremos la principal obra de cada parroquia en cada periodo, con el fin de conocer las obras prioritarias.



Tabla 10  
 Obra con mayor inversión del Presupuesto Participativo Municipal  
 2015-2016

<b>OBRA CON MAYOR INVERSION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL 2015-2016</b>			
<b>Nº</b>	<b>PARROQUIAS</b>	<b>OBRAS</b>	<b>TOTAL</b>
1	BARRIOS URBANOS	Readecuación de aceras y bordillos calle Bolívar desde la calle Modesto Peñaherrera hasta la calle Quiroga, barrio Cachipugro.	40.000,00 \$
2	PARROQUIAS URBANAS SAGRARIO SAN FRANCISCO	Estudios de mejora del sistema de agua potable de las comunidades Tunibamba, San Pedro, El Batán, Santa Bárbara e Iltaqi	70.000,00 \$
3	PARROQUIA QUIROGA	Construcción de la etapa número dos del sistema de alcantarillado en la comunidad Cumbas Conde parroquia de Quiroga	100.000,00 \$
4	PARROQUIA DE IMANTAG	Construcción del sistema de alcantarillado de la comunidad el Morlan primera etapa, parroquia de Imantag	100.000,00 \$
5	PARROQUIA APUELA	Construcción del mercado en la cabecera parroquial de Apuela 1era etapa	130.000,00 \$

6	PARROQUIA PEÑAHERRERA	Construcción del sistema de agua potable de la comunidad el Cristal, sectores las Tolas y San Miguel primera Etapa de la parroquia Peñaherrera	55.000,00 \$
7	PARROQUIA CUELLAJE	Construcción de la I Etapa del sistema de agua potable de la comunidad Magdalena Alta, parroquia Cuellaje	50.000,00 \$
8	PARROQUIA PLAZA GUTIÉRREZ	Construcción para el mejoramiento del sistema de agua potable de la comunidad de Palo Seco, primera etapa	36.000,00 \$
9	PARROQUIA VACAS GALINDO	Construcción de la I Etapa del sistema de agua potable de la comunidad Tollo Intag, parroquia Vacas Galindo	41.000,00 \$
10	PARROQUIA GARCIA MORENO	Construcción para el mejoramiento del sistema de agua potable de la cabecera parroquial de García Moreno Primera Etapa	101.500,00 \$
11	RECINTO LAS GOLONDRINAS	No cuenta	No cuenta

Adaptado de: Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Santa Ana de Cotacachi. Jefatura de Participación Ciudadana. Realizado por el autor.

Tabla 11  
 Obra con mayor inversión del Presupuesto Participativo Municipal  
 2016-2017

<b>OBRA CON MAYOR INVERSION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL 2016-2017</b>			
<b>Nº</b>	<b>PARROQUIAS</b>	<b>OBRAS</b>	<b>TOTAL</b>
1	BARRIOS URBANOS	Construcción parque recreacional I etapa Barrio Plazuela Martínez	55.000,00 \$
2	PARROQUIAS URBANAS SAGRARIO SAN FRANCISCO	Construcción del sistema de alcantarillado primera etapa comuna Chilcapamba	60.000,00 \$
3	PARROQUIA QUIROGA	Construcción sistema de alcantarillado primera etapa comuna San Martín	100.000,00 \$
4	PARROQUIA DE IMANTAG	Sistema de Alcantarillado de la primera etapa comuna Perafán	80.000,00 \$
5	PARROQUIA APUELA	Construcción mercado segunda etapa	90.000,00 \$
6	PARROQUIA PEÑAHERRERA	Sistema de agua potable de la primera etapa de la comuna Cuaraví	50.000,00 \$
7	PARROQUIA CUELLAJE	Adecuación sistema de alcantarillado de la segunda etapa de Cuellaje (otras plantas de tratamiento y redes de distribución)	70.000,00 \$
8	PARROQUIA PLAZA GUTIÉRREZ	Sistema de alcantarillado de la primera etapa de la	50.000,00 \$

		cabecera parroquial Plaza Gutiérrez	
9	PARROQUIA VACAS GALINDO	Adecuación del sistema de agua potable de la primera etapa de la comuna la Cresta	40.000,00 \$
10	PARROQUIA GARCIA MORENO	Sistema de agua potable en la comunidad Chontal Bajo segunda Etapa	30.000,00 \$
11	RECINTO LAS GOLONDRINAS	No cuenta	No cuenta

Adaptado de: Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Santa Ana de Cotacachi. Jefatura de Participación Ciudadana. Realizado por el autor.

Tabla 12

Obra con mayor inversión del Presupuesto Participativo Municipal 2017-2018

<b>OBRA CON MAYOR INVERSION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL 2017-2018</b>			
<b>Nº</b>	<b>PARROQUIAS</b>	<b>OBRAS</b>	<b>TOTAL</b>
1	BARRIOS URBANOS	Adoquinado en la calle republica de España entre Waminka y Segundo Luis Moreno	45.000,00 \$
2	PARROQUIAS URBANAS SAGRARIO SAN FRANCISCO	Construcción del sistema de alcantarillado comuna Anrabí-Talchigacho primera etapa	70.000,00 \$
3	PARROQUIA QUIROGA	Construcción del sistema de alcantarillado tercera	60.000,00 \$

		etapa comuna Cumbas Conde	
4	PARROQUIA DE IMANTAG	Adecuación del parque central de Imantag	100.000,00 \$
5	PARROQUIA APUELA	Construcción mercado Apuela primera etapa	360.000,00 \$
6	PARROQUIA PEÑAHERRERA	Adecuación del sistema de agua potable de la comuna Barcelona primera etapa	50.000,00 \$
7	PARROQUIA CUELLAJE	Readecuación sistema de agua potable comuna San Antonio de Cuellaje primera etapa	40.000,00 \$
8	PARROQUIA PLAZA GUTIÉRREZ	Readecuación sistema de agua potable primera etapa cabecera parroquial Plaza Gutiérrez	40.000,00 \$
9	PARROQUIA VACAS GALINDO	Adecuación del sistema de agua potable de la comuna La Cresta primera etapa	40.000,00 \$
10	PARROQUIA GARCIA MORENO	Adecuación del sistema de agua potable de la comunidad El Rosal primera etapa	30.000,00 \$
11	RECINTO LAS GOLONDRINAS	Construcción de la planta de tratamiento del recinto Las Golondrinas	80.000,00 \$

Adaptado de: Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Santa Ana de Cotacachi. Jefatura de Participación Ciudadana. Realizado por el autor.

#### **4.9. Análisis acerca del presupuesto y su priorización**

A partir de lo evidenciado en los cuadros anteriores, podemos ver que existe una tendencia importante de priorización de obras como: en primer lugar, sistemas de agua potable; y, en segundo lugar, sistemas de alcantarillado. Estos dos tipos de proyectos son los más recurrentes a través de las parroquias, existen otros proyectos que se repiten como la construcción de mercados y readecuación de parques. El alcantarillado y provisión de agua potable son muy reiteradas en zonas rurales, como también, pero en menor medida, en las urbanas; sin embargo, las necesidades urbanas se ven reflejadas en adoquinado, parques y vialidad. Otras de las necesidades presentes en las parroquias rurales son los mercados. Con toda esta información podemos determinar que las necesidades primordiales dentro de las Asambleas de Unidad Cantonal de Cotacachi son las necesidades básicas en proyectos enfocados en comunidades y sectores específicos; posteriormente, la construcción de mercados nos enseña la necesidad de un bien común más grande que no beneficia a una comunidad específica, sino que es una obra grande que es requerida por toda la parroquia.

#### **4.10. Rol del municipio en el proceso del PP**

Durante todo el proceso la presencia del municipio es importante, ya que: participan dentro de las AUCC; se encargan de brindar apoyo técnico; brindan la maquinaria y personal para construcción y realizan la fiscalización de cada una de las obras. Dentro de la asesoría técnica, el municipio cuenta con los siguientes departamentos:

- Coordinación General.
- Procuraduría Sindica.
- Departamento de Comunicación.
- Departamento de Seguridad Ciudadana y Gestión de Riesgos.
- Departamento de Salud y Seguridad Ocupacional.

Los departamentos encargados de generar productos y servicios dentro de los procesos de gestión son los siguientes:

- Secretaría general.

- Dirección de gestión financiera.
- Dirección de gestión administrativa.

Junto a estas también se encuentran los departamentos encargados de la administración y control de productos y servicios, para terceros:

- Dirección de Planificación para el Desarrollo Local.
- Dirección de obras y servicios públicos.
- Dirección de gestión social, interculturalidad y derechos humanos.

La dirección de obras y servicios públicos es la más importante dentro de los presupuestos participativos, ya que ésta se encarga de la realización de la mayoría de las obras y otro proceso fundamental como es la fiscalización de los proyectos ejecutados. De esta manera se puede conocer el rol del municipio y su importancia, un aspecto para recalcar aquí es el que las decisiones acerca de los proyectos a ejecutarse son tomadas únicamente dentro de las AUCC y el municipio se encarga de desarrollarlas mas no tiene peso decisivo (Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Cantón Cotacachi, 2015).

#### **4.11. Análisis de efectividad del PP**

Con el conocimiento del rol del municipio dentro del presupuesto participativo en Cotacachi y debido a que este presupuesto se distribuye de manera equitativa a lo largo del territorio supliendo las necesidades más básicas, se realizará un análisis de eficacia del proceso del PP mediante algunos criterios de evaluación propuestos por el autor Benjamin Goldfrank. Los criterios establecidos por Goldfrank se basan en dos perspectivas: la primera, está dada por condiciones previas relacionadas a la realidad del cantón en distintos ámbitos; y la segunda, es un diseño institucional que permite el mejor funcionamiento de este mecanismo de participación ciudadana y toma de decisiones.

Para empezar con este análisis tomaremos los criterios de condiciones previas que facilitan el proceso:

1. Voluntad política.
2. Capital social.
3. Personal competente.

4. Tamaño reducido.
5. Recursos suficientes.
6. Plataforma legal.
7. Descentralización política.

A partir de estos criterios conoceremos si el cantón cuenta con estas condiciones.

La primera es la voluntad política. Podemos definir que la voluntad política dentro del estado ecuatoriano con respecto a los presupuestos participativos es obligatoria, ya que desde la constitución del 2008 todos los gobiernos autónomos descentralizados deben aplicarla. En el cantón de Cotacachi se trató de implementar este mecanismo desde el año 2000 como lo indica Jomar Cevallos (2011). Con esta información podemos determinar la existencia de voluntad política casi una década antes de volverse obligatorio. La voluntad por parte del municipio ha sido constante a lo largo de las últimas 2 décadas, al contar con la intervención de la autoridad municipal en la promoción y realización de las asambleas cantonales, como se mostró en la metodología explicada anteriormente.

La segunda es el capital social, este criterio está dado en función de las asociaciones civiles con las que cuenta el GAD. Como lo vimos al inicio del análisis de caso, este cantón cuenta con aproximadamente 244 organizaciones de la sociedad civil, un número sumamente significativo que incluye a diversos grupos de la sociedad con distintas necesidades. Dentro de este punto podemos referirnos al autor Robert Putnam, quien establece parámetros para determinar la validez del capital social. Putnam nos dice que debe existir una organización social que contenga redes, normas y confianza entre las diferentes organizaciones sociales; para esto el autor precisa que el nivel de intervención y participación de estas organizaciones permite calificar como bueno al capital social (1993). De acuerdo con el análisis del cuadro 1, la cantidad de organizaciones es muy grande y con una gran cantidad de enfoques, principalmente juntas de agua, esto debido a las necesidades del territorio, conjuntamente a su participación dentro de las asambleas y la colaboración entre



organizaciones por lo que podemos concluir que Cotacachi cuenta con un significativo capital social.

La tercera está relacionada al personal competente útil para facilitar la participación dentro de las asambleas. Dentro de este punto también nos referimos a párrafos anteriores donde podemos ver que existen varios departamentos con estas funciones como son: coordinación general, procuraduría sindical, comunicación, seguridad ciudadana y gestión de riesgos, salud y seguridad ocupacional. Estos departamentos brindan ayuda técnica en diversos campos, además de muchas direcciones encargadas de temas como: secretaría, contabilidad, talento humano, catastros y avalúos, fiscalización, gestión de derechos humanos, entre otros. El último departamento importante es la jefatura de participación ciudadana que lleva toda la información sobre las asambleas y proyectos ejecutados. Gracias a esto podemos determinar la existencia de personal para la viabilización del proceso del PP. A partir del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2015) podemos conocer la cantidad de personal con el que cuenta el municipio, el número es de 206 personas, en donde se destaca la participación de personal indígena, del cual no se conoce el nivel de instrucción y profesionalización, por lo que podemos determinar la existencia de personal encargado de facilitar los procesos realizados por el municipio, pero no se puede inferir la capacidad de éstos.

El cuarto punto es el tamaño reducido del municipio. Este es un municipio que cuenta con 40.000 habitantes y que permite el involucramiento de gran parte de la sociedad. En este caso en específico, la gran cantidad de asociaciones civiles y el tamaño reducido del GAD, permite contar con una representación muy fuerte de cada sector dentro de las asambleas.

El quinto criterio trata acerca de los recursos suficientes. El municipio de Cotacachi, según Luis Imba jefe de participación política, es de 8 millones de dólares, un presupuesto que en comparación con otros GADs termina siendo un número pequeño, sin embargo, se ha podido trabajar de manera eficaz solventando las necesidades primordiales.

El sexto criterio es conocido como Plataforma legal y abarca a todas las regulaciones existentes que permiten el desarrollo del PP. Al inicio de este análisis de caso se mencionó todas las leyes existentes que regulan este mecanismo, aquí podemos ver que existen muchas normas a través de distintos niveles que a su vez norman los PP, como: la constitución en su artículo 61 y artículo 100 (2008), donde se muestra la obligación del uso del PP dentro de los distintos niveles de gobierno. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), en sus artículos: 235, 237, 240, 241 y 245, establece los distintos reglamentos que rigen el proceso de un presupuesto participativo como son los montos y los criterios de asignación, siendo estos dos los más importantes. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), en sus artículos: 67, 68, 69, 70 y 71; y finalmente la Ordenanza del Sistema de Participación del Cantón Santa Ana de Cotacachi (2016).

El séptimo y último criterio previo es la descentralización política, a diferencia de la suposición que podría darse en este punto es referente a la intervención de los partidos políticos dentro de las asambleas; el autor nos indica que este criterio se trata de que las autoridades, en este caso alcalde y concejales, hayan sido electos en procesos democráticos. Por lo que se puede determinar que se cumple con el criterio final.

A continuación, la segunda perspectiva es el diseño institucional, que cuenta a su vez con los siguientes criterios:

1. Enfoque de necesidades inmediatas vs planeación a largo plazo.
2. Informal vs formal: la estructura informal es abierta y permite el constante cambio como se mencionó anteriormente, más la estructura informal evitaría la manipulación política.
3. Deliberación.
4. Supervisión centralizada.
5. Reglas e información asequibles.

El primer criterio se refiere a la necesidad de contar con una planificación para necesidades inmediatas vs la planeación a largo plazo. Con toda la información

obtenida a lo largo de este estudio podemos determinar que existe un enfoque práctico para las necesidades inmediatas, los cuadros 10, 11 y 12, nos muestran la capacidad de presupuesto participativo para resolver las necesidades inmediatas dentro del territorio. Para referirnos a la planeación a largo plazo el GAD de Cotacachi cuenta con su plan de desarrollo y ordenamiento territorial (2015), el cual tiene planificación entre el año 2015 y el año 2030. En este plan podemos encontrar 2 puntos importantes dentro de este criterio, 1). Propuesta de desarrollo que es acompañada de un 2). Modelo de Gestión. Dentro de este plan se encuentran 3 puntos principales a trabajar que son: erradicar la pobreza, sustentabilidad ambiental y matriz productiva. Adicionalmente, en función al Plan Nacional del Buen Vivir (2017), se encuentran varios objetivos y metas a cumplirse hasta el año 2030. Podemos determinar que este criterio cumple a cabalidad con las necesidades inmediatas y que existe una planificación a largo plazo, que espera ser realizada.

El segundo criterio se llama Informal vs Formal, podemos inferir que este requisito se cumple, ya que existen una planificación formal que cuenta con regulaciones y fechas establecidas para el desarrollo del PP; además las asambleas crean la retroalimentación basada en las experiencias obtenidas en las mismas asambleas, lo que brinda protección de una posible manipulación política, por lo que se cumpliría con el criterio de informalidad.

El tercer criterio es la deliberación. Dentro de este punto el autor nos menciona la importancia de la confrontación dentro de las asambleas, y de lo fundamental de contar con el poder de decisión sobre el presupuesto y sobre la priorización de inversiones, siendo este último uno de los puntos más discutidos en este ensayo. La participación dentro de las asambleas cantonales nos permite cumplir con el criterio de deliberación, los cuadros número 1 y 2 nos brindan información sustancial de la cantidad de personas que participan dentro de las asambleas, y como se busca que las organizaciones participantes representen de manera eficaz a la población. Dentro de la metodología tratada con anterioridad, con las instancias de asignación de presupuesto y priorización de obras, con sus respectivos criterios; detallados en los cuadros 3, 4 y 5; se puede inferir la existencia de participación. Además, los informes de rendición de

cuentas de los años 2015, 2016 y 2017, nos muestran que la mayoría de las obras asignadas y priorizadas en las asambleas de presupuestos participativos se cumplen a cabalidad y otras se continúan en el siguiente año. Existen variaciones entre el presupuesto establecido en las asambleas y las rendiciones de cuentas, valores que no son muy diferentes y que se deben a variaciones dentro de los costos de elaboración, como dice el jefe de participación del cantón Cotacachi.

El cuarto criterio es la supervisión centralizada, y el autor la refiere al involucramiento directo de la alcaldía en la coordinación del proceso. Acerca de este tema también se habló anteriormente, siendo el rol del municipio y de sus autoridades significativo, ya que el alcalde es parte de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi; además de regular todas las actividades a partir de la metodología de trabajo establecida por el municipio mediante el proyecto de la Ordenanza del Sistema de Participación. Esta supervisión se puede ver reflejada en las rendiciones de cuentas e informes de periodo de cada año. Finalmente, la supervisión la realiza el estado ecuatoriano a partir de los informes de cuentas mencionados con anterioridad, ante el Ministerio de Economía y Finanzas.

El último criterio son las reglas e información asequibles. Todas las reglas y la metodología de trabajo se encuentran en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que debe contar cada cantón, y durante las asambleas se informa acerca de los montos y metodología de trabajo que se realiza. Este ensayo es una muestra de la posibilidad en el acceso a la información, contando con todos los montos, además de cada una de las obras decididas y priorizadas de los últimos 3 años. Por lo que el cumplimiento de este criterio es claro.

Como conclusión del análisis de los criterios de Goldfrank, podemos establecer que el presupuesto participativo del cantón Cotacachi mediante su metodología particular cumple prácticamente en su totalidad con los criterios previos y diseño institucional que garantiza su eficacia; el único punto faltante desde este proceso es la planificación sostenible a largo plazo, siendo en mi consideración, uno de los factores importantes de trabajo para el proceso del PP en Cotacachi.

## 5. CONCLUSIONES

En relación con el reparto de los presupuestos participativos en el estado ecuatoriano y tomando como caso de estudio al cantón Cotacachi, se logró determinar aspectos importantes del manejo de los presupuestos participativos y de sus resultados en los últimos años. Para esto se realizó un recorrido de las publicaciones académicas relacionadas con nuestro tema. Primero, se revisaron criterios a cerca del valor participación de la social dentro de las decisiones en materia pública. Segundo, se estudió el origen del PP y sus ejemplos exitosos más antiguos, siendo estos los realizados en Porto Alegre y que posteriormente se dirigieron a otros gobiernos en Brasil y finalmente su salto a España. Como etapa final, se revisaron las publicaciones acerca de los presupuestos participativos en otros gobiernos autónomos descentralizados dentro del estado ecuatoriano; se verificaron estudios sumamente detallados, como por ejemplo uno referente al GAD de Quito, y otros similares a este caso, como es el del cantón Pindal.

Posteriormente, se realizó un análisis de las diversas realidades del Cantón Cotacachi; se realizó un estudio a través de la división política, su población y cómo es representada por diversas organizaciones civiles dentro de las asambleas de presupuesto participativo. Otra información fundamental para este estudio fue la normativa existente, por la cual se rige el cantón objeto de nuestro análisis. Posteriormente, la inclusión de la metodología particular utilizada por este GAD nos permitió realizar un análisis acerca de la funcionalidad y eficacia del proceso del presupuesto participativo. Este análisis es la parte central de nuestro estudio, para lo cual se detalló cada paso dentro de una metodología resultante del proceso PP a lo largo de los últimos años; esto, sumado a la información resultante del estudio de: el capital social; la cantidad de presupuesto otorgada; la legislación existente; las diferentes obras realizadas y las parroquias en donde se realizaron estas obras. En función a lo mencionado anteriormente, se pueden determinar las siguientes conclusiones.

En primer lugar, el cantón Cotacachi cuenta con un proceso de participación ciudadana muy bien establecido, a partir de las asambleas de presupuesto participativo realizadas a lo largo de un año fiscal. Este proceso se diferencia

de la mayoría dentro del estado ecuatoriano, ya que la decisión de las obras y su priorización son ejecutadas en su totalidad por la población mediante las diversas organizaciones sociales participantes en las Asambleas de Unidad Cantonal de Cotacachi. En términos de participación, este punto sobresale, debido a la importancia que le brindan las autoridades municipales al involucramiento de las organizaciones sociales en la gobernanza local, decisiones altamente respetadas y cumplidas a cabalidad. Esto nos muestra como el nuevo concepto de gobernanza/gobernabilidad propuesto por Alcántara (1997), está inmerso dentro de las dinámicas de participación ciudadana llevadas a cabo dentro de este cantón; la metodología utilizada en un proceso anual nos enseña como la sociedad con sus diferentes niveles se ven envueltas de manera conjunta en la toma de decisiones, lo que resulta en el mejoramiento de bases sociales dentro de la democracia propuestas por este autor. Además, esta metodología nos muestra como el trabajo de las autoridades municipales con la sociedad civil mediante todas las asambleas realizadas anualmente y sus resultados permiten realizar

En segundo lugar, el análisis realizado permite identificar cómo los sectores más vulnerables son aquellos que reciben una mayor cantidad de presupuesto sobre los sectores privados, los cuales cuentan con mayor agilidad para solventar sus necesidades básicas. Este análisis también nos permitió identificar cuáles son las necesidades más recurrentes dentro de este cantón; siendo el agua potable y el alcantarillado el principal problema a lo largo del territorio, estando focalizadas principalmente en los sectores rurales. En cambio, el sector urbano cuenta con obras relacionadas en primer lugar a la solvencia de problemas de vialidad. Además, el presente ensayo nos permite conocer cómo las organizaciones y autoridades municipales trabajan de manera conjunta y deciden en torno a necesidades sobre otra clase de intereses privados o no sociales, permitiendo a las parroquias conocer y priorizar verdaderas necesidades fundamentales.

En tercer lugar, en función del enfoque teórico tomado de Benjamin Goldfrank se realizó un análisis de la eficacia del proceso del presupuesto participativo; mediante algunos criterios facilitados por el autor, se identificó que el PP del

cantón Cotacachi, es eficaz al contar con condiciones previas favorables como son: el tamaño reducido del cantón, la voluntad de las autoridades para facilitar el proceso, el personal competente brindado por el municipio, la legislación que regula los procesos y la poca intervención de partidos políticos dentro de los PP.

Lo que nos permite concluir que el cantón Cotacachi es un GAD con una base previa que facilita el manejo correcto del presupuesto mediante mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones. Finalmente, Goldfrank nos brinda cinco perspectivas dentro del diseño institucional que de igual manera permiten que el proceso del PP funcione de mejor manera. A partir de estas perspectivas se pudo concluir que la planificación a largo plazo existente y la solvencia de necesidades inmediatas; la gran cantidad de participantes y sus constantes intervenciones; la supervisión centralizada y la capacidad de contar con una metodología con reglas claras y accesibles que evolucionan con cada periodo nos enseña cómo se desarrolla este exitoso modelo del reparto de los presupuestos participativos en el Ecuador.

Para finalizar las conclusiones, se realizaron ciertas recomendaciones en función de la perspectiva teórica utilizada en este estudio. Las principales sugerencias son en base a la obtención de una mayor cantidad de recursos, para lo cual el incentivo a la generación de nuevas y mejores formas de producción es fundamental. Otro punto que brindaría ayuda al mejor funcionamiento del PP sería una mayor intervención por parte del gobierno central ecuatoriano en dos puntos específicos: Primero, una mayor dotación y fomento de recursos económicos en función al tamaño del cantón; y segundo, una mayor intervención dentro de la regulación del manejo de dichos recursos.

## REFERENCIAS

- Alcántara, C. (1997). Usos y abusos del concepto de gobernabilidad. Ginebra, UNRISD. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/262608927/Usos-y-Abusos-Del-Concepto-de-Gobernabilidad>
- Anilema, L. (2017). Presupuesto participativo en un marco de participación ciudadana en el cantón Guamote. (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. Recuperado de: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/12717/2/TFLACSO-2017LHAM.pdf>
- Blanco, I. (2002) Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas. VII Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043506.pdf>
- Bobbio, N. (1986). El futuro de la democracia. México D. F.: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: <https://socialesenpdf.files.wordpress.com/2013/09/bobbio-norberto-el-futuro-de-la-democracia-1986.pdf>
- Bobbio, N. (2009). Teoría general de la política. Madrid: Editorial Trotta.
- Cevallos, J. (2011). Metodología para la articulación del presupuesto participativo municipal con los planes de desarrollo del cantón Cotacachi. (Tesis de Maestría). Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010. Presidencia de la república del Ecuador. Recuperado de: <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/COOTAD.pdf>



- Consejo de participación ciudadana y control social. Presupuestos participativos: Metodología para la construcción de los presupuestos participativos en el marco del sistema de participación. 2017. Recuperado de: <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/presupuestos-participativos.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Reformas en Registro Oficial Suplemento de 13 de julio de 2011. Recuperado de: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf>
- Flores, F., Mendonça, C., Filho, C. y Luiz, A. (2010). Participación ampliada y reforma del Estado: Mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela”. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20140310032836/09Perez.pdf>
- Giddens, A. (2011). La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración (Segunda ed.). Buenos Aires: Amorrortu. Recuperado de: <https://economyaypoliticaspublicas.files.wordpress.com/2017/01/13-giddens-teorc3ada-estructuracic3b3n.pdf>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Santa Ana de Cotacachi. (2015). Plan de desarrollo y ordenamiento territorial Cantón Cotacachi. Recuperado de: [http://xarxaconsum.net/mm/file/a\\_PDyOT\\_COTACACHI\\_2015.pdf](http://xarxaconsum.net/mm/file/a_PDyOT_COTACACHI_2015.pdf)
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Santa Ana de Cotacachi. (2016). Sistema de participación del cantón Cotacachi.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política, volumen 26, numero 2, Universidad de Nuevo México* 3-28. Recuperado de: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v26n2/art01.pdf>
- Hidalgo, P. (2017). Democracia participativa, proximidad y capacidad organizativa: El caso de las Asambleas de Presupuesto Participativo del Distrito Metropolitano de Quito 2010 -2013. (Tesis de doctorado). Facultad

Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. Recuperado de:

<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/12668/2/TFLACSO-2017PEHA.pdf>

Imba, L. (2018). Entrevista con Luis Imba, jefe de participación ciudadana del cantón Santa Ana de Cotacachi.

Instituto nacional de estadística y censos. (2010). Población y demografía [Base de datos]. Recuperado de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>

Ley orgánica de participación ciudadana. (2010). Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de abril de 2010. Presidencia de la república del Ecuador. Recuperado de: <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/DynamicPDF-1.pdf>

Meza, C. (2010). Guillermo O'Donnell. Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa. *Revista Mexicana de Sociología*, 156-159. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/321/32125628004.pdf>

Municipio de Cotacachi. Historia del cantón Cotacachi. 15 de enero del 2015. Recuperado de: <http://www.cotacachi.gob.ec/index.php/turismo/historia>

Ordoñez, T. (2011). Incidencia del presupuesto participativo en el modelo de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca. Período 2009 Y 2010. (Tesis de Maestría). Universidad Técnica Particular de Loja. Recuperado de: [http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/4209/3/UTPL\\_Ordonez\\_Tania\\_350X333.pdf](http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/4209/3/UTPL_Ordonez_Tania_350X333.pdf)

Ortiz, S. (2004). Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa. FLACSO Ecuador. Recuperado de: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48315.pdf>

- Pazmiño, J. (2017). Participación Ciudadana en la elaboración de presupuestos participativos parroquiales, en el Gobierno de la Provincia de Pichincha durante el año 2015. (Tesis de Pregrado). Universidad central del Ecuador. Recuperado de: <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/13244/1/T-UCE-0013-Ab-171.pdf>
- Petters, G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?. *Foro Internacional*, vol. XLV, número 4, 585-598. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/599/59911177001.pdf>
- Putnam, R. (1993) The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *Revista The American Prospect*. Recuperado de: <http://prospect.org/article/prosperous-community-social-capital-and-public-life>
- Rousseau, J. (2007). El contrato social. (Duodécima ed.). Recuperado de: <http://juliobeltran.wdfiles.com/local--files/cursos:ebooks/Rousseau,%20J.%20J.%20El%20contrato%20social.pdf>
- Ruiz, L. (2007). Los presupuestos participativos en Ecuador. Balance Crítico. Los casos de Píllaro, Nabón y Montúfar. Centro de Investigaciones CIUDAD-EED/EZE (Primera ed.). Recuperado de: [http://209.177.156.169/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_752.pdf](http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_752.pdf)
- Saltos, T. The Participatory Budgeting Experience Cotacachi - Ecuador. Municipality of Cotacachi. Recuperado de : <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1170428243464/3408356-1194298468208/4357878-1206561986056/TatyanaSaltosPaperSession3Day2.pdf>
- Sartori, G. (1993). ¿Qué es la democracia?, 74-83 (Primera ed.) Recuperado de: <https://www.academia.edu/30287515/Giovanni-Sartori-Que-Es-La-Democracia.pdf?auto=download>

Saulière, S. (2009). Presupuestos participativos en el Ecuador. UN-HABITAT.  
Recuperado de: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/116562-opac>

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). Plan nacional para el  
Buen Vivir 2013-2017. Recuperado de:  
[https://www.unicef.org/ecuador/Plan\\_Nacional\\_Buen\\_Vivir\\_2013-2017.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/Plan_Nacional_Buen_Vivir_2013-2017.pdf)

Subirats, J. (2005). Democracia, participación y transformación social. *Polis  
Revista Sudamericana*. Recuperado de:  
<https://journals.openedition.org/polis/5599>

Taipe, W. (2013). Análisis del presupuesto participativo en el Cantón Archidona,  
y su aplicación en Pueblo Kichwa de Rukullakta. (Tesis de Especialización  
en Gestión Pública). Instituto de altos estudios nacionales. Recuperado  
de:  
<http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/3983/1/TESINA%20PRESUPUESTO%20PARTICIPATIVO%20AUTOR%20TRAJANO%20TAIPE.pdf>

Tocqueville, A. (1985). La democracia en América. Recuperado de:  
<https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>

Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos  
de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. Doi:  
<https://doi.org/10.17141/iconos.31.2008.267>

