CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Contextualización del Problema

Antecedentes

La democracia, un nuevo modo de organización social o "*el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo*" según Lincoln, a finales del siglo XIX, luego de la revolución industrial y de la consolidación de los Estados–Nación, se transforma en democracia representativa para asumir el reto de ser una modalidad efectiva de gobierno, se impone entonces la figura de una representación delegada a través de elecciones para que las personas en quienes se deposita la confianza del pueblo sirvan de cauce a los intereses de la población y ayuden a resolver sus más apremiantes problemas.

Esta democracia representativa vigente hasta nuestros días desde hace algún tiempo atraviesa dificultades especialmente en lo que se refiere a su capacidad para resolver el tema de la participación ciudadana en la actual vida social. Los ciudadanos no conocen cómo funciona su municipio, la insatisfacción respecto del sistema se expresa de manera contundente a través de los llamados movimientos sociales para quienes la democracia representativa limita su participación a votar cada cuatro años, las instituciones quedan lejos de la ciudadanía y de sus intereses, sus poderes se establecen a través de un sistema de partidos, produce "políticos con cargo" con voluntad de permanencia, autocomplacientes y

poco sensibles; en vez de ciudadanos se generan consumidores y súbditos.

Fruto de esta democracia representativa, los presupuestos de las instituciones alrededor del mundo provocan serias distorsiones en la distribución de la inversión pública, ocasionando inequidades socio-territoriales, ineficacia en la asignación y el control del uso de los recursos, falta de participación y transparencia y un profundo distanciamiento y desconfianza entre los habitantes y los gobiernos locales.

El Ecuador a lo largo de su historia ha estado marcado por el centralismo que concentra el poder de decisión sobre las políticas, sus prioridades, y los recursos a ser asignados hacia los espacios socio-territoriales. Ante esta situación la gente ha ido sintiendo el abandono y la exclusión del estado, sobreviniendo un sentimiento de frustración que se evidencia en indicadores de pobreza sobre todo en los sectores rurales. En muchos cantones es notoria la diferencia en el grado de desarrollo socio económico y cobertura de los servicios entre los sectores urbano y rural, sin embargo, de lo que establecía la Ley de Régimen Municipal, y actualmente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). El Municipio del Cantón Biblián, desde su creación en 1944 se ha caracterizado por procesos de toma decisiones clientelares y paternalistas y ha formulado y ejecutado sus presupuestos, sin considerar criterios de planificación y menos aún de participación ciudadana; su gestión ha sido lenta, burocrática e improvisada, guiada por las urgencias o los intereses inmediatos.

Situación Actual del Problema

La Municipalidad de Biblián, desde el año 1992 se encuentra dirigida por la misma persona, el alcalde ha permanecido en esta función

por cinco períodos consecutivos. Esta situación ha contribuido para que las falencias continúen agudizándose y no se generen vientos de cambio como ha ocurrido en muchos otros municipios del país.

Si bien se utiliza el Catálogo Presupuestario emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas de uso obligatorio para el sector público, la formulación presupuestaria se realiza de manera anti técnica sin un proceso previo de planificación y priorización de obras y servicios, responde únicamente a los compromisos políticos adquiridos y en ningún caso incluye mecanismos de participación ciudadana. La ejecución presupuestaria es desordenada, dependiendo no de las necesidades de los diferentes sectores sino del grado de influencia que éstos tengan en el Concejo Municipal. No se realiza un proceso de control y evaluación presupuestario que permita determinar la calidad, el avance o conclusión de las obras; éstas se ejecutan hasta que se agoten las partidas presupuestarias, las que en la mayoría de los casos resultan insuficientes porque fueron estimadas por políticos y no por técnicos.

Situación Prospectiva

El papel de prestar servicios y construir obras debe ser asumido de mejor forma por el organismo local.

Para mejorar la gestión municipal se tienen que establecer presupuestos municipales planificados y equitativos que propendan y generen participación ciudadana con mayor presencia y voz en la toma de decisiones, que permitan conocer las necesidades de cada sector, optimizar los recursos y constituyan respuestas positivas a la comunidad, asumiendo las atribuciones y responsabilidades que le otorga el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en lo relacionado a la planificación de las ciudades en procura del bienestar colectivo; así como la ejecución de programas y proyectos

que contribuyan a su desarrollo social y económico.

Por lo tanto, para que la entidad cumpla con sus fines y responsabilidades de mejor forma, debe contar con procesos y herramientas de gestión institucional, que permitan direccionar las estrategias de desarrollo dentro de un proceso participativo, concertado y sostenible, de acuerdo a lo que establece el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en vigencia que promueve la planificación y participación ciudadana como medio para lograr una distribución equitativa de los recursos públicos, transparencia en la gestión pública y entrega de servicios y obras de calidad y cobertura.

Planteamiento del Problema

Al igual que sus similares del país, la Municipalidad de Biblián entre sus fines persigue el satisfacer las necesidades colectivas, lo que se traduce en prestar servicios y ejecutar obras encaminadas a propiciar una racional convivencia entre los diversos sectores de la sociedad.

Sin embargo, en la actualidad la Municipalidad de Biblián, con un presupuesto que alcanza algo más de $ 5.000.000,00 de los cuales un mínimo porcentaje corresponde a ingresos de autogestión, prácticamente sobrevive gracias a las transferencias entregadas por el gobierno central.

Uno de los principales factores que determinan esta situación es el elevado subsidio a los servicios públicos y la no aplicación de la Ordenanza de Contribución Especial de Mejoras a pesar de que la misma fue aprobada en el año 1998.

En cuanto a los gastos, a simple vista el porcentaje destinado a inversión es muy alto, sin embargo la falta absoluta de planificación presupuestaria y los bajos niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones han determinado que la prestación de servicios y la

construcción de obras se realice de manera desordenada e inconclusa, ineficiente e inoportuna y por ende no se enfoque hacia el bien común y la satisfacción de las necesidades colectivas.

Formulación del Problema

¿CUÁLES SON LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS, TÉCNICOS Y DE TALENTO HUMANO ACORDES AL NUEVO ENFOQUE PRESUPUESTARIO QUE PERMITIRÁN QUE EL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE BIBLIÁN RESPONDA A CRITERIOS DE PLANIFICACIÓN Y PARTICIPACIÓN?

¿DE QUÉ MANERA UN SISTEMA QUE PERMITA A LOS CIUDADANOS Y CIUDADANAS CO-PARTICIPAR CON LAS AUTORIDADES LOCALES EN LA TOMA DE DECISIONES SOBRE EL DESTINO, LA EJECUCIÓN, EL CONTROL Y LA EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO, CONTRIBUIRÁ PARA QUE LA MUNICIPALIDAD DE BIBLIÁN MEJORE SU GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y POR ENDE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y EJECUCIÓN DE OBRAS?

Objetivos

Objetivo General (referente al problema)

Determinar los aspectos que provocan que la formulación y ejecución del Presupuesto de la Municipalidad de Biblián no responda a criterios de planificación y participación.

Objetivos Específicos

- Diagnosticar los aspectos administrativos que provocan

inconvenientes en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

- Identificar los aspectos de carácter técnico que influyen para que el presupuesto no responda a criterios de planificación y participación.
- Determinar las situaciones de talento humano que influyen en el comportamiento de funcionarios y empleados municipales.

Objetivo General (referente a la solución)

Formular un sistema presupuestario planificado y participativo que permita mejorar la prestación de servicios y la ejecución de obras en el Cantón Biblián.

Objetivos Específicos

- Exponer los beneficios que se obtienen con la implementación de un sistema presupuestario que priorice criterios técnicos y consensos ciudadanos.
- Identificar los aspectos administrativos, procedimientos a seguir e instrumentos que permitan organizar y capacitar al talento humano para hacer frente al nuevo enfoque presupuestario.

Preguntas de Investigación

¿Cuáles son los aspectos administrativos que provocan inconvenientes en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto?

¿Cuáles son los aspectos de carácter técnico que provocan que la

formulación y ejecución del presupuesto del Municipio de Biblián no responda a criterios de planificación y participación?

¿Cuáles son las situaciones relativas al talento humano que provocan bajos niveles de gestión e insatisfacción de los usuarios?

¿Cuáles son los beneficios que se obtienen con la implementación de un sistema presupuestario que priorice criterios técnicos y consensos ciudadanos?

¿Cuáles son los aspectos administrativos, procedimientos a seguir e instrumentos que permitan organizar y capacitar al talento humano para hacer frente al nuevo enfoque presupuestario?

Justificación

En la actualidad es fundamental reflexionar sobre la necesidad de contar con una buena administración local, de modo que la entidad en estudio se convierta en un verdadero agente de desarrollo, para ello es conveniente analizar las situaciones que provocan un bajo nivel de gestión, la dotación de servicios y la construcción de obras que no responden a las verdaderas necesidades de la población.

La Municipalidad de Biblián, en los últimos años ha recibido el apoyo y la asistencia de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), sin embargo, luego de que se han emitido los informes, con las respectivas recomendaciones, los mismos han sido archivados por falta de decisión política de sus autoridades para ponerlos en práctica.

La aplicación de un sistema para elaborar, ejecutar, controlar y evaluar un presupuesto participativo, pretende revalorizar al municipio como instancia de gobierno local, que impulse un proceso de transformación y propicie un cambio cualitativo y cuantitativo,

convirtiéndose en administrador eficiente que planifique y organice sus actividades a fin de entregar servicios y obras de calidad a la comunidad

El presupuesto participativo permitirá establecer, a partir de las relaciones esenciales de los clientes internos y externos, un mejor control del cumplimiento de las estrategias, motivará a las autoridades y funcionarios, quienes se considerarán parte del proceso; la institución pasará de una democracia representativa a una con participación ciudadana y corresponsabilidad social, que busque un reparto equitativo de los recursos y propugne una gestión transparente, limpia, visible y comunicativa que no responda a compromisos sino a criterios técnicos y consensos ciudadanos, constituyéndose en una importante alianza entre el Municipio de Biblián y la sociedad civil que repercutirá positivamente en la integración, eficiencia y efectividad del desempeño de la organización.

Viabilidad

Para el desarrollo de la investigación se contó con el apoyo institucional, así como de las autoridades municipales (Alcalde y Concejales). Además los funcionarios de los departamentos de Planificación, Obras Públicas y Financiero de la Municipalidad de Biblián contribuyeron brindando información veraz y confiable. Se tuvo también la colaboración de los Presidentes de las Juntas Parroquiales quienes fueron los portavoces de las necesidades e inquietudes de sus parroquias.

Económicamente no fue muy representativa. Los recursos que se requirieron fueron financiados por la autora.

La Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, reglamentos, y ordenanzas ayudaron a sustentar el desarrollo de la investigación. Además se contó con textos especializados sobre la materia.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

Autonomía, Planificación y Presupuesto

Autonomía

El Art. 53 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010, p. 18) manifiesta: “Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera”

Jurídicamente, autonomía, es la facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma, mediante sus propias leyes y por autoridades elegidas de su seno, lo que permite detectar un trasfondo de independencia.

En los concejos municipales, la autonomía de ninguna manera significa independencia, existen sí facultades del gobierno, legislación y organización internas propias; pero asimismo están subordinadas en el ejercicio de sus atribuciones a la política del gobierno y por lo tanto pueden ejercer solamente aquellos poderes no delegados al gobierno de la Nación.

Por lo tanto se puede hablar de una autonomía política y administrativa, según la cual a las municipalidades se les permite administrarse a sí mismas en la medida de descentralización que tengan estos organismos y también regir sus destinos mediante la elección de sus dignatarios, pero en ningún caso de una autonomía económica que sin

lugar a dudas es la más importante puesto que únicamente ella permitirá satisfacer las necesidades de los pueblos en los diferentes campos.

Económicamente las municipalidades del país se financian con recursos propios provenientes de impuestos y tasas que se recaudan por diferentes conceptos, transferencias de capital e inversión realizadas por el gobierno central y préstamos de organismos públicos. Los organismos seccionales, al menos en municipalidades pequeñas, subsisten gracias a las transferencias corrientes y de capital realizadas por entidades y organismos del sector público, situación que no permite hablar de autonomía.

Planificación para el Desarrollo

La planificación es un proceso de asimilación y sustanciación de un enorme caudal de informaciones que permitan apreciar todos los cauces posibles de acción y de selección de las mejores alternativas, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

Planificar implica, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia. Programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización espacial de las obras y actividades. La mera formulación de planes, programas y proyectos no tendría sentido si no se tradujera en acción.

En consecuencia, la planificación o programación consiste en la fijación concreta de metas a alcanzar en un plazo determinado y la asignación precisa de medios para conseguir aquellos objetivos.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) en el Capítulo Segundo referente a **Planificación participativa para el desarrollo,** concede trascendental importancia a la planificación y en su artículo 284 señala:

> El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará….. (p. 134).

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) en el artículo 12 manifiesta:

> **Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.-** La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (p. 2).

De igual manera el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) habla de la Planificación del desarrollo en su artículo 295 al señalar:

> Los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales.
> Los planes de desarrollo deberán contener al menos los siguientes elementos:
> a) Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;
> b) La definición de políticas generales y particulares que

determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;

c) Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y,
d) Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas (p. 61).

Sistemas Presupuestarios

Definición de Sistema

Leonel Vidales Rubí (2002, p. 385) manifiesta:

> Un sistema es el conjunto de procesos, personas, recursos materiales, armonizados todos para obtener un beneficio y una utilidad pública o privada. Los sistemas con el tiempo tienden a trabajar de la misma forma y van evolucionando poco a poco con la misma velocidad de la tecnología, progreso, civilización, economía y liderazgo.

Jorge Hermida (2003, pp. 15 y 16) señala :

> Sistema es un conjunto de elementos interdependientes e inter actuantes; un grupo de unidades combinadas que forman un todo organizado y cuyo resultado es mayor, que el resultado que las unidades podrían tener si funcionaran independientemente, la organización es un sistema que consta de un número de partes inter actuantes (….). Una empresa es un sistema socio – técnico incluido en otro más amplio que es la sociedad con la que interactúan constantemente influyéndose entre sí. La empresa es un sistema social integrado por individuos y grupos de trabajo que responden a una determinada estructura o supersistema.

Tipos de Sistemas

Existe una diversidad de clasificaciones de los sistemas, entre éstas se tiene: por su naturaleza, la relación con el medio y la simplicidad o complejidad.

"**Según la naturaleza del sistema**, éstos pueden ser **reales o concretos** y **lógicos o abstractos**. Los primeros corresponden a aquellos donde existe una verdadera actividad como tal y la función que desarrollan es la base fundamental de su existencia. Por el contrario, los lógicos son los que no desempeñan ninguna actividad. Los sistemas reales son los que se dan en las cosas mismas y que cada ciencia estudia y los lógicos son aquellos que las distintas ciencias tratan de reflejar, o trasponer en las mentes humanas en relación con los sistemas reales.

En relación con el medio en que está circunscrito, el sistema puede ser **abierto** o **cerrado**. El primero es definido como aquel sistema real (concreto) cuyos límites son permeables a la transmisión de materia, energía o datos del entorno y desde el sistema al entorno, es decir, establece relaciones de intercambio con el medio que lo rodea. En contraste aquellos que no interactúan con su medio ambiente se conocen como sistemas cerrados.

Dependiendo de la simplicidad o complejidad de los elementos que constituyen el sistema y su organización, éstos pueden ser **simples** o **complejos.** Los primeros tal como su nombre lo indica, se presentan cuando sus partes son perfectamente identificables y a la vez unitarias. En contraposición, los segundos tienen la cualidad de conformar sistemas menores, que pueden descomponerse en otros más pequeños conocidos como subsistemas", Luis Fernando Jaén García (2006, pp. 6, 7 y 8).

Sistema de Presupuesto

Todo sistema presupuestario requiere para su funcionamiento, de niveles organizativos, de decisión política, unidades técnico normativas centrales y unidades periféricas responsables de su utilización. Cumple un doble papel: integra la administración financiera y, al mismo tiempo es una herramienta de ejecución de políticas y planes a mediano y corto plazo.

Objetivos

Los objetivos específicos del sistema de presupuesto son los siguientes:

- Posibilitar la instrumentación anual de los objetivos, políticas y metas definidos por las autoridades, políticas de mayor nivel.

- Permitir una eficiente asignación y uso de los recursos reales y financieros que demanda el cumplimiento de los objetivos y metas incluidos en el presupuesto.

- Lograr un adecuado equilibrio en las diversas etapas del proceso presupuestario, entre la centralización normativa y la descentralización operativa.

- Proporcionar información oportuna en cada una de las etapas del proceso presupuestario, sobre las variaciones reales y financieras, con la finalidad de que las decisiones de los niveles superiores se adopten vinculando ambos tipos de variables.

- Contar con una estructura que posibilite alcanzar las necesarias interrelaciones entre los sistemas de administración financiera, y permita el ejercicio del control interno y externo.

Para alcanzar dichos objetivos es necesario utilizar una serie de técnicas que posibiliten la interrelación de las variables reales y financieras en todas las etapas del proceso presupuestario. De esta manera, se puede vincular la producción pública con las demandas y necesidades de la sociedad, determinar el impacto del ingreso y del gasto público en la economía y medir el costo de la gestión pública.

La técnica del presupuesto por programas es un instrumento idóneo, ya que posibilita que se expresen los procesos productivos ejecutados por las instituciones públicas. Así mismo, es necesario desarrollar un sistema

de clasificaciones presupuestarias utilizables en todas las etapas del proceso. Estas clasificaciones deben elaborarse de manera que sirvan para la contabilidad, las operaciones de tesorería, crédito público, recursos humanos, compras y contrataciones y administración de bienes.

Presupuesto

Definición

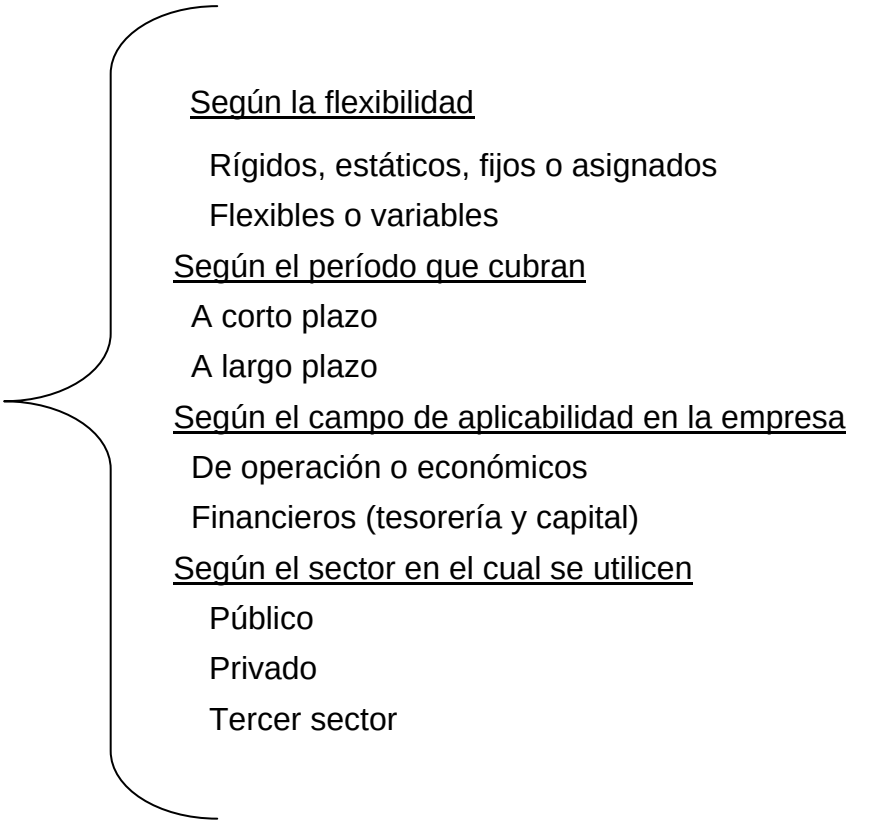
Jorge E. Burbano Ruiz (2005, p. 9), cita una definición de Cristóbal del Río González, la cual expresa: presupuesto es "La estimación programada, de manera sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un período determinado"

Otra definición señala: presupuesto es la "expresión cuantitativa formal de los objetivos que se propone alcanzar la administración de la empresa en un período, con la adopción de las estrategias necesarias para lograrlos". Jorge E. Burbano Ruiz (2005, p. 11).

Existen muchas definiciones sobre presupuesto, sin embargo se puede sintetizar que el presupuesto surge como una herramienta moderna de planeamiento y control al constituir una expresión financiera de los resultados esperados, en tiempo y en economía para la empresa o institución.

Clasificación de los Presupuestos

Jorge E. Burbano Ruiz (2005, p. 20) manifiesta que "los presupuestos pueden clasificarse desde varios puntos de vista", y presenta el siguiente cuadro sinóptico:



Rígidos, estáticos, fijos o asignados

Se elaboran para un solo nivel de actividad, no permiten realizar ningún ajuste cuando la actividad real difiere de la estimada.

Flexibles o variables

Supone la elaboración de un conjunto de planes presupuestarios alternativos para los diferentes niveles de actividad previstos, permiten realizar los ajustes que se consideren necesarios y pueden adaptarse a cualquier circunstancia.

A corto plazo

Son los presupuestos que se realizan para cubrir la planeación de la organización en el ciclo de operaciones de un año. .

A largo plazo

Dentro de éstos se encuentran los planes de desarrollo cantonal y nacional y también los presupuestos que adoptan las grandes empresas cuando emprenden proyectos de inversión. Se estructuran para plazos mayores a un año.

De operación o económicos

Contienen todas las actividades para el período siguiente al cual se elaboran y por lo general se resumen en un estado de pérdidas y ganancias proyectado.

Estos presupuestos hacen referencia, principalmente, al área de comercialización, producción y a los gastos de gestión, los cuales suelen abarcar un ejercicio económico (un año). Los presupuestos operativos están integrados por lo siguientes elementos:

Presupuesto de ventas
Presupuesto de producción
Presupuesto de compras
Presupuesto de gastos de venta
Presupuesto de publicidad
Presupuesto de investigación y desarrollo
Presupuesto de administración

Todos los presupuestos operativos para una empresa comercial siguen esta estructura:

Ventas / Ingresos operacionales / Facturación
(-) Costos variables / bienes utilizados
(=) Margen de contribución
(-) Costos fijos
(-) Depreciación

(-) Intereses

(=) Ganancia

Financieros

Consisten en fijar los estimados de inversión, de ventas e ingresos varios para elaborar al final un flujo de caja que mida el estado económico y real de la empresa, comprenden:

Presupuesto de ingresos (total bruto sin descontar gastos)

Presupuesto de egresos (para determinar el líquido o neto)

Flujo neto (diferencia entre ingreso y egreso)

Caja final

Caja inicial

Caja mínima

Estos presupuestos consideran el cálculo de partidas y/o rubros que tienen incidencia fundamental en el balance. Dentro de éstos tenemos el de caja o tesorería y el de capital.

Presupuesto de caja o tesorería

Consolida todas las transacciones que tienen que ver con la entrada o con la salida de fondos líquidos. Se formula por períodos cortos: meses o trimestres. La esencia del presupuesto de caja es la planificación financiera, es decir el proceso mediante el cual la empresa plantea proyectos financieros de largo plazo, como expresión cuantitativa de sus planes estratégicos; y de corto plazo, como expresión cuantitativa de sus planes tácticos u operativos, en los cuales se contemplan la proyección de las ventas, los costos, los gastos, los activos y pasivos requeridos para lograr las metas propuestas.

Los presupuestos de tesorería se estructuran de la siguiente forma:

A. EFECTIVO DISPONIBLE

Saldo inicial de caja + entradas de efectivo o ingresos de caja

Cobro a clientes + otros ingresos

B. SALIDA DE EFECTIVO O EGRESOS DE CAJA

Pago a proveedores + gastos operacionales + otros egresos

C. ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO

Depende del grado de nivelación existente entre A y el efectivo necesario

SALDO FINAL DE CAJA

El grupo A presenta el efectivo disponible antes del financiamiento, constituido por el saldo final de caja del período anterior, el cobro a clientes por ventas y los ingresos extraordinarios por diversos conceptos.

El grupo B refleja los egresos totales conformados por los pagos a proveedores de materias primas y de bienes y servicios en general, pago de nómina fija y variable, pago de pasivos de corto y de largo plazo que se venzan durante el período presupuestado, así como erogaciones por conceptos extraordinarios.

El grupo C presenta el financiamiento neto y es el que, de acuerdo con el excedente o faltante de efectivo, le permite al gerente tomar decisiones en cuanto a si debe invertir, en caso de disponer de excedentes de efectivo, para lo cual deberá seleccionar las mejores alternativas de inversión de corto plazo.

Presupuesto de erogaciones capitalizables

Sirve para evaluar posibles alternativas de inversión y determinar el monto de recursos requerido y su disponibilidad en el tiempo. Controla las

diferentes inversiones en activos fijos: terrenos, edificios y maquinaria y equipo.

Presupuestos del sector público

Jorge E. Burbano Ruiz (2005) manifiesta:

> Los presupuestos del sector público cuantifican los recursos que requieren los gastos de funcionamiento, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos y las entidades oficiales. Al efectuar los estimativos presupuestales se contemplan variables como la remuneración de los funcionarios que laboran en instituciones del gobierno, los gastos de funcionamiento de las entidades estatales, la inversión en proyectos de apoyo a la iniciativa privada (puentes, termoeléctricas, sistema portuario, centros de acopio, vías de comunicación, etc.), la realización de obras de interés social (centros de salud, escuelas) y la amortización de compromisos ante la banca internacional. Este presupuesto de gastos debe ser equivalente al presupuesto de ingresos y debe cumplir las formalidades establecidas en la ley para su aprobación, ejecución y control (p. 23).

El Art. 215 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010, p. 52) señala: “El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados se ajustará a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía.”

El presupuesto fiscal ha ido modificando considerablemente su estructura, a medida que los gobiernos y las municipalidades han ido sintiendo las presiones sociales y políticas internas y las fluctuaciones económicas externas. Esto ha permitido concebir la idea de que el presupuesto podría ser también un instrumento útil para lograr una mejor distribución del ingreso y una herramienta para acelerar el desarrollo económico de los pueblos.

En la actualidad, el presupuesto público es una herramienta política; es un instrumento de planificación que contiene objetivos, metas y plazos a cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar, controlar y evaluar los planes y programas.

También se puede decir que el presupuesto es el instrumento de política fiscal en el que constan las estimaciones de los probables ingresos a obtener a través de diversas fuentes tributarias y no tributarias, así como los gastos que podrán realizarse en función del financiamiento previsto. Es decir constan, por una parte, el origen de sus fuentes de financiamiento y por otra, del destino que se dará a los recursos financieros durante su vigencia.

Ingresos. En el sector público está conformado por el flujo monetario proveniente de la venta de los bienes y servicios que produce; lo que obtiene por las concesiones que da al sector privado para que explote sus bienes patrimoniales; lo que percibe por la venta de sus inversiones en bienes de larga duración; el financiamiento que recibe del ahorro interno y externo y principalmente de los pagos obligatorios que demanda de las personas naturales y sociedades.

Según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los ingresos presupuestarios se dividirán en los siguientes grupos: Ingresos Tributarios, Ingresos No Tributarios y Empréstitos.

Los Ingresos Tributarios a su vez comprenderán: **Impuestos**, que incluirán todos los que corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados, por recaudación directa o por participación; **Tasas,** que comprenderán únicamente las que recaude la tesorería o quien haga sus veces, no incluyéndose por consiguiente, las tasas que recauden las empresas de los gobiernos autónomos descentralizados; y,

Contribuciones especiales de mejoras y de ordenamiento.

Los Ingresos No Tributarios se subdividirán en**: Rentas patrimoniales**, **Transferencias y aportes**, **Venta de activos e Ingresos varios.**

Los empréstitos se clasificarán en **Internos** y **Externos**

Gastos.- El COOTAD establece que los egresos se agruparán en áreas, programas, subprogramas, proyectos y actividades. En cada programa, subprograma, proyecto, y actividad deberán determinarse los gastos corrientes y los proyectos de inversión, atendiendo a la naturaleza económica predominante de los gastos, y deberán estar orientados a garantizar la equidad al interior del territorio de cada gobierno autónomo descentralizado. El presupuesto de gastos comprenderá las siguientes áreas: **servicios generales, servicios sociales, servicios comunales, servicios económicos y servicios inclasificables**.

Etapas del Ciclo Presupuestario

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en concordancia con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece que el ciclo presupuestario comprende las siguientes etapas:

Formulación del Presupuesto

Programación del Presupuesto.- Antes del 10 de Septiembre de cada año todas las dependencias de los GADs municipales, deberán preparar su plan operativo anual y el correspondiente presupuesto para el año siguiente.

Cada plan operativo anual deberá contener una descripción de la magnitud e importancia de la necesidad pública que satisface, la

especificación de sus objetivos y metas, la indicación de los recursos necesarios para su cumplimiento. Los programas deberán formularse en función de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Estimación de Ingresos y Gastos.- El Director Financiero o quien haga sus veces, deberá elaborar antes del 30 de julio, una estimación provisional de los ingresos para el próximo ejercicio financiero.

En base a dicha estimación, el ejecutivo local, con el asesoramiento respectivo, establecerá el cálculo definitivo de los ingresos y señalará a cada dependencia o servicio hasta el 15 de agosto, los límites del gasto.

Las prioridades de gasto se establecerán desde las unidades básicas de participación y serán recogidas por la asamblea local a la que se presentará el cálculo definitivo de ingresos.

Los programas, subprogramas y proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados deberán presentarse a la unidad financiera o a quien haga sus veces hasta el 30 de septiembre.

La persona responsable de las finanzas preparará el anteproyecto de presupuesto y lo presentará a consideración del Ejecutivo local hasta el 20 de octubre.

El Art. 241 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010, p. 55) dice:

> **Participación ciudadana en la aprobación del anteproyecto de presupuesto.**- 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.

La máxima autoridad del ejecutivo, previo al proceso participativo de elaboración presupuestaria, con la asesoría de las unidades financiera y de planificación, presentará al órgano legislativo el proyecto definitivo de presupuesto hasta el 31 de octubre.

Aprobación y Sanción del Presupuesto

Informe de la comisión de presupuesto.- Esta comisión estudiará el proyecto de presupuesto y emitirá su informe hasta el 20 de noviembre de cada año, pudiendo sugerir cambios que no impliquen la necesidad de nuevo financiamiento, así como la supresión o reducción de gastos.

Aprobación.- El legislativo del GAD municipal estudiará el proyecto de presupuesto y lo aprobará en dos sesiones hasta el 10 de diciembre de cada año. Tiene la obligación de verificar que éste guarde coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo y del plan de ordenamiento territorial. A las sesiones de aprobación del presupuesto podrán asistir los representantes de la asamblea territorial y participar mediante los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.

Sanción.- Una vez aprobado el proyecto de presupuesto por el legislativo, la máxima autoridad lo sancionará dentro del plazo de tres días y entrará en vigencia a partir del primero de enero.

Ejecución del Presupuesto

Los responsables de los programas, subprogramas o proyectos elaborarán con las unidades de planificación y financiera un calendario de ejecución y desarrollo de actividades detalladas por trimestres, el mismo que se someterá a consideración del ejecutivo y se dará a conocer en el

seno de la asamblea territorial.

De acuerdo a las previsiones mensuales de ingresos, se establecerán las prioridades y los cupos de gasto correspondientes. No se podrá efectuar ningún egreso sino con cargo al presupuesto del ejercicio vigente.

Reforma del Presupuesto.- Una vez sancionado y aprobado el presupuesto sólo podrá ser reformado mediante **traspasos, suplementos y reducciones de crédito** y de acuerdo a las regulaciones establecidas en el COOTAD**.**

Seguimiento y Evaluación de la Ejecución Presupuestaria

Según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, es la fase del ciclo presupuestario que comprende la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas, con la determinación de sus causas y la recomendación de medidas correctivas. Esta fase será responsabilidad del titular de cada entidad quien presentará semestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria a sus respectivos órganos legislativos.

Clausura y Liquidación Presupuestaria

El cierre de las cuentas y la clausura definitiva del presupuesto se efectuarán al 31 de diciembre de cada año, después de esa fecha no se podrán contraer compromisos ni obligaciones que afecten al presupuesto clausurado.

La liquidación del presupuesto del ejercicio anterior se realizará hasta el 31 de enero, con la determinación del déficit o superávit financiero y del déficit o superávit proveniente de la ejecución presupuestaria.

Requisitos para el Proceso Presupuestario

Antes de iniciar un proceso de presupuesto, la organización debe analizar aspectos básicos tales como:

Planificación general previa

Comprende la definición de políticas y objetivos a alcanzar.

Elaboración de programas

Éstos traducen los objetivos generales en programas operativos de un modo detallado y analítico.

Cuantificación

Consiste en trasladar a términos monetarios los planes operativos.

Control

Verificar que los planes establecidos se estén cumpliendo regularmente, o el análisis de las variaciones, causas, ajustes y correcciones.

Una vez que estos aspectos se hayan definido, se presenta la etapa de la implementación. Ésta constituye una tarea ardua que implica desde un punto de vista subjetivo, que se cree y desarrolle una filosofía de presupuesto. Además de que se den las condiciones materiales básicas en la organización.

Al mismo tiempo se debe manejar un manual de presupuesto en el que deben constar los medios técnicos que permitan organizar el sistema y responder adecuadamente a las preguntas: ¿Qué debe hacerse?: diagramas o gráficos de secuencia del proceso, plantillas de

presupuestación, listados de presupuestos. ¿Cómo debe hacerse?: **i**nstrucciones de organización. ¿Quién debe hacerlo?: **o**rganigramas, manuales de funciones y descripción de puestos de trabajo. ¿Cuándo debe hacerse?: cronogramas de operación.

Presupuestos Participativos

Concepto

Ubiratan de Souza (1998) sostiene que:

> El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada (p. 123).

Los presupuestos participativos varían de un lugar a otro y por lo tanto no existe una definición única, sin embargo se puede manifestar que en general, el presupuesto participativo es un mecanismo por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos.

Antecedentes

Si bien hubo experimentaciones anteriores, el presupuesto participativo nace formalmente en 1989 en algunas ciudades brasileñas, particularmente en Porto Alegre, y a partir de 1990 en Montevideo (Uruguay) como un ejercicio de democracia directa y de participación popular en la definición de los presupuestos municipales; luego esta

práctica se ha ido expandiendo en países de la región andina como Perú, Ecuador y más recientemente Bolivia y Colombia. Sin embargo se dan también con diferentes niveles de consolidación en Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador y México. Algunas ciudades europeas iniciaron a partir del año 2000 procesos de presupuesto participativo sobre todo en España, Italia, Alemania y Francia como un medio para modernizar la gestión pública en articulación con la participación ciudadana.

La implementación de presupuestos participativos en el Ecuador tiene como punto de partida el Encuentro Internacional sobre este tema realizado en Cotacachi en el año 2001, que contó con la presencia de actores políticos de gobiernos locales de Brasil, bajo la filosofía de que el presupuesto participativo constituye uno de los mecanismos para orientar y controlar recursos a la ejecución de proyectos, obras y programas del Plan de Desarrollo Cantonal, y como un espacio de participación anual que está articulado con la rendición de cuentas municipal y con mecanismos de control social hacia la gestión local por parte de la ciudadanía.

A partir de entonces municipios encabezados por alcaldes y alcaldesas con una visión política de inclusión de la participación ciudadana en la planificación, gestión, decisión y control del accionar municipal han considerado esta opción como un medio para disminuir las inequidades socio-territoriales, para favorecer la institucionalidad pública, para mejorar la calidad de vida de la población, en especial del área rural.

Los primeros municipios en implementar esta forma de gestión fueron los ubicados en la Sierra norte y centro, en el sur y en la Amazonía. Entre las más exitosas experiencias están los Presupuestos Participativos de Cuenca y Cotacachi implementados en los años 2001 y 2002 respectivamente y que han sido reconocidas a nivel nacional e internacional.

La Constitución de la República del Ecuador aprobada en Septiembre del 2008 instauró, gracias a la coyuntura política, la participación ciudadana como pilar estratégico en la construcción del nuevo modelo del Estado.

Banco del Estado, UN – HABITAT, (2009) manifiestan:

> En el nuevo marco constitucional, la participación ciudadana se vio fortalecida en todas las escalas territoriales y ámbitos. En cada uno de los niveles de gobierno, instancias de participación integradas por autoridades, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en el ámbito territorial, tendrán la función de elaborar tanto planes como políticas públicas, mejorando la calidad de la inversión pública y fortaleciendo la democracia a través de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social (p. 13).

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), en el Art. 29 establece:

> **La participación y la construcción del poder ciudadano.-** El poder ciudadano es el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior (p. 25).

Y en el artículo 64, al hablar de la **participación local**, señala:

> 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;

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. (p. 44)

Objetivos

Objetivos Políticos

Establecer un marco legal que norme y fortalezca los presupuestos participativos, la descentralización política, administrativa y operativa; ampliar la democracia participativa y distribuir el poder; mejorar la relación gobierno local/ciudadanía o Estado/sociedad civil.

Objetivos Económicos

Generar actividades productivas alternativas, solidarias, comunitarias.

Objetivos Territoriales

Propiciar un desarrollo territorial equilibrado y sustentable.

Objetivos Sociales

Fortalecer los procesos democráticos, a través de mecanismos de participación y administración local; promover la inclusión social, redistribuir los recursos públicos garantizando una mayor asignación a los sectores tradicionalmente excluidos.

Objetivos Administrativo – institucionales

Mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión local; institucionalizar procedimientos transparentes y rendición de cuentas.

Beneficios del Presupuesto Participativo

El presupuesto participativo es, sin duda, un instrumento para invertir considerando las prioridades sociales. Los ciudadanos dejan de ser tan sólo observadores para convertirse en protagonistas de la gestión pública, tienen mayor opción de acceso a obras y servicios tales como agua potable, alcantarillado, pavimentación de calles, centros de salud y educación, gracias a lo cual pueden mejorar significativamente sus condiciones de vida, en un tiempo relativamente corto.

La gestión local también se beneficia con la implementación de presupuestos participativos, debido a lo siguiente:

- Mejora la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público.
- Impulsa la participación ciudadana para la toma de decisiones, la asignación y el control del uso de los recursos públicos.
- Exige más responsabilidad a los funcionarios y dirigentes políticos.
- Posibilita la práctica de la co-gestión y la definición de prioridades en el espacio público.
- Genera mayor confianza entre los habitantes y el gobierno.
- Crea una cultura democrática en la población y fortalece el tejido social

Dimensiones del Presupuesto Participativo

El presupuesto participativo es un proceso que tiene varias dimensiones:

Dimensión Presupuestaria y Financiera

Uno de los principios fundamentales para el éxito de los presupuestos participativos es la transparencia en la asignación de los montos y porcentajes del presupuesto municipal, asignación que puede ir desde el 1% y llegar en algunos casos hasta al 100% dependiendo de cada situación local, de la voluntad política del municipio y de la capacidad de presión de la ciudadanía. El porcentaje asignado puede ir incrementándose año a año, conforme la experiencia se consolida y gana confianza tanto en el gobierno municipal como en la población.

Los criterios de distribución del presupuesto participativo son aquellos aplicados para la repartición del presupuesto a nivel territorial, los que deben considerar principios de equidad y solidaridad.

Es importante señalar también que el presupuesto participativo tiene un costo considerable para las municipalidades, pues se requieren cuatro tipos de recursos:

a) Un equipo municipal comprometido y capacitado, dispuesto a trabajar por las noches y los fines de semana.

b) Medios de transporte para movilizarse a los diferentes sectores o barrios.

c) Recursos para campañas de comunicación e información amplia a la población.

d) Personal preparado para los estudios de viabilidad técnica, económica y presupuestaria de las demandas priorizadas.

Dimensión Metodológica

Pueden utilizarse diversas metodologías para el funcionamiento de presupuestos participativos, basados en:

Lo territorial. El presupuesto se discute por parroquias, comunidades, barrios o zonas rurales/urbanas; los recursos son divididos entre estas unidades territoriales.

***Lo temático*.** El presupuesto se asigna por temas o sectores, para definir los programas o políticas que se financiarán con el presupuesto participativo de escala cantonal.

***Lo territorial y lo temático*.** Que combina las dos formas anteriores. Igualmente se deben definir los departamentos municipales que se responsabilizarán del proceso, o por el contrario la creación de una unidad independiente, o la concentración de las responsabilidades en una persona o en un técnico.

Dimensión Participativa

Los presupuestos participativos en otros países promueven la participación universal y voluntaria de la población en el proceso, en tanto que en el Ecuador se busca y privilegia la participación de representantes de organizaciones sectoriales o territoriales. En el primer caso podemos hablar de una “democracia participativa” y en el segundo de “democracia representativa comunitaria o asociativa”.

Dependiendo de la metodología utilizada en algunos casos se incentiva y posibilita la deliberación amplia entre actores y con los técnicos; mientras en otros casos a las reuniones asiste un pequeño número de representantes para entregar los pedidos de obras que se asume fueron consensuados y priorizados con las bases, sin que exista la certeza de que fueron lo suficientemente debatidos y que se permitió la voz y el voto del pueblo.

En el libro publicado por el Banco del Estado y UN – HABITAT (2009), se dice:

> En los procesos nacionales, la participación y articulación de los concejos municipales a nivel local es disímil. En algunas experiencias, existe una participación activa de los concejales y concejalas municipales en el Presupuesto Participativo; en otros casos, existe una ausencia y no participación, o una participación limitada a la instancia de la firma del presupuesto municipal. En algunas localidades, existe una estrategia de tergiversación, obstaculización y desestabilización (p. 42).

En los diferentes procesos de presupuestos participativos que se conocen, la participación de los funcionarios depende de la decisión política municipal y va desde la **transversalización** en la que todos los departamentos tienen responsabilidades, hasta **la focalización** en la que se asigna la responsabilidad directa a un solo departamento.

Dimensión Territorial

Los procesos de presupuesto participativo están estrechamente vinculados a los procesos de desconcentración de los servicios municipales y de descentralización del poder dentro del municipio. La dimensión territorial estará determinada por la voluntad del gobierno local de aproximarse a sus barrios y comunidades y, al mismo tiempo, de su capacidad de movilización e intervención. También se puede convertir al presupuesto participativo en un instrumento de inclusión y de desarrollo del espacio rural y limitarlo a esta zona.

Dimensión Normativa y Jurídico Legal

En los procesos brasileños un reglamento interno regula el funcionamiento de los presupuestos participativos, pues se considera como un proceso cambiante y perfectible y que las ordenanzas obstaculizarían ese proceso de transformación y adaptación. En el Ecuador en cambio la mayoría de municipios con presupuesto participativo elaboran y aprueban ordenanzas en las cuales se deben

abordar varios temas como: ámbito de aplicación, porcentaje del presupuesto, mecanismos de participación, forma de decisión, criterios de distribución, evaluación y seguimiento entre otros.

Cómo Implantar un Presupuesto Participativo

Existen algunas condiciones básicas para implantar un presupuesto participativo:

- Voluntad política del Alcalde (o Alcaldesa) y de las autoridades municipales durante todo el proceso, pero especialmente en el cumplimiento de los compromisos presupuestales contraídos con la población.

- Presencia e interés de organizaciones de la sociedad civil, para asumir, concertadamente, el papel de propulsores y decidir la inversión pública de los gobiernos municipales y para hacerse corresponsables de la gestión de desarrollo local, así como para aportar un porcentaje a través de dinero en efectivo, insumos, materiales o mano de obra.

- Clara definición de las reglas del juego, conjuntamente con la población, para definir los montos, los tiempos y las etapas, las reglas para la toma de decisiones, las formas de distribución, entre otras.

- Voluntad de capacitar a la población y a los funcionarios municipales en temas relativos a presupuestos participativos.

- Información a la población por todos los medios posibles sobre fechas, lugares de reunión y reglas de juego.

- Priorización de las demandas aplicando criterios técnicos y

necesidades insatisfechas.

Cómo Llevar a la Práctica un Presupuesto Participativo

Para llevar a la práctica un presupuesto participativo no existe una regla fija, tiene que acoplarse a la situación local. Se recomienda primero hacer un diagnóstico de la situación para evaluar hasta qué punto los principios rectores de deliberación democrática, equidad, solidaridad, objetividad, transparencia, eficacia y eficiencia, flexibilidad, compromiso gubernamental, enfoque de inclusión y de género, enfoque intercultural, enfoque pedagógico son respetados.

Un segundo momento será el determinar los actores locales interesados y los opuestos al proceso.

Posteriormente se debe analizar y definir el volumen y origen de los recursos a ser distribuidos y los que serán necesarios para implementar el proceso. Es recomendable realizar un estudio costo/beneficio.

El momento siguiente es la construcción de alianzas para buscar el involucramiento de los integrantes del gobierno local y de los actores más relevantes de la sociedad civil.

Por último se debe elaborar una Ordenanza de Presupuesto Participativo que defina en forma clara las reglas del juego

Operativamente se deben tener en cuenta los siguientes principios:

Participación Universal

Todos los ciudadanos pueden participar, independientemente de su situación socioeconómica. Sin embargo los ciudadanos organizados juegan un papel importante en el proceso.

Transparencia del Presupuesto

Tanto los ingresos como los egresos, deben ser puestos en conocimiento de la sociedad civil.

Flexibilidad

El proceso debe permitir evaluarse y ajustarse continuamente.

Objetividad

Para garantizar la credibilidad del proceso se deben usar criterios objetivos para la asignación de recursos.

Enfoque de Género

Participación equitativa de mujeres y hombres en el proceso.

Enfoque Pluricultural y Multi-étnico

Emprender acciones para asegurar la participación de los excluidos (por ejemplo los indígenas).

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

Tipo de Investigación

La presente investigación se inscribe dentro del llamado paradigma holístico, porque contiene elementos tanto de carácter cualitativo como cuantitativo. En el aspecto cualitativo es una investigación exploratoria porque permitió llegar al lugar de los hechos, obtener información y profundizar en las causas y efectos del problema; así como, definir los procesos y herramientas de gestión que otorguen a la entidad los medios para alcanzar el desarrollo dentro de un proceso participativo, concertado y sostenible de acuerdo a lo que establece la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; también es una investigación descriptiva porque detalla cómo es y cómo se manifiesta el fenómeno en estudio, describe claramente las particularidades del Presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Biblián, identificando todos los factores que provocan que el mismo no responda a criterios de planificación y participación.

La investigación es además de tipo propositiva porque con la información obtenida y analizada, se plantea una propuesta que permita superar la actual problemática.

En conclusión se puede decir que al identificar los problemas, investigarlos, profundizarlos y dar una solución se inscribe dentro del tipo de ciencia contextual.

Diseño de la Investigación

El estudio es de carácter mixto porque utilizó tanto diseño bibliográfico, así como también información de campo. Es además de tipo transversal no experimental. Es transversal porque la investigación se efectuó conociendo, describiendo y evaluando las variables al año 2010.

A partir de la descripción de la problemática se propone una solución, sin que la misma haya sido sometida a ninguna experimentación, por lo tanto la investigación también es de tipo no experimental.

Variables

Las variables analíticas utilizadas en el desarrollo de la presente investigación son:

Descriptiva

Se realiza una descripción de cómo el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Biblián, en forma tradicional ha venido implementando un presupuesto que responde a intereses clientelares y con muy poca planificación, sin establecer prioridades para la asignación de los recursos limitados.

Esta variable es cualitativa, mide atributos y cualidades mediante un análisis objetivo de los mismos; es exploratoria, porque nos permite determinar el estado actual del objeto de estudio, pero no se limita a la simple recolección de datos sino que procura una interpretación racional, extrae información pertinente y describe particularidades del problema y de los factores asociados.

Propositiva

Propuesta técnica

El diseño de un sistema para la elaboración de un presupuesto planificado y participativo, que permita mejorar la prestación de servicios y la ejecución de obras en el Cantón Biblián, es de trascendental importancia para fortalecer la democracia a través de la deliberación, planificación, decisión, gestión, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

Esta variable es cualitativa porque permite analizar el presupuesto como una estrategia de desarrollo local y participación, a través de la distribución equitativa del poder de decisión y demanda la aplicación de herramientas probadas y una elasticidad pragmática que permita adaptarlas a las condiciones diversas que se presenten.

También es cuantitativa porque mide y evalúa cantidades y porcentajes producto de la obtención de la información y los resultados, que permitan emprender en la solución del problema, es decir en el mejoramiento de la gobernabilidad y la promoción de la transparencia en la administración local.

Operacionalización de las Variables

Variable del Diagnóstico

Aspectos que caracterizan que la formulación y ejecución del presupuesto no responda a criterios de planificación y participación.

Cuadro 1

Operacionalización Variable del Diagnóstico

DEFINICION OPERATIVA	DIMENSIÓN	INDICADORES	ÍNDICES DE MEDICIÓN	TÉCNICAS	INSTRUMENTO
Se refiere a los aspectos administrativos, técnicos y de talento humano que caracterizan que la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto no responda a criterios de planificación y participación	Aspectos administrativos	Información	Suficiente Insuficiente	Entrevista	Cuestionario
		Coordinación con Juntas Parroquiales	Sí No	Encuesta	Cuestionario
		Sustento legal	Mucho Poco Nada	Encuesta	Cuestionario
		Existencia de sistema presupuestario	Cuenta No cuenta	Entrevista	Cuestionario
		Apertura de directivos municipales	Siempre Casi siempre Nunca	Encuesta	Cuestionario
		Participación comunitaria	Mucho Poco No participa	Encuesta	Cuestionario
		Factores que priorizan los funcionarios	Administrativos Financieros Políticos Técnicos	Encuesta	Cuestionario
		Factores que priorizan los Presidentes de Juntas Parroquiales	Políticos Técnicos Los dos	Encuesta	Cuestionario
		Factores que priorizan el Alcalde y los Concejales	Técnicos Planificación y participación Políticos	Entrevista	Cuestionario
	Aspectos Técnicos	Plan estratégico cantonal	Cuenta No cuenta	Encuesta	Entrevista
		Plan de Desarrollo Parroquial	Cuenta No cuenta	Encuesta	Cuestionario
		Asignación de recursos considerando población, extensión y necesidades insatisfechas	Siempre Casi siempre Nunca	Encuesta	Cuestionario
		Calidad cantidad y cobertura de obras y servicios	Muy buena Buena Regular	Encuesta	Cuestionario
	Aspectos de talento humano	Niveles de instrucción	Bachiller Superior Postgrado	Encuesta	Cuestionario
		Cargo funcionarios	Área: Administrativa Financiera Legal Planificación Obras Públicas	Encuesta	Cuestionario
		Cargo trabajadores	Área: Agua potable Canalización y alcantarillado Medio ambiente Otros servicios comunales	Encuesta	Cuestionario
		Capacidad de autoridades, funcionarios y trabajadores	Poco Capacitados Medianamente capacitados Muy capacitados	Encuesta	Cuestionario

***Fuente*: Instructor Dr. Mario Montenegro**
***Elaboración*: Investigadora**

Variable de la Propuesta

Elaboración de Presupuesto Planificado y Participativo.

Cuadro 2

Operacionalización Variable de la Propuesta

DEFINICION OPERATIVA	DIMENSIÓN	INDICADORES	ÍNDICES DE MEDICIÓN	TÉCNICAS	INSTRUMENTO
Consiste en un conjunto de procesos administrativos, financieros y técnicos articulados a los Planes de Desarrollo, que permita orientar la inversión pública y la asignación de recursos con criterios de equidad y solidaridad, que fortalezca las relaciones entre el gobierno local y la población y promueva la transparencia en la administración municipal y el cumplimiento de sus objetivos y fines.	Procesos	Administrativos	Importantes Medianamente importantes Nada importantes	Entrevista	Cuestionario
		Financieros	Suficientes Insuficientes	Entrevista	Cuestionario
		Técnicos	Planificación y participación	Entrevista	Cuestionario
	Articulación con planes de desarrollo nacional, regional y provincial	Plan estratégico cantonal	Cuenta No cuenta	Entrevista	Cuestionario
		Plan de Desarrollo Parroquial	Cuenta No cuenta	Encuesta	Cuestionario
	Inversión pública	Planificada y participativa	Mucho Poco Nada	Encuesta	Cuestionario
		Asignación de recursos equitativa y solidaria	Siempre Casi siempre Nunca	Encuesta	Cuestionario
		Priorización de obras y coordinación con Juntas parroquiales	Mucho Poco Nada	Encuesta	Cuestionario
	Objetivos y fines	Implementación de sistema presupuestario con criterios de planificación y participación	Disposiciones de la Constitución Política y del COOTAD	Entrevista	Cuestionario
		Construcción de obras y servicios en cantidad calidad y cobertura	Muy buena Buena Regular	Encuesta	Cuestionario
		Transparencia en el proceso presupuestario	Importante Medianamente importante Muy importante	Encuesta	Cuestionario

***Fuente*: Instructor Dr. Mario Montenegro**
***Elaboración*: Investigadora**

Población de la Investigación

La investigación se desarrolló en el Municipio del Cantón Biblián, ubicado en la Provincia del Cañar. La población o universo está conformado por los niveles legislativo, directivo, asesor y de apoyo, es

decir por ejecutivos y funcionarios que cuentan con la información, los datos y la evidencia empírica de lo que se necesita conocer y por todos los empleados y trabajadores de la entidad que llega aproximadamente a un número de 156 personas. Además en forma complementaria se cuenta con la colaboración de los presidentes de las 4 Juntas Parroquiales del Cantón.

Cuadro 3

Población

CONCEJO MUNICIPAL	7
ALCALDE	1
DIRECTORES DEPARTAMENTALES	3
JEFES DE SECCIÓN	7
PERSONAL ADMINISTRATIVO DE APOYO	34
TRABAJADORES	100
PRESIDENTES DE JUNTAS PARROQUIALES	4
TOTAL	**156**
Directivos	8
Funcionarios	44
Trabajadores	100
Población complementaria	4

***Elaboración*: Investigadora**

Como se puede ver, la población no es muy grande y permitió manejar convenientemente todos los datos. Los estratos poblacionales son absolutamente identificables. En la investigación se involucró directa o indirectamente a todo el personal municipal, mediante la aplicación de un censo.

Métodos

Se utilizaron fundamentalmente métodos teóricos que son esenciales para la comprensión de los hechos y para la formulación de las hipótesis, entre estos tenemos:

Analítico

Fue de trascendental importancia, puesto que permitió analizar aspectos concretos de la investigación, extrayendo las partes de un todo con el objeto de conocerlas, comprenderlas y explicarlas.

Sintético

Luego de extraer y analizar los aspectos teóricos, se pasó a recomponer los elementos dispersos en una nueva totalidad para establecer una explicación tentativa, cuya síntesis se presentará en el informe final mediante la redacción de la propuesta de manera holística.

Inductivo

Este método permitió partir de hechos, acontecimientos, situaciones de carácter particular para llegar a conocimientos generales. Tuvo fundamental aplicación en la formulación del diagnóstico y en la presentación de conclusiones y recomendaciones.

Deductivo

Este método se utilizó para determinar elementos puntuales como democracia participativa, transparencia, equidad, eficiencia, eficacia, inclusión y justicia social, corresponsabilidad comunitaria, desarrollo sostenible y sustentable, desconcentración, descentralización administrativa y todos los demás aspectos relacionados.

Técnicas e Instrumentos

Se utilizaron las técnicas que proporciona la investigación científica tales como:

Encuesta

Esta técnica se aplicó para realizar el diagnóstico y estuvo dirigida a los funcionarios y trabajadores de la Municipalidad, pues son quienes poseen la información y la aplican en la toma de decisiones o en el análisis administrativo financiero o técnico relacionado con la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

Los integrantes de la población fueron categorizados en empleados, trabajadores y presidentes de Juntas Parroquiales y se elaboraron encuestas para cada grupo.

Entrevista

Con el fin de recabar información política, financiera y técnica se procedió a la realización de entrevistas previamente estructuradas al Alcalde y a los siete Concejales del Municipio de Biblián. Las opiniones y los datos que se obtuvieron permitieron reforzar los resultados de las encuestas y facilitaron el procesamiento, análisis, interpretación, discusión, tabulación e interpretación de los resultados.

Observación Directa

Se realizaron observaciones de campo con el fin de determinar la infraestructura física, equipos, sistemas e información con que cuenta la Municipalidad de Biblián. Además nos involucramos directamente en los procesos de prestación de servicios y construcción de obras, de tal manera que se pudo determinar, analizar y evaluar todos los aspectos relevantes y colaterales.

Bibliografía

Se consultó permanentemente las leyes, textos, documentos, manuales, revistas, ordenanzas, reglamentos y páginas web en aspectos referentes a planificación, presupuestos participativos y a otros temas que de alguna manera pudieron contribuir a esclarecer la investigación.

Para iniciar la investigación se contó con la autorización del Alcalde y de los Concejales, la misma que fue dada a conocer de manera oportuna a todos los empleados y trabajadores.

Proceso de la Información

Proceso del Diagnóstico

Se aplicaron las preguntas de investigación y se utilizaron variables cualitativas para explicar en forma adecuada los procesos y los resultados y cuantitativas para medir atributos, cualidades y cantidades. Las variables son complejas porque midieron varios aspectos y dimensiones en escalas nominales, ordinales y en cierta forma, racionales. Los datos son los resultados obtenidos.

Los resultados de las entrevistas que se realizaron a los directivos son de vital importancia porque permitieron obtener información sobre

aspectos políticos trascendentales en el tema.

Los funcionarios y trabajadores fueron requeridos para la aplicación de encuestas categorizadas de acuerdo a las necesidades de información financiera, técnica, legal o administrativa. Los resultados fueron analizados, interpretados y tabulados.

También se obtuvieron datos de la observación directa. Todos los resultados obtenidos se presentan en cuadros debidamente numerados y con las fuentes correspondientes.

Proceso de Construcción de la Propuesta

La investigación no pretende únicamente determinar el problema, sino además proporcionar mecanismos que permitan emprender en procesos de mejoramiento de la situación actual. La propuesta que se pone a consideración de la Municipalidad contiene tanto los planteamientos del marco teórico como los principales factores obtenidos del diagnóstico, las opiniones conseguidas de los integrantes de los procesos legislativo, gobernante, asesor, habilitante y de apoyo y que reflejan en forma clara la utilidad práctica del estudio, además se consideran las sugerencias de los informantes, así como los conocimientos y la experiencia de la investigadora.

Las normas técnicas de redacción y los requerimientos teóricos y metodológicos de la Universidad Técnica del Norte aplicables a los procesos de graduación de postgrado fueron estrictamente considerados.

Resultados

Los resultados obtenidos fueron cuantificados, permitiendo establecer técnicamente el Diseño de un Sistema para la Formulación,

Ejecución, Control y Evaluación de Presupuestos Participativos que se adapte a las características de las democracias modernas, mediante la incorporación de la participación ciudadana como elemento que haga más eficiente y enriquezca la acción del gobierno local del Cantón Biblián. El presupuesto participativo no constituye un fin en sí mismo, sino una estrategia de construcción compartida de Desarrollo Humano Local Sostenible.

Es importante, concentrar la atención en aquellas actividades y procesos generadores de valor agregado para los clientes finales, por lo que es necesario implantar el trabajo en equipo y la gestión participativa, logrando de esta forma un incremento en la calidad, productividad y flexibilidad, cuidando de no excluir a nadie que pueda aportar algo al proceso.

También es necesario contar con la participación, experiencia y conocimientos del personal y directivos y con su apoyo para la implementación y puesta en marcha de la propuesta.

Valor Práctico del Estudio

Este estudio tiene trascendental importancia puesto que permitirá el mejoramiento de la gobernabilidad y la promoción de la transparencia en la administración local. Facilitará la participación activa de la población tanto urbana como rural y sectores vulnerables, en el análisis, identificación, priorización, gestión, ejecución, control y evaluación de programas y proyectos. Por lo tanto se considera que redundará en directo beneficio de la parroquia central, de las cuatro parroquias rurales, barrios, sectores y comunidades que participarán en el proceso, es decir de los 20.650 habitantes del cantón Biblián.

CAPÍTULO IV

PROCESAMIENTO, ANÁLISIS, INTERPRETACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Explicación Previa

En el presente estudio no se realizó una muestra, se aplicó un censo; se efectuaron ciento cuarenta y ocho encuestas categorizadas dirigidas a funcionarios, trabajadores y Presidentes de las Juntas Parroquiales.

Las encuestas se subdividieron en tres niveles y se aplicaron a los siguientes grupos:

1. Funcionarios de la Municipalidad de Biblián, con el fin de obtener información sobre aspectos administrativos, legales y técnicos relativos a la formulación presupuestaria (anexo A1).

2. Trabajadores, con el propósito de establecer la percepción que tienen sobre la calidad de las obras y servicios entregados a la comunidad y sobre la apreciación ciudadana respecto de los mismos (anexo A2).

3. Presidentes de las Juntas Parroquiales, para conocer sobre la existencia de Planes de Desarrollo, factores que se consideran para la asignación de recursos, grado de participación comunitaria en la priorización de obras y servicios y calidad de los mismos (anexo A3).

Al Alcalde y Concejales se les realizó entrevistas estructuradas para averiguar situaciones de orden legal, técnico y político, el grado de

vinculación de la municipalidad con los gobiernos parroquiales rurales y sobre todo para conocer si creen necesario desarrollar un sistema presupuestario que considere un modelo de gestión participativo que promueva procesos de organización y que considere a la planificación como una herramienta para promover el desarrollo cantonal de manera organizada, ordenada, sustentable y sostenible (anexo A4).

Los datos cuantitativos obtenidos fueron procesados y evaluados mediante la utilización de una plantilla de tabulación.

La información cualitativa de las entrevistas se procesó utilizando la tabulación por criterios.

Luego se realizó la discusión de resultados en función de la información teórica, datos de campo y de la experiencia, contrastando los mismos con las preguntas de investigación, para formular conclusiones y recomendaciones.

Análisis e Interpretación de Resultados

Encuesta Realizada a los Funcionarios Municipales

1.- ¿Cuál es su nivel de instrucción?

Cuadro 4

Nivel de instrucción

Nivel	Frecuencia	Porcentaje
Bachiller	31	70%
Superior	10	23%
Postgrado	3	7%
Total	44	100%

***Fuente*: Encuesta funcionarios de la Municipalidad de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: de los resultados de la encuesta se determina que una minoría de funcionarios poseen título de tercero y cuarto nivel en cambio que la mayoría únicamente poseen título de bachiller, además, se pudo determinar que el 30% de los funcionarios no cumple con el perfil exigido, es decir que no están capacitados para ejercer la función debido a que los procesos de selección o ascenso no fueron los más adecuados.

2.- ¿Cuánto tiempo labora en la Municipalidad de Biblián?

Cuadro 5

Tiempo de servicio de funcionarios

Años	Frecuencia	Porcentaje
Hasta 1	2	5%
de 1 a 5	10	23%
de 5 a 10	16	36%
Más de 10	16	36%
Total	44	100%

***Fuente*: Encuesta funcionarios de la Municipalidad de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: la mayoría de funcionarios labora en la Municipalidad por períodos que van desde 5 hasta 10 años o más, lo que garantiza amplia experiencia en el desempeño de sus funciones; un pequeño porcentaje lo hace por períodos inferiores. No se practica la rotación de funciones y tampoco se impulsa procesos de capacitación del personal.

3.- ¿En qué área ejerce actualmente su cargo?

Cuadro 6

Área de trabajo de funcionarios

Área	Frecuencia	Porcentaje
Administrativa	4	9%
Financiera	14	32%
Legal	2	4%
Planificación	3	7%
Obras Públicas	21	48%
Total	**44**	**100%**

***Fuente*: Encuesta funcionarios de la Municipalidad de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: un gran porcentaje de funcionarios se encuentra prestando sus servicios en las áreas financiera y de obras públicas (80%), lo que es entendible por cuanto el fin primordial de la Municipalidad es la construcción de obras y la prestación de servicios; un porcentaje reducido (20%) labora en las áreas administrativa, de planificación y legal.

4.- ¿Cuáles considera son los aspectos más importantes que se deben tomar en cuenta en la formulación del presupuesto municipal?

Cuadro 7

Aspectos para la formulación del presupuesto

Aspectos	Frecuencia	Porcentaje
Administrativos	6	14%
Financieros	14	32%
Políticos	8	18%
Técnicos	16	36%
Total	**44**	**100%**

***Fuente*: Encuesta funcionarios de la Municipalidad de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: los funcionarios en su mayoría (68%) manifiestan que los aspectos más importantes que deben considerarse en la formulación del presupuesto municipal son los técnicos y financieros, en cambio el resto considera que son de importancia los aspectos políticos y administrativos, situación que ha provocado una marcada diferencia en el grado de desarrollo socioeconómico y de cobertura de servicios entre los diferentes sectores.

5.- ¿Considera que la entidad cuenta con un sistema que permita la elaboración de un presupuesto con criterios de planificación y participación?

Cuadro 8

Criterios de planificación y participación

Planificación y participación	Frecuencia	Porcentaje
Si	14	32%
No	30	68%
Total	**44**	**100%**

***Fuente*: Encuesta funcionarios de la Municipalidad de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: la percepción de que la Municipalidad no cuenta con un sistema que permita la elaboración de un presupuesto en donde los ciudadanos tengan la posibilidad de intervenir, tomar parte y ser considerados en las diferentes instancias es bastante alta, alcanza un 68%, en tanto que la minoría (32%) piensa que si se consideran estos dos aspectos relevantes.

6.- ¿La oficina a su cargo participa en la elaboración del presupuesto municipal?

Cuadro 9

Elaboración del presupuesto

Participa	Frecuencia	Porcentaje
Si	12	27%
No	32	73%
Total	**44**	**100%**

***Fuente*: Encuesta funcionarios de la Municipalidad de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: un alto porcentaje de funcionarios contesta que no tiene ninguna participación en la elaboración del presupuesto, lo que demuestra que este proceso no responde a un trabajo coordinado en equipo que permita una mejor comprensión de las realidades y necesidades de la comunidad. Solamente el 27% se involucra en el análisis y establecimiento de los rubros a considerarse para los diferentes sectores.

7.- ¿La entidad cuenta con respaldo legal que permita mejorar sus ingresos mediante la correcta fijación de impuestos, tasas y tarifas?

Cuadro 10

Respaldo legal que ampare ingresos

Respaldo legal	Frecuencia	Porcentaje
Mucho	0	0%
Poco	26	59%
Nada	3	7%
No conoce	15	34%
Total	**44**	**100%**

***Fuente*: Encuesta funcionarios de la Municipalidad de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: un porcentaje elevado manifiesta que la Municipalidad tiene poco respaldo legal que le permita mejorar sus ingresos, lo que significa que se ha descuidado en la elaboración de ordenanzas o que las pocas que existen no han sido actualizadas. Esta pregunta contaba únicamente con tres alternativas de respuesta, sin embargo sorprende el hecho de que quince funcionarios añadieron la respuesta **No conoce,** lo que implica que 34% de empleados ignoraran aspectos relevantes de la administración municipal.

8.- ¿Considera que en la formulación del presupuesto participa la sociedad civil?

Cuadro 11

Participación ciudadana

Participación Ciudadana	Frecuencia	Porcentaje
Mucho	0	0%
Poco	26	59%
Nada	18	41%
Total	**44**	**100%**

***Fuente*: Encuesta funcionarios de la Municipalidad de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: la mayoría de empleados reconoce que la municipalidad involucra poco a la sociedad civil en la responsabilidad de gestionar, formular, ejecutar y evaluar el presupuesto cantonal como medio para resolver sus problemas mediante acciones organizadas en una planificación común. El 41% considera que la ciudadanía no tiene participación alguna en este proceso.

9.- ¿Existen formularios que permitan entregar información sobre los

requerimientos para la formulación del presupuesto?

Cuadro 12

Formularios para entrega de información

Formularios	Frecuencia	Porcentaje
Si	6	14%
No	38	86%
Total	**44**	**100%**

***Fuente*: Encuesta funcionarios de la Municipalidad de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: de los resultados de la encuesta se desprende que no existen formularios que permitan entregar información para la elaboración del presupuesto, razón por la que es necesario efectuar continuas reformas que permitan hacer frente a los requerimientos de los diferentes departamentos.

Encuesta Realizada a los Trabajadores Municipales

1.- ¿Cuánto tiempo labora Ud. en la Municipalidad de Biblián?

Cuadro 13

Tiempo de servicio de trabajadores

Años	Frecuencia	Porcentaje
Hasta 1	6	6%
de 1 a 5	19	19%
de 5 a 10	34	34%
Más de 10	41	41%
Total	**100**	**100%**

Fuente: Encuesta trabajadores de la Municipalidad de Biblián
Elaboración: Investigadora

Análisis: los trabajadores municipales tienen una amplia experiencia en el desempeño de sus funciones, lo que constituye un importante factor a aprovechar. El 75% trabaja por períodos que van desde 5 hasta 10 años o más, el resto lo hace por períodos de tiempo menores.

2.- ¿En qué área ejerce su cargo?

Cuadro 14

Área de trabajo

Area	Frecuencia	Porcentaje
Agua potable	5	5%
Canalización	10	10%
Medio ambiente	16	16%
Otros servicios comunales	69	69%
Total	**100**	**100%**

***Fuente*: Encuesta trabajadores de la Municipalidad de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: la mayoría de trabajadores municipales se desempeñan en las áreas de otros servicios comunales y medio ambiente, es decir en la construcción de canchas deportivas, casas comunales, aulas escolares, mejoramiento vial, pavimento de calles, aceras y bordillos, mantenimiento de parques, reforestación de las márgenes del río Burgay, entre otras, el resto lo hace en las áreas de agua potable y canalización. Nunca se ha enviado a los trabajadores a cursos de capacitación, con el fin de prepararlos para desempeñarse en las diferentes áreas.

3.- ¿Las obras/servicios que realiza/presta la Municipalidad se rigen por criterios técnicos?

Cuadro 15

Aplicación de criterios técnicos

Criterios técnicos	Frecuencia	Porcentaje
Sí	31	31%
No	69	69%
Total	**100**	**100%**

***Fuente*: Encuesta trabajadores de la Municipalidad de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: resulta bastante sorprendente que un alto porcentaje (69%) de trabajadores municipales, es decir de quienes realizan directamente las obras e implementan los servicios piense que no se aplican criterios técnicos; el resto de trabajadores manifiesta lo contrario.

4.- ¿Considera Ud. que las autoridades y funcionarios municipales están capacitados para desempeñar sus labores?

Cuadro 16

Capacidad de autoridades y funcionarios municipales

Nivel	Frecuencia	Porcentaje
Poco capacitados	16	16%
Medianamente capacitados	60	60%
Muy capacitados	24	24%
Total	**100**	**100%**

***Fuente:* Encuesta trabajadores de la Municipalidad de Biblián**
***Elaboración:* Investigadora**

Análisis: los resultados de las encuestas demuestran que las autoridades y funcionarios municipales están medianamente capacitados o muy capacitados, aspecto que debe ser aprovechado para revertir la situación actual.

5.- ¿Los obreros están capacitados para desarrollar su trabajo?

Cuadro 17

Capacidad de los obreros

Nivel	Frecuencia	Porcentaje
Poco capacitados	5	5%
Medianamente capacitados	56	56%
Muy capacitados	39	39%
Total	**100**	**100%**

***Fuente*: Encuesta trabajadores de la Municipalidad de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: la mayoría de trabajadores señala que están medianamente capacitados o muy capacitados para desarrollar su trabajo, que podrían hacerlo de mejor forma si el personal técnico de la Municipalidad asume su responsabilidad en el establecimiento de objetivos y metas y en aprovechar su amplia experiencia para mejorar la calidad en la construcción de las obras y en la implementación de los servicios. Un mínimo porcentaje señala que están poco capacitados.

6.- ¿La comunidad se involucra en la realización de las obras y en la prestación de los servicios?

Cuadro 18

Involucramiento comunitario

Nivel	Frecuencia	Porcentaje
Nunca	38	38%
A veces	47	47%
Siempre	15	15%
Total	**100**	**100%**

***Fuente*: Encuesta trabajadores de la Municipalidad de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: el 85% de trabajadores considera que nunca o a veces la comunidad se involucra en la realización de las obras y en la prestación de los servicios, pero que lo hace únicamente en la provisión de los alimentos para los trabajadores, su criterio no es tomado en cuenta en procura de mejorar la calidad de los mismos. Una minoría equivalente al 15% considera que siempre lo hace.

7.- ¿Cuál es la percepción ciudadana respecto a la calidad, cantidad y cobertura de las obras y/o servicios?

Cuadro 19

Cantidad, calidad y cobertura de obras y/o servicios

Percepción	Frecuencia	Porcentaje
Buena	16	16%
Regular	57	57%
Mala	27	27%
Total	**100**	**100%**

***Fuente*: Encuesta trabajadores de la Municipalidad de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: Existe una percepción bastante alta en los trabajadores de que la ciudadanía considera como regulares las obras y/o servicios que presta la Municipalidad de Biblián en cuanto a calidad, cantidad y cobertura, aspecto que resulta muy preocupante y en el que hay que poner especial énfasis al momento de diseñar la propuesta de solución a la problemática actual.

Encuesta aplicada a los Presidentes de las Juntas Parroquiales

1.- ¿Las nuevas funciones que otorga la Constitución a las Juntas

Parroquiales facilita la coordinación con el ente municipal?

Cuadro 20

Constitución facilita coordinación con la Municipalidad

Facilita	Frecuencia	Porcentaje
Sí	4	100%
No	0	0%
Total	**4**	**100%**

***Fuente*: Encuesta Presidentes de Juntas Parroquiales de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: los 4 Presidentes de las Juntas Parroquiales consideran que las nuevas competencias que les asigna la Constitución aprobada en el 2008, permitirán mejorar la coordinación con la Municipalidad, especialmente en lo que tiene que ver con planificar el desarrollo parroquial, construir y mantener la infraestructura física, promover la organización de los ciudadanos de las comunas, vigilar la ejecución de las obras y la calidad de los servicios, entre otras actividades.

2.- ¿Su Parroquia cuenta con un Plan de Desarrollo?

Cuadro 21

Plan de Desarrollo Parroquial

Cuenta	Frecuencia	Porcentaje
Cuenta	3	75%
No cuenta	1	25%
Total	**4**	**100%**

Fuente: Encuesta Presidentes de Juntas Parroquiales de Biblián
Elaboración: Investigadora

Análisis: Tres parroquias disponen de un Plan de Desarrollo realizado con el auspicio y asesoría del Gobierno Provincial del Cañar en los dos casos y con el financiamiento de la Municipalidad de Biblián en el tercero. Únicamente una parroquia se encuentra en proceso de elaboración del Plan de Desarrollo que deberá estar concluido en el mes de Marzo del próximo año.

3.- ¿Considera Ud. que la Municipalidad de Biblián asigna sus recursos en forma justa y equitativa a las diferentes parroquias, tomando como referencia: población, extensión y necesidades insatisfechas?

Cuadro 22

Asignación equitativa y solidaria de recursos municipales

Asignación equitativa y solidaria	Frecuencia	Porcentaje
Siempre	0	0%
Casi siempre	2	50%
Nunca	2	50%
Total	4	100%

***Fuente*: Encuesta Presidentes de Juntas Parroquiales de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: dos Presidentes de Juntas Parroquiales consideran que la distribución de los recursos presupuestarios nunca se realiza en forma equitativa y solidaria y el otro 50% piensa que casi siempre se lo hace. Las parroquias más grandes continuamente reclaman porque aspectos relativos a superficie y población tengan mayor peso en la asignación de recursos.

4.- ¿Las Juntas Parroquiales participan en la priorización de obras y servicios y en la formulación del presupuesto municipal?

Cuadro 23

Participación en priorización de obras y servicios y formulación del presupuesto

Participa	Frecuencia	Porcentaje
Mucho	0	0%
Poco	0	0%
Nada	4	100%
Total	**4**	**100%**

***Fuente*: Encuesta Presidentes de Juntas Parroquiales de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: según la encuesta todos los Presidentes de las Juntas Parroquiales manifiestan no tener ninguna participación en la priorización de las obras y servicios y mucho menos en la formulación del presupuesto municipal, a pesar de que la nueva Constitución señala enfáticamente que deberá garantizarse la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

5.- Las obras y servicios que la Municipalidad entrega en su Parroquia en cuanto a calidad y cobertura son:

Cuadro 24

Calidad y cobertura de obras y servicios en Parroquias

Calidad y cobertura	Frecuencia	Porcentaje
Muy buena	0	0%
Buena	2	50%
Regular	2	50%
Total	**4**	**100%**

***Fuente*: Encuesta Presidentes de Juntas Parroquiales de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: los resultados de la encuesta muestran que la calidad y cobertura de las obras y servicios va de buena a regular, de todas maneras la percepción del total de encuestados es que con los recursos asignados, dichas obras y servicios podrían realizarse de mejor manera, si se aprovechan los criterios de los técnicos y la mano de obra municipal que en su mayoría tiene amplia experiencia.

6.- ¿La comunidad participa activamente en la construcción de obras?

Cuadro 25

Participación comunitaria en construcción de obras

Participación comunitaria	Frecuencia	Porcentaje
Siempre	4	100%
Casi siempre	0	0%
Nunca	0	0%
Total	**4**	**100%**

***Fuente*: Encuesta Presidentes de Juntas Parroquiales de Biblián**
***Elaboración*: Investigadora**

Análisis: el total de encuestados señala que la comunidad participa activamente en la construcción de las obras, más aun cuando la nueva Constitución le ha asignado la competencia de planificar, construir y mantener la infraestructura física de la Parroquia.

Tendencia de Opinión Entrevista

Las respuestas a las preguntas realizadas en la entrevista fueron muy disímiles, sin embargo se buscó establecer una tendencia de opinión en cada una de ellas.

1. ¿La Municipalidad cuenta con un plan estratégico global en el que

se especifiquen obras y se establezcan plazos?

Se considera que el principal problema para implementar la presupuestación participativa es la inexistencia de un Plan de Desarrollo global que permita orientar anualmente recursos a proyectos y temas más estratégicos que se encuentren perfectamente articulados, contrastando con las típicas obras intrascendentes asignadas en la actualidad, sin ninguna planificación y de acuerdo a criterios subjetivos del ejecutivo; sin embargo este aspecto se considera perfectamente superable en el corto plazo.

2. ¿La Municipalidad cuenta con un sistema integral que permita la formulación de presupuestos planificados y participativos?

Los entrevistados señalan que no se cuenta con un sistema integral que permita interpretar la voluntad y las demandas de la población en especial del sector rural y traducirlas en presupuestos equitativos y solidarios al momento de otorgar obras y servicios que contribuyan a reducir los niveles de migración rural hacia la ciudad y el exterior. Los presupuestos se establecen en base a una propuesta presentada por cada departamento para el año siguiente.

3. ¿Los funcionarios municipales están lo suficientemente capacitados administrativa y técnicamente?

En forma mayoritaria se señala que dentro de la municipalidad existen recursos humanos que no están siendo aprovechados de acuerdo a su formación y capacidad profesional, sin embargo, también se considera que los factores a ser aprovechados son: la capacidad administrativa, técnica y operativa, así como la propensión de funcionarios y trabajadores a convertirse en puntales del desarrollo local.

4. ¿Para su gestión considera oportuna y suficiente la información que le proveen las diferentes dependencias municipales?

Las diferentes dependencias municipales están en capacidad de proveer oportuna y amplia información, lamentablemente desde la Alcaldía se trata de ocultar información al cuerpo edilicio.

5. ¿Considera importante la participación de la comunidad en la priorización de obras?

Existe el criterio generalizado de que la participación ciudadana es muy importante para priorizar las obras y sobre todo para que los ciudadanos se conviertan en fiscalizadores de las mismas.

6. ¿Para el Concejo Municipal son importantes los criterios técnicos, de planificación y participación, o por el contrario deben prevalecer situaciones de carácter político?

Ante esta pregunta, se manifiesta, que es difícil que al asumir una dignidad se olvide totalmente la política, porque servir a los demás es también una forma de hacer política, sin embargo, se considera que deben prevalecer los criterios técnicos, siempre y cuando sean el resultado de un proceso de socialización y priorización con la comunidad.

7. ¿La Municipalidad cuenta con sustento legal para la aplicación de impuestos, tasas, tarifas y contribución especial de mejoras que permita disponer de ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades de la población?

Una de las mayores debilidades de la Municipalidad es el no contar con ordenanzas actualizadas. La falta de asesoramiento jurídico impide a los Concejales trabajar más en la tarea de legislar y proponer nuevos y mayores ingresos no sólo a través de tasas o impuestos sino mediante la generación de proyectos que permitan ejecutar obras con recursos provenientes de ONGs o del gobierno central.

8. ¿Cuál es la relación actual con las Juntas Parroquiales?

Existe una buena relación, se considera que las Juntas Parroquiales son entes claves del presupuesto participativo que convocan, informan, reúnen y participan en la planificación y ejecución del proceso, por lo que es necesario brindarles la oportunidad de fortalecer su protagonismo a nivel local.

9.- ¿Cómo se formula actualmente el presupuesto municipal?

El presupuesto municipal se elabora dentro de las cuatro paredes de la sala de sesiones y solamente remitiéndose a los oficios que entrega el Señor Alcalde al departamento financiero con las peticiones de obras de los diferentes sectores. El procedimiento debería ser distinto con la participación de las Comisiones del Concejo y la ciudadanía para generar un empoderamiento de la comunidad en la ejecución de las obras.

10. ¿Se considera la participación ciudadana para la formulación del presupuesto municipal?

Definitivamente no existe participación ciudadana en la formulación del presupuesto municipal. Hasta la presente fecha nunca se ha convocado a los representantes de los barrios, comunidades y parroquias para que participen en el proceso presupuestario.

11. ¿Considera necesario un sistema presupuestario participativo, que tenga en cuenta las disposiciones de la nueva Constitución referentes a la implementación obligatoria de mecanismos de planificación articulados a los diferentes niveles de gobierno?

El desarrollo de un sistema para la formulación, ejecución control y evaluación de presupuestos participativos genera especial interés en el Alcalde y los Concejales del Municipio del Cantón Biblián, como un mecanismo novedoso de participación, planificación, gestión y definición de la inversión municipal, más aún si se considera que la Constitución aprobada en el 2008 fortalece la participación ciudadana en todos los

niveles y ámbitos territoriales.

Se recalca en la predisposición del Alcalde y los Concejales de dejar a un lado banderías políticas que ocasionan conflictos entre el proceso tradicional con lógicas clientelares y las nuevas exigencias de coordinación municipal, de diálogo y de relación con la ciudadanía que genera confianza y da legitimidad y transparencia al proceso.

Discusión de Resultados en Función de la Información Teórica, Datos de Campo y Experiencia de la Investigadora.

Los funcionarios en general presentan un bajo nivel de instrucción, el mayor porcentaje corresponde a bachilleres, sin embargo los mismos están predispuestos a desarrollar sus capacidades, acompañar la adaptación municipal al presupuesto participativo y motivar para que los equipos de los gobiernos locales se transformen en aliados, en lugar de obstáculos. Además cabe resaltar que los puestos ubicados en los rangos de jefatura y dirección están ocupados por personas que poseen un nivel técnico altamente desarrollado, perfil apropiado y amplia experiencia en el desempeño de sus funciones, pues el promedio de permanencia en la entidad va desde los 5 hasta más de 10 años.

La construcción de obras y la prestación de servicios en cantidad, calidad y cobertura es el principal fin que persigue la Municipalidad por lo que estructuralmente un elevado porcentaje de funcionarios y trabajadores laboran en esta área, los cuales se encuentran directamente vinculados con la ciudadanía tanto del ámbito urbano como rural.

Las obras y servicios que realiza o implementa la municipalidad no se rigen por criterios técnicos según un alto porcentaje de encuestados, no obstante existe la percepción generalizada de que para la priorización de las demandas deben primar criterios técnicos que consideren y analicen las carencias en equipamiento y servicios públicos para posibilitar

una distribución más justa de los recursos a fin de superar las desigualdades.

El nivel directivo entrevistado concuerda que hay que desterrar actitudes clientelares que priorizan obras que pueden reivindicar electoralmente y que los recursos financieros deben ser distribuidos considerando la población, la extensión territorial y sobre todo las necesidades básicas insatisfechas.

Una de las más grandes falencias del sistema presupuestario actual es definitivamente la falta de planificación, pues no se cuenta con un Plan de Desarrollo Cantonal, que defina ejes, prioridades y estrategias, además el ejecutivo, que es quien debe tomar la decisión política en primera instancia se ha mostrado renuente a crear espacios de gestión participativa a nivel local que generen un rol ciudadano de proposición, interlocución, corresponsabilidad y control.

En la investigación de campo se pudo constatar que la mayoría de funcionarios no participa en la elaboración del presupuesto municipal, ni siquiera conoce aspectos fundamentales, por lo que es necesario involucrarlos en el proceso como una herramienta que respalde el buen desarrollo de cada una de las fases, colabore y fortalezca los espacios de participación ciudadana y dé seguimiento a la ejecución de las obras.

A nivel ejecutivo no existe verdadera conciencia de la importancia de contar con respaldo legal (ordenanzas) que permita mejorar el nivel de ingresos de gestión que en la actualidad es extremadamente bajo, sin embargo el cuerpo edilicio está empeñado en superar esta situación.

Uno de los principales factores para alcanzar el éxito en la implementación de presupuestos participativos constituye el involucramiento ciudadano que en algunas comunidades alcanza niveles bastante altos, sin embargo existen sectores reacios a contribuir en la realización de obras, por falta de motivación o sensibilización o porque no

fueron tomados en cuenta en el momento de priorizar y distribuir. Esto sumado a la falta de planificación ha contribuido a que un gran porcentaje considere que la percepción ciudadana es que la calidad, cantidad y cobertura de las obras y/o servicios va de buena a regular.

Las nuevas competencias que la Constitución de la República del Ecuador otorga a las Juntas Parroquiales, sin lugar a dudas, contribuirán al cambio de relaciones de poder a nivel local y permitirá que la última instancia de la democracia representativa participe, discuta y decida cómo se distribuirá, ejecutará, controlará y evaluará el presupuesto municipal. Para ello la mayoría de parroquias cuenta ya con un Plan de Desarrollo que le permita articularse con la planificación nacional, regional y local expresada en el presupuesto participativo.

Contrastación de las Preguntas de Investigación con los Resultados de la Discusión

¿Cuáles son los aspectos administrativos que provocan inconvenientes en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto?

Entre los principales factores a considerar se tiene: la falta de involucramiento de autoridades, funcionarios y personal municipal, la falta de socialización de las políticas municipales, la escasa coordinación con las Juntas Parroquiales, la inexistencia de ordenanzas y reglamentos que permitan un incremento en los ingresos de autogestión, así como la aplicación de un sistema presupuestario cuya principal característica sea la participación comunitaria y que ponga especial énfasis a las prioridades de cada uno de los sectores y comunidades.

¿Cuáles son los aspectos de carácter técnico que provocan que la formulación y ejecución del presupuesto del Municipio de Biblián no

responda a criterios de planificación y participación?

En primer lugar se ha podido determinar que la Municipalidad no cuenta con un Plan Estratégico Institucional alineado con el Plan Nacional de Desarrollo y con las políticas públicas del gobierno que permita la asignación de recursos considerando población, extensión y necesidades insatisfechas y de acuerdo a las prioridades establecidas en el mismo, sin consideraciones de orden político o clientelar que generen inconformidades en los sectores que se consideran perjudicados,.

¿Cuáles son las situaciones relativas al talento humano que provocan bajos niveles de gestión e insatisfacción de los usuarios?

Los funcionarios a nivel de jefatura y dirección cuentan al menos con estudios superiores y con la experiencia adecuada, los directivos consideran que no existe problema en cuanto a su capacidad, ni tampoco a la capacidad de los obreros que también tienen amplia experiencia, lo que garantiza en cierta medida la calidad del talento humano que trabaja en la Municipalidad de Biblián, sin embargo por las respuestas dadas por los mismos encuestados las autoridades, funcionarios y trabajadores están medianamente capacitados, y la calidad de las obras y servicios no es la mejor, lo que demuestra que otro factor que hay que considerar es el bajo nivel de competencia en los distintos puestos, lo que se puede superar mediante programas de capacitación dirigidos a elevar y mantener los niveles requeridos en todos los ámbitos.

¿Cuáles son los beneficios que se obtienen con la implementación de un sistema presupuestario que priorice criterios técnicos y consensos ciudadanos?

La implementación de presupuestos participativos en la gestión pública supone innovar la relación entre las diferentes esferas de gobierno y la población, por lo tanto el principal beneficio que se obtiene es estimular el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones

con relación a los recursos públicos y la repartición del poder a través de la búsqueda de una mayor inclusión política, justicia social y profundización de la democracia. En este proceso de planificación participativa los pobladores definen ejes, estrategias y prioridades en obras y servicios, los que necesariamente deben articularse a los planes estratégicos cantonales, provinciales, regionales y nacionales es decir a instrumentos de planificación a largo plazo en donde prevalezcan los criterios técnicos que permitan alcanzar un alto grado de eficiencia en la inversión pública.

Este modelo de gestión del Estado no solamente contribuirá a la transparencia de la adjudicación, el uso y control de los recursos públicos, sino también a reducir la inequidad social y territorial.

¿Cuáles son los aspectos administrativos, procedimientos a seguir e instrumentos que permitan organizar y capacitar al talento humano para hacer frente al nuevo enfoque presupuestario?

A nivel del Concejo Municipal (Alcalde y Concejales) se requiere una decisión política firme para transparentar la discusión de las demandas entre los diferentes actores que elimine los espacios para la manipulación y el uso de cuotas de poder con fines clientelares.

Se requiere además una reorganización del personal de los diferentes departamentos que permita ubicar a funcionarios con hábitos de transparencia y eficiencia en puestos claves para el proceso; capacitación en términos metodológicos, participativos, normativos y territoriales; motivación (autoestima), así como la creación de la Unidad de Participación y Desarrollo dentro del organigrama municipal.

El nuevo modelo presupuestario exige un cambio de hábitos en el trabajo de los funcionarios que los obligue a pasar del escritorio a una labor de campo, que facilite la comprensión de la problemática social y una mayor cercanía con los pobladores, es decir se requiere cambiar poco

a poco la cultura institucional.

La estrategia de implementación de un presupuesto participativo concomitantemente con la capacitación a los actores políticos y funcionarios municipales, debe considerar una estrategia de fortalecimiento de los actores de la sociedad civil, que permita a los ciudadanos dejar de ser simples observadores para convertirse en protagonistas de la gestión pública, es decir ciudadanos plenos, activos, críticos y exigentes.

CAPÍTULO V

PROPUESTA DE SOLUCIÓN VIABLE

“Diseño de un Sistema para la Formulación, Ejecución, Control y Evaluación de Presupuestos Participativos”

Antecedentes de la Propuesta

Algunos aspectos encontrados en el diagnóstico, permiten determinar los puntos de vista de cuatro grupos claramente definidos que tienen como objetivo común iniciar un proceso de planificación estratégica participativa que lleve a la democratización en la toma de decisiones y en la repartición del poder:

Primer Grupo, Alcalde y Concejales, para quienes un sistema presupuestario participativo permitiría democratizar la distribución de recursos y dejar a un lado el “presupuesto politizado” atendiendo a todas las comunidades de acuerdo a sus principales necesidades.

Segundo Grupo, funcionarios y servidores municipales, quienes consideran que un sistema presupuestario participativo involucraría al Municipio con una planificación más exacta respecto de las obras y el cronograma de implementación de las mismas, así como mejoraría de manera significativa el nivel de coordinación e información permitiendo a la ciudadanía ejercer sus derechos de seguimiento y control.

Tercer Grupo, trabajadores municipales, para quienes también es importante contar con un sistema que permita la aplicación de criterios

técnicos que lleve a mejorar la calidad de las obras y servicios.

Cuarto Grupo, Presidentes de Juntas Parroquiales, quienes consideran que un sistema presupuestario participativo les permitiría hacer frente a las nuevas competencias que otorga la Constitución de la República del Ecuador, transparentar la gestión pública y propiciar una conciencia de solidaridad y equidad al momento de distribuir o priorizar.

Propósito de la Propuesta

Un sistema presupuestario participativo se constituirá en una importante herramienta que permitirá evidenciar el modelo de gestión y ejecutar los proyectos del Plan de Desarrollo Cantonal, a través de un proceso de democracia directa voluntaria y universal que promueva la distribución equitativa de los recursos y la búsqueda del desarrollo integral de los habitantes del Cantón; que propicie la transparencia y mejore la eficiencia y eficacia a través de la disminución de costos y mejores resultados, fortaleciendo al mismo tiempo las relaciones entre el gobierno local y la población.

La entidad cuenta con personal con una gran predisposición para capacitarse, integrarse y contribuir al proceso, lo que facilitará la implementación del modelo propuesto, sin embargo será necesario primeramente redefinir la organización institucional y las funciones de los departamentos hacia el presupuesto participativo y la creación de una unidad independiente que concentre las competencias necesarias a la luz de la sostenibilidad del proceso y su institucionalización como política pública.

Base Teórica

Modelo de Sistema Presupuestario

Dávalos Arcentales, N. (2000) definió al Sistema Presupuestario como:

> El conjunto de técnicas, métodos y procedimientos administrativos y financieros que se aplican en el ciclo presupuestario, generalmente por el período de un año, que involucra la programación, formulación, aprobación, ejecución, registro, evaluación y liquidación, cuyas fases tienen la finalidad de integrar sus elementos y logran el más efectivo rendimiento de los recursos disponibles, tanto humanos como materiales y financieros, que posibiliten alcanzar los objetivos y metas fijados en la planificación económica de un estado, institución, empresa o persona de acuerdo a sus características y naturaleza particulares (p. 720).

Objetivos de la Propuesta

Objetivo General

Diseñar un sistema que permita establecer mecanismos y pautas para el desarrollo del proceso del Presupuesto Participativo en la Municipalidad de Biblián, de acuerdo a lo que establece la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Objetivos Específicos

- Crear un mecanismo que permita ampliar la democracia participativa y la distribución del poder y mejorar la relación municipio-ciudadanía.
- Establecer un plan de acción y un marco legal que norme la

implementación del Presupuesto Participativo en el Cantón Biblián.

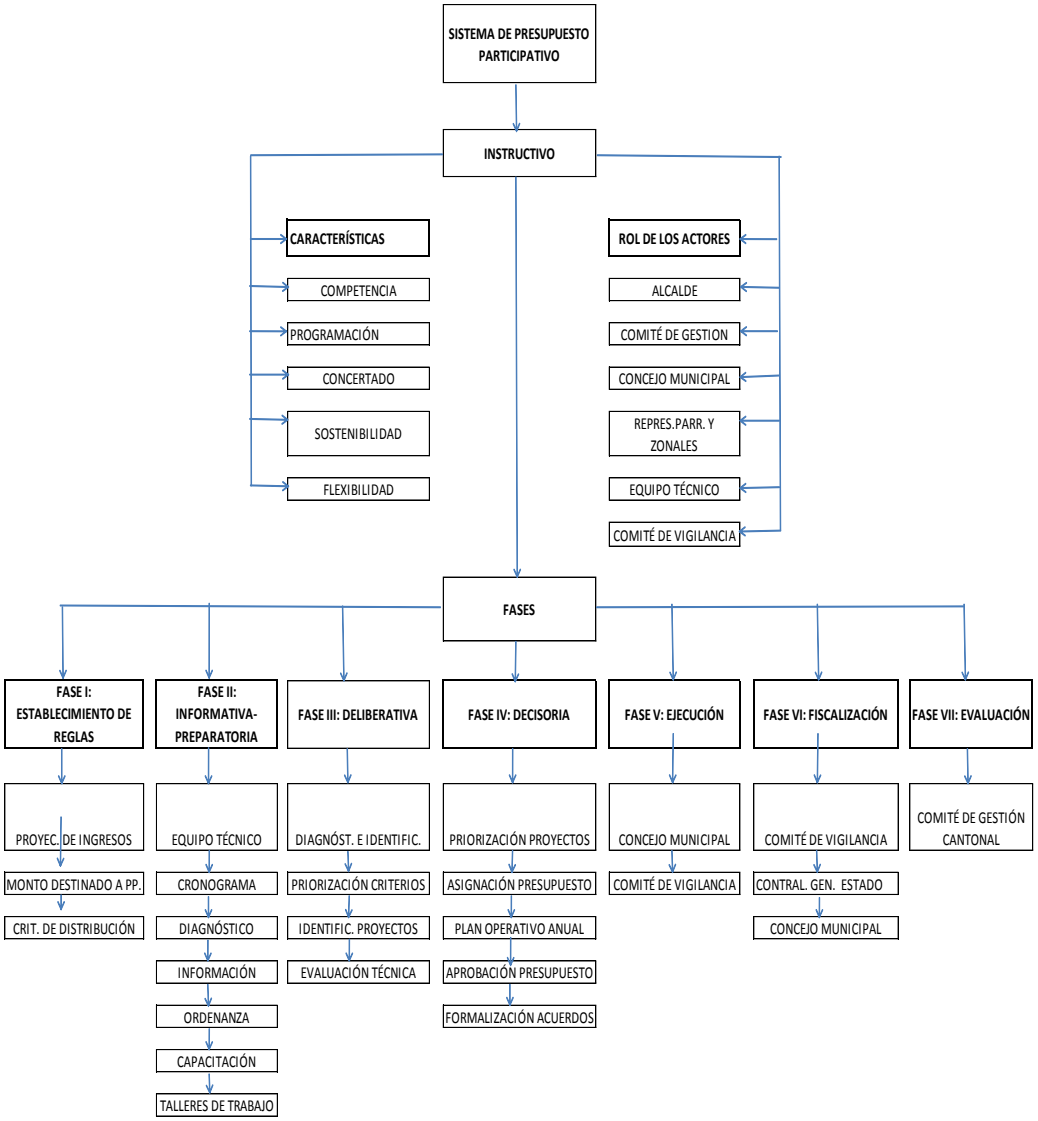
- Promover la inclusión social y el desarrollo local.
- Institucionalizar procedimientos transparentes y rendición de cuentas y mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión local.
- Determinar proyectos de inversión de impacto para el desarrollo local, que solucionen problemas fundamentales evitando la dispersión o atomización en la asignación de los recursos públicos.

Descripción de la Propuesta

La propuesta " Diseño de un Sistema para la Formulación, Ejecución, Control, y Evaluación de Presupuestos Participativos" se muestra en el siguiente esquema:

Figura 1

Sistema Presupuestario Participativo



Fuente: **Presupuestos Participativos Parroquiales. Una Estrategia de Desarrollo Local. Municipio de Cuenca**

***Elaboración*: Investigadora**

Beneficiarios

Con la implementación de un Sistema para la Formulación, Ejecución, Control y Evaluación de Presupuestos Participativos se

beneficiarán todas las parroquias, barrios o sectores que participen del proceso de discusión, planificación y formulación del presupuesto. Como los recursos son generalmente inferiores al volumen de las demandas, los barrios o sectores más beneficiados serán aquellos que más se movilicen y participen.

Diseño Técnico de la Propuesta

Implementación de un Sistema de Presupuesto Participativo

Una de las principales características de los presupuestos participativos es que no existe un modelo único para su implementación, más aún, cada uno de los gobiernos locales puede encararlo de manera diversa, creando y desarrollando sus propias instancias y metodologías de participación, en un proceso de diálogo, de superación de las formas existentes de gestión municipal, de participación ciudadana y de definición de la inversión pública.

La inversión del presupuesto participativo debe articularse con la planificación nacional, regional, provincial y local. La planificación debe ser el marco orientador de la inversión territorial para el desarrollo. Esto conlleva varias implicaciones, tanto a nivel metodológico, participativo, normativo y territorial, como de orientación de la inversión.

El paso inicial para la implementación de un presupuesto participativo, constituye sin lugar a dudas la reorganización del personal (reubicación de acuerdo a sus aptitudes y perfil), capacitación (gestión municipal, desarrollo, etc.) y motivación; así como la creación del Departamento de Participación y Desarrollo dentro del organigrama municipal, el mismo que deberá liderar los mecanismos de participación ciudadana.

Instructivo para el Proceso de Presupuesto Participativo del Cantón Biblián

Objetivo del Instructivo

Poner a disposición del Concejo Municipal de Biblián la normatividad presupuestaria que establece la aplicación de una gestión basada en resultados y que define con precisión las responsabilidades para una intervención activa de todos los agentes participantes en la priorización de la inversión, partiendo del análisis de problemas, hasta llegar a la priorización de intervenciones que signifiquen soluciones a las necesidades fundamentales de la población y establecer mecanismos para que el proceso participativo sea una herramienta legítima, eficiente y ágil para lograr consensos básicos en materia de prioridades de gasto público, tomando en cuenta la visión nacional, provincial y local a fin de que las propuestas y acuerdos adoptados respondan a objetivos estratégicos contenidos en el Plan de Desarrollo Cantonal.

Características del Proceso

Las características generales del proceso de presupuesto participativo son:

1. **Competencia.-** Los proyectos de inversión priorizados durante el proceso deben responder a las competencias del nivel de gobierno local.

2. **Programación.**- En esta instancia, el gobierno local establece los objetivos institucionales generales y específicos del pliego para el año fiscal (Plan de Desarrollo Concertado). Los proyectos de inversión que se propongan y prioricen deben responder a los objetivos del Plan Estratégico, del Plan de Desarrollo Cantonal y del Plan de Desarrollo Parroquial, que vayan a ser desarrollados durante el periodo para el cual

fueron diseñados.

3. **Coordinación.**- Los actores e instituciones que operen dentro de un mismo ámbito o circunscripción territorial, deben armonizar, articular o realizar acciones conjuntas a fin de evitar duplicidad de esfuerzos.

4. **Concertación.**- Los problemas, soluciones y potencialidades de desarrollo de un territorio y/o grupo social deben ser determinados concertadamente en el marco de los Planes de Desarrollo Concertados.

5. **Sostenibilidad y Multianualidad.**- La priorización de los proyectos de inversión debe tomar en cuenta la efectiva disponibilidad de recursos y la sostenibilidad de su financiamiento, incluidos los gastos que requiera su mantenimiento, con un horizonte multianual.

6. **Flexibilidad.**- El proceso debe tener la capacidad de adaptarse a situaciones coyunturales a fin de atenderlas en forma oportuna, con el objeto de salvaguardar las prestaciones del servicio hacia la colectividad.

7. **Participación.**- El proceso debe contener mecanismos de participación de la sociedad civil.

Rol de los Actores del Proceso del Presupuesto Participativo

Las Autoridades Municipales, el Comité de Gestión Cantonal, los Presidentes de las Juntas Parroquiales, los Representantes de las cuatro Zonas Urbanas, el Equipo Técnico, el Comité de Vigilancia, las oficinas de Planificación, Presupuesto y Participación y Desarrollo, deben cumplir durante el proceso, los siguientes roles:

Alcalde.

1. Convocar a reuniones previas al Comité de Gestión Cantonal a fin de articular y armonizar la programación de las actividades del proceso.

2. Organizar las actividades para cada año fiscal, haciéndolas de conocimiento público a través de los medios de comunicación más adecuados.

3. Establecer el monto máximo de la asignación presupuestaria que será destinado al presupuesto participativo, luego de deducir del techo presupuestario para inversión, los compromisos correspondientes a los proyectos en ejecución, la operación y mantenimiento de los proyectos culminados, los programas estratégicos, entre otros.

4. Disponer que los funcionarios municipales entreguen toda la información que garantice la transparencia y buen desarrollo del proceso.

5. Ordenar la actualización permanente de la información contenida en la página web de la municipalidad.

6. Disponer que los funcionarios responsables de los servicios públicos que brinda la entidad participen en el proceso.

7. Participar activamente en las distintas fases del proceso y en los diferentes talleres, así como informar y presentar a los participantes y al Comité de Vigilancia, los acuerdos que se han adoptado a lo largo del proceso.

8. Velar por el cumplimiento de los acuerdos y desarrollar las acciones necesarias para su implementación.

9. Disponer la evaluación técnica de los proyectos identificados para su priorización en los talleres del proceso participativo.

Comité de Gestión Cantonal.

Está integrado por el Alcalde quien lo preside, siete Concejales Municipales, los Presidentes de las Juntas Parroquiales, cuatro representantes de las Zonas Urbanas y dos representantes del personal

operativo.

Sus funciones primordiales son:

1. Verificar que el presupuesto participativo se sujete a los Planes de Desarrollo Concertado y a la visión general y lineamientos estratégicos de los mismos.

2. Participar y promover activamente el proceso y responder a las convocatorias que realice el Alcalde.

3. Promover la incorporación en el presupuesto institucional, de los proyectos de inversión priorizados participativamente.

4. Coordinar con el Comité de Vigilancia el cumplimiento de las acciones acordadas en el presupuesto participativo.

Concejo Municipal.

1. Aprobar el monto presupuestario destinado al proceso.

2. Aprobar las políticas, instrumentos y normas que requiera el proceso.

3. Tomar en cuenta en la aprobación y reformas del presupuesto institucional, las prioridades de inversión identificadas en el proceso del presupuesto participativo.

4. Fiscalizar el desarrollo oportuno de cada una de las fases, así como el cumplimiento de los acuerdos en la ejecución del presupuesto.

5. Realizar el seguimiento respecto al cumplimiento de los acuerdos y la entrega de información para el desarrollo de las labores del Comité de Vigilancia.

6. Verificar que el Alcalde, informe al Comité de Gestión Cantonal

(CGC) y al Comité de Vigilancia (CV) sobre los avances en el cumplimiento de los acuerdos y los cambios que pueden introducirse en la ejecución de proyectos priorizados.

Presidentes de las Juntas Parroquiales, Representantes de las Zonas Urbanas.

1. Participar con voz y voto en la discusión y/o toma de decisiones del presupuesto participativo.

2. Plantear proyectos de inversión de impacto local, de acuerdo a los lineamientos contenidos en el presente instructivo.

3. Respetar los acuerdos adoptados en las diferentes fases del proceso.

4. Suscribir las actas y demás instrumentos que garanticen la formalidad del proceso.

5. Cumplir con los acuerdos y compromisos asumidos en el proceso del presupuesto participativo.

6. Cofinanciar la ejecución de proyectos de inversión a través de recursos financieros, físicos y/o de mano de obra. La rendición de cuentas incluirá el cumplimiento del cofinanciamiento.

Equipo Técnico del Proceso Participativo

El Equipo Técnico está integrado por: (a) Jefe de la Unidad de Participación y Desarrollo (UPD), (b) Jefe de la Unidad de Planificación y Presupuesto, (c) Director de Obras Públicas Municipales, (d) Director Financiero, (e) dos profesionales representantes de las parroquias y/o zonas urbanas.

Sus principales funciones son:

1. Brindar apoyo para la organización y ejecución de las diferentes fases del proceso.

2. Preparar la información para el desarrollo de los talleres de trabajo y la formalización de acuerdos.

3. Desarrollar la evaluación técnica y financiera de los proyectos, verificando que sean de competencia del nivel local y que respondan a los estándares técnicos.

4. Preparar y presentar la lista de proyectos que superaron la evaluación técnica.

5. Informar a los agentes participantes la asignación presupuestaria disponible para el desarrollo del proceso.

6. Sistematizar la información y elaborar los instrumentos normativos y técnicos que requiera el proceso.

7. Participar con voz pero sin voto en la priorización de proyectos.

Unidad de Participación y Desarrollo.

1. Formar parte del Equipo Técnico.

2. Preparar la información que el proceso requiera.

3. Preparar el cronograma de actividades y tareas para el proceso del presupuesto participativo.

4. Coordinar y apoyar la realización de talleres y asambleas cantonales, parroquiales y zonales.

5. Realizar el diagnóstico de los problemas identificados en cada localidad.

6. Capacitar a los participantes sobre aspectos relativos al proceso.

7. Informar sobre la marcha del proceso y los resultados del mismo en sus diferentes fases.

8. Vigilar el cumplimiento de acuerdos por parte de todos los involucrados.

9. Dirigir todo el proceso y la recopilación y archivo de la información.

Oficina de Planificación y Presupuesto

1. Formar parte del Equipo Técnico.

2. Preparar la información relativa a planificación, disponibilidad de recursos para el desarrollo del proceso y estado de ejecución de los proyectos.

3. Proponer a las instancias correspondientes, el presupuesto institucional de apertura y las reformas presupuestarias, incorporando proyectos priorizados en el presupuesto participativo.

4. Elaborar un cronograma de ejecución de proyectos donde se definan los plazos para el desarrollo de las fases de preinversión e inversión, que deberá ser puesto a disposición del Comité de Vigilancia, Comité de Gestión Cantonal y Concejo Municipal.

Comité de Vigilancia

Cada Comité de Vigilancia (CV) estará integrado por lo menos de tres representantes de la Parroquia o de la Zona Urbana a la que correspondan las obras o servicios, sus funciones son:

1. Vigilar el cumplimiento de acuerdos y la ejecución de los

proyectos priorizados.

2. Solicitar a la Municipalidad la información necesaria para vigilar el cumplimiento de los acuerdos.

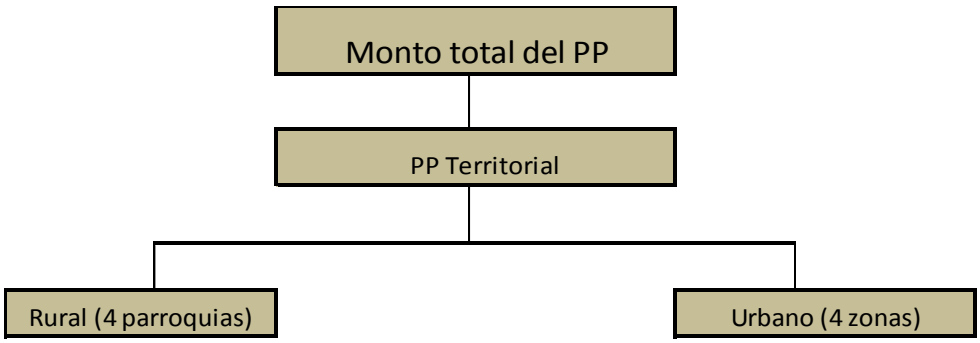
3. Informar al Concejo Municipal, al Comité de Gestión Cantonal y a otras dependencias públicas en el caso de incumplimiento de los acuerdos.

Organización Metodológica

El Presupuesto Participativo del Cantón Biblián, se distribuirá sobre una base Territorial, dividida a nivel rural en las cuatro Parroquias Rurales y a nivel urbano en cuatro Zonas Urbanas claramente diferenciadas.

Figura 2

Organización Metodológica del Presupuesto Participativo



***Elaboración*: Investigador**a

Fases del Presupuesto Participativo. La metodología del presupuesto participativo se dividirá en siete fases: Establecimiento de Reglas, Fase Informativa, Fase Deliberante, Fase Decisoria, Fase de Ejecución, Fase de Fiscalización y Fase de Evaluación.

Fase I: Establecimiento de Reglas. Es la fase de arranque del presupuesto participativo:

1. El Director Financiero en el mes de Enero, realizará un análisis de la evolución presupuestaria municipal de los tres últimos años para determinar la proyección de ingresos.

2. Le corresponde al Alcalde definir el monto que se proyecta para el presupuesto operativo municipal y deducir el mismo para establecer el presupuesto participativo, el que en ningún caso será inferior al del año inmediato anterior.

3. Luego la Comisión de Finanzas de la Municipalidad liderará las respectivas reuniones con los Departamentos: Financiero, Planificación, Obras Públicas y Participación y Desarrollo y más unidades municipales involucradas.

4. Los Presidentes de las Juntas Parroquiales del Cantón y los representantes de las cuatro Zonas Urbanas, analizarán y establecerán el monto presupuestario debidamente justificado, el mismo que será presentado al Concejo Cantonal para su aprobación.

Para el presupuesto participativo se aplicarán los siguientes criterios: (a) de distribución **equitativa:** necesidades básicas insatisfechas, (b) de distribución **igualitaria:** población, extensión, (c) i**ncentivadores:** participación ciudadana.

Figura 3

Criterios de Distribución del Presupuesto Participativo por Parroquia.

Población Parroquia	Necesidades no satisfechas	Eficiencia Administrativa	Extensión Parroquial	Total	Análisis
0 a 60	0 a 25	0 a 10	0 a 5	100	La población es el aspecto que determina la priorización

***Elaboración*: Investigadora**

Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se entienden como el porcentaje de cobertura de redes eléctricas, agua potable, alcantarillado, existencia de un centro de salud con médico permanente y una escuela presencial.

Por eficiencia administrativa se comprende la participación en eventos de capacitación, talleres, foros; cumplimiento de las políticas municipales y del presupuesto participativo en ejercicios anteriores; aporte comunitario, entre otros.

Figura 4

Criterios de Distribución entre Zonas Urbanas

Población	Necesidades no satisfechas	Eficiencia Administrativa	Nivel de participación	Total	Análisis
0 a 40	0 a 40	0 a 10	0 a 10	100	Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la población son criterios predominantes

***Elaboración*: Investigadora**

El criterio de participación ciudadana hace referencia al número de participantes en el proceso de formulación del presupuesto participativo.

El Comité de Gestión Cantonal, analizará y evaluará brevemente los criterios de distribución del año previo y, de ser necesario los modificará.

Estos criterios también se utilizarán para que el Comité de Gestión Cantonal (CGC) defina el Plan de Desarrollo Concertado para el año fiscal, el que debe basarse en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), Plan de Desarrollo Cantonal (PDC) y Plan de Desarrollo Parroquial (PDP).

Fase II: Fase Informativa – Preparatoria. Es de responsabilidad compartida entre el Alcalde, los miembros del Comité de Gestión Cantonal, el Equipo Técnico, las unidades de Planificación y

Presupuesto y Participación y Desarrollo.

El gobierno local, en coordinación con el Comité de Gestión Cantonal, iniciará en el mes de Enero de cada año las actividades de difusión y sensibilización para el desarrollo del proceso, convocando a la población organizada a participar.

En esta fase, además se deben desarrollar como mínimo las siguientes tareas:

1. Conformación del Equipo Técnico**,** aprobado mediante ordenanza que precisa quiénes lo conforman y sus responsabilidades, incluyendo obligatoriamente al representante de la sociedad civil.

2. Elaboración del cronograma del proceso debidamente detallado.

3. Elaboración y/o actualización del diagnóstico situacional del gobierno local señalando las potencialidades y problemas centrales de la jurisdicción cantonal que se presentarán en el Taller de Diagnóstico de manera coherente con las prioridades y estrategias de gestión del gobierno local expresadas en el Plan de Desarrollo Concertado, debiendo analizar los siguientes temas básicos:

a) Condiciones de vida de la población en: nutrición, salud, educación, saneamiento básico, vivienda, derechos fundamentales y otros servicios básicos.

b) Potencialidades de la jurisdicción, identificando recursos naturales, recursos humanos y otros para la solución de los problemas.

c) Actividades económicas, problemas y oportunidades de las

principales actividades económicas que actualmente desarrollan o podrían desarrollar.

d) Infraestructura y acondicionamiento territorial, análisis del estado situacional de las vías de comunicación, telecomunicaciones y energía; análisis de vulnerabilidades frente a desastres y problemas ambientales.

e) Desarrollo institucional y de capacidades, participación ciudadana, relaciones entre actores públicos y privados, prevención y resolución de conflictos.

4. Recopilación y preparación de la siguiente información:

- Plan de Desarrollo Cantonal.
- Plan de Desarrollo Parroquial.
- Plan de Desarrollo Concertado.
- Plan de Ordenamiento Territorial.
- Detalle de los proyectos priorizados en el proceso participativo del año anterior, diferenciando los que fueron considerados y los que no ingresaron al presupuesto institucional, indicando el motivo por el cual no fueron considerados.
- Programas de inversiones del año actual, aprobados en el presupuesto institucional.
- Relación de proyectos de inversión ejecutados el año anterior.
- Proyección de recursos totales por fuente de financiamiento que el Concejo Municipal está en capacidad de destinar al proceso, así como la mayor disponibilidad de recursos por cofinanciamiento. (Anexo 1)

- Informe de los compromisos asumidos por la sociedad civil y otras entidades del Estado en procesos participativos anteriores y su nivel de cumplimiento.

5. Aprobación de la Ordenanza que reglamenta el proceso de presupuesto participativo del año fiscal, con los contenidos mínimos señalados en el Anexo 2. El Alcalde de Biblián, de común acuerdo con el Comité de Gestión Cantonal propondrá la Ordenanza del Proceso Participativo al Concejo Municipal para su aprobación.

6. Capacitación de Participantes**,** especialmente Concejales, Presidentes de Juntas Parroquiales, Representantes Zonales, líderes sociales, entre otros, para ayudarlos a desarrollar capacidades, orientadas a fortalecer el proceso del presupuesto participativo. Las capacitaciones deben ser permanentes, ajustándose a las necesidades y características de la población de la jurisdicción y pueden ser realizadas a través de modalidades como asambleas, reuniones o talleres en los que las autoridades y la población se informen y comprendan las tareas que involucra dicho proceso. (Anexo 3)

7. Desarrollo de Talleres de Trabajo**,** parte de la organización de talleres previos en cada comunidad y cada barrio y luego en cada parroquia y zona, hasta llegar a un taller central, en el que se agregan los procesos previos.

En dichos talleres que se iniciarán en el mes de Febrero, se informarán las reglas de funcionamiento, el monto disponible por Parroquia o Zona y el cronograma de ejecución. (Anexo 4)

Los talleres de trabajo serán convocados por el Alcalde con la debida anticipación, en los cuales sobre la base de la visión y los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado, se identificarán, analizarán y priorizarán los problemas y soluciones y

se definirán los compromisos que los diversos actores públicos y privados deben asumir en la ejecución del presupuesto participativo. Cada taller podrá realizarse en más de una reunión, dependiendo de las necesidades y con el apoyo del Equipo Técnico Municipal.

8. Taller de Rendición de Cuentas y Plan de Desarrollo Concertado, constituye un mecanismo de corresponsabilidad entre las autoridades y la sociedad civil. Permite evaluar el desarrollo del proceso y genera elementos para concertar, asumir y medir responsabilidades y compromisos frente al cumplimiento de las acciones trazadas participativamente. Por ello al inicio de cada proceso de presupuesto participativo, el Alcalde, los Presidentes de las Juntas Parroquiales y los Representantes de las Zonas Urbanas, en un taller ampliado que se realizará en la cabecera cantonal (convocando a todos los ciudadanos) deben informar sobre lo siguiente:

a) Programación y nivel de avance en la ejecución y resultados (en términos de población beneficiada y temas resueltos), de los proyectos priorizados en el proceso participativo del año anterior.

b) Cambios efectuados a los proyectos priorizados en el presupuesto participativo anterior debidamente sustentados y las modificaciones presupuestarias realizadas.

c) Nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por cada uno de los actores públicos y privados participantes en el proceso.

(d) Presupuesto de apertura del ejercicio presente.

e) Resultados de la gestión del año anterior a nivel de actividades, proyectos y logro de los objetivos estratégicos.

f) El Equipo Técnico elaborará un resumen ejecutivo

conteniendo información básica, el mismo que debe ser colocado en la página web institucional.

En este taller también se presenta la visión y objetivos estratégicos contenidos en el Plan de Desarrollo Concertado. En caso de que el Equipo Técnico lo recomiende y los participantes lo consideren necesario, la visión y los objeticos estratégicos podrán ser ajustados en este espacio.

La visión contenida en el Plan de Desarrollo Concertado es única para todas las instituciones públicas y privadas.

El Alcalde informará sobre el monto máximo de la asignación presupuestaria que se destinará al presupuesto participativo, luego de realizar las deducciones correspondientes. De no contarse con esta información, se tomará como referencia el techo para inversión del año anterior.

El Plan de Desarrollo Concertado, además de ser el punto de partida para el proceso, es un instrumento de planeamiento importante porque:

- Orienta el desarrollo de un territorio, tomando en cuenta las políticas nacionales, provinciales y cantonales.
- Fortalece procesos de relación entre diferentes actores públicos y privados y permite a los actores de un territorio decidir su futuro.
- Posibilita la integración y articulación de los distintos intereses e iniciativas para promover el desarrollo del territorio.
- Permite una mayor viabilidad política, técnica y financiera de los programas y proyectos que se formulen e implementen.

- Ayuda a superar los problemas de corto plazo y concertar voluntades, esfuerzos, potencialidades y recursos del territorio para responder a los desafíos del desarrollo.

Fase III: Fase Deliberativa. Es de exclusiva responsabilidad de las Juntas Parroquiales y de las cuatro Zonas Urbanas, sin embargo el Equipo Técnico Municipal asesorará y establecerá las directrices generales de intervención.

Los Presidentes de las Juntas Parroquiales convocarán a los ciudadanos de las comunidades que se encuentran dentro de su jurisdicción territorial; y los representantes de las Zonas Urbanas a los miembros de los barrios integrantes, al taller de Diagnóstico, Identificación y Priorización de Problemas, Definición de Criterios de Priorización e Identificación de Proyectos, en días distintos (continuos) con el propósito de que puedan contar con el asesoramiento del Equipo Técnico Municipal.

Paso 1: Diagnóstico, Identificación y Priorización de Problemas

El taller se iniciará con la presentación del diagnóstico de los principales problemas identificados en cada localidad realizado por el equipo Técnico Municipal (Anexo 5). A partir de este diagnóstico los participantes plantearán y priorizarán los problemas fundamentales identificando las carencias o necesidades básicas de la población en aspectos como: educación, salud, saneamiento, electricidad, transporte, etc., en el marco del Plan de Desarrollo Concertado y teniendo en cuenta las responsabilidades del nivel de gobierno cantonal.

Este taller debe realizarse en el mes de Marzo y se sugiere utilizar los siguientes criterios:

***Impacto del Problema*:** priorizado en el ámbito territorial en donde se propone ejecutar el proyecto y la sustentación de cómo contribuye a su solución.

***Población Afectada*:** nivel de pobreza extrema o vulnerabilidad, los cuales deben tener la más alta prioridad.

Planes de Desarrollo Concertado: los problemas identificados deben enmarcarse dentro de los objetivos identificados en el Plan de Desarrollo Cantonal, en el Plan de Desarrollo Parroquial y en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Los participantes, con el apoyo del Equipo Técnico, deben asignar puntajes a cada criterio para poder priorizar los problemas.

El Equipo Técnico debe elaborar un informe con los problemas identificados y priorizados.

Paso 2: Identificación de Criterios de Priorización de las Alternativas de Solución.

La identificación de criterios es el resultado de un análisis crítico de las líneas posibles de intervención para la contribución a la solución de un problema.

Los criterios de priorización deben adecuarse a cada ámbito territorial. Se sugiere que éstos sean formulados incorporando lo siguiente:

***Sustentación Sólida*,** mientras mayor sea el problema por resolver y el resultado a alcanzar, mayor es la prioridad del proyecto.

***Competencia*,** el proyecto debe responder a las funciones que compete desarrollar (exclusivas y compartidas) a cada nivel de gobierno. Si el proyecto no responde a una competencia específica

del gobierno cantonal o parroquial, sólo ingresa a la lista de proyectos a priorizar si responde a criterios de subsidiaridad y cuenta con financiamiento. Los proyectos de competencias exclusivas deben recibir mayor puntaje que los de competencias compartidas. Los proyectos identificados cuya ejecución corresponda a otro nivel de gobierno pueden ser presentados a la autoridad o nivel de gobierno competente para su consideración.

El Porcentaje de Población Beneficiaria**,** diferenciado por niveles de pobreza, vulnerabilidad o riesgo, que generalmente se encuentra en zonas rurales, debe ser considerado como prioritario.

La Existencia de Cofinanciamiento de Entidades Públicas**,** agencias de cooperación, organizaciones no gubernamentales, etc.

Cofinanciamiento de los Beneficiarios**,** mediante aportes financieros, de materiales o de mano de obra; así como, la responsabilidad social de asumir la operación y mantenimiento, según las características del proyecto, que garanticen la sostenibilidad de la inversión.

Consistencia del Proyecto con objetivos estratégicos específicos, por ejemplo si se orienta a cubrir necesidades básicas para proyectos que responden a objetivos sociales o si promueve la conservación del medio ambiente para los objetivos vinculados con el territorio.

Rentabilidad Social**,** los proyectos formulados siguiendo las especificaciones técnicas que presentan mayor rentabilidad social tienen una mayor prioridad.

Los participantes, con el apoyo del Equipo Técnico, deben asignar puntajes a cada criterio.

Paso 3: Identificación de Proyectos

Sobre la base de los problemas priorizados y en función de los resultados prioritarios a lograr y las responsabilidades y competencias del nivel de gobierno municipal, los proponentes deben sistematizar los aspectos más importantes del proyecto en una ficha entregada por el Equipo Técnico. (Anexo 6).

Los participantes discuten los proyectos propuestos e identifican una lista de proyectos que deberán ser evaluados por el Equipo Técnico para su posterior priorización. Es necesario evitar la priorización de proyectos que no resuelven los problemas esenciales de la población como plazas decorativas, obras monumentales, entre otras.

Paso 4: Evaluación Técnica y Financiera

El Equipo Técnico debe concentrarse en tres tipos de análisis (Anexo 7):

1. Cuando los proyectos cuentan con estudios de preinversión, debe revisarse si éstos están completos y vigentes, el problema al que apunta el proyecto, el monto total y el cronograma de inversión.

2. Para el caso de propuestas a nivel de idea de proyecto, el Equipo Técnico debe evaluar su pertinencia. Para ello debe tener la información recogida en las fichas de proyecto entregadas en los talleres de trabajo, verificar si los proyectos propuestos responden a problemas concretos, si las alternativas de solución planteadas constituyen verdaderas soluciones y si los costos del proyecto son razonables. En el caso de que las propuestas de solución a los problemas no sean pertinentes, el Equipo Técnico debe proponer alternativas de solución, las que deben ser identificadas y costeadas

referencialmente, a fin de ser incluidas como proyectos a discutirse en la etapa de priorización. Se recomienda que el Equipo Técnico discuta previamente las alternativas con los proponentes. Estas propuestas se recogen en fichas de proyecto similares a las utilizadas para la presentación de proyectos.

3. En el caso de que hayan problemas priorizados que no tengan propuestas de proyectos, el Equipo Técnico debe proponer alternativas de solución para ser discutidas en el taller de priorización por los involucrados. En el caso de que la formulación no pueda ajustarse a los plazos del proceso, el Equipo Técnico deberá recomendar su formulación para la discusión en futuros procesos del presupuesto participativo.

La evaluación técnica de proyectos se incorpora dentro del "Documento del Presupuesto Participativo" para cada año fiscal.

Este paso debe culminar en el mes de Abril.

Fase IV: Fase Decisoria

Taller de Priorización de Proyectos. Durante esta fase, los Presidentes de las Juntas Parroquiales y los Representantes Zonales convocarán a un taller, a los delegados de las comunidades y representantes de los barrios respectivamente, en el cual se presentará el informe de viabilidad (o no viabilidad) de las obras priorizadas, el costo estimado, el tipo de ejecución (mediante contrato, administración directa o convenio).

Este taller debe realizarse como máximo en el mes de Junio. Sus objetivos son la priorización de proyectos de conformidad con los criterios previamente establecidos y la formalización de acuerdos.

Deben cumplirse los siguientes pasos:

***Priorización de Proyectos*:** Un representante del Equipo Técnico da a conocer la lista de proyectos que superaron la evaluación, presentando el problema priorizado al que contribuye a dar solución, los costos estimados y el cronograma de inversión. Si el proyecto tiene naturaleza multianual debe presentarse los montos estimados de inversión por año que deben ser comprometidos en los años siguientes a fin de culminar el proyecto. En el caso de proyectos que no hayan superado la evaluación, el Equipo Técnico explicará brevemente las observaciones planteadas. Dentro de lo posible no se deben incluir nuevos proyectos para la priorización luego de la evaluación realizada por el Equipo Técnico. Los agentes participantes priorizarán los proyectos que pasaron la evaluación técnica utilizando los criterios de priorización y puntajes definidos en el Paso 2.

El representante del Equipo Técnico ordena los proyectos de mayor a menor puntaje. Los de mayor puntaje son los más prioritarios. Finalmente, se precisa el costo total de cada proyecto y si cuenta con cofinanciamiento, precisando el monto, para conocimiento de todos los participantes.

***Asignación del Presupuesto*:** Luego de la priorización de los proyectos y teniendo en cuenta los costos totales y los tiempos óptimos de ejecución de los mismos, se asigna el presupuesto a cada uno de los proyectos priorizados, de acuerdo con la asignación presupuestaria del presupuesto participativo.

Es importante tener presente que la asignación de recursos para el financiamiento de proyectos de inversión no debe dividirse entre todos los proyectos priorizados por parroquia o zona, sino que

debe responder a los siguientes criterios:

Los que cuentan con expediente técnico, la asignación debe ser establecida en base a los montos especificados en dicho documento.

Los que se encuentran a nivel de idea y requieren ser formulados, debe asignárseles el presupuesto estimado por el Equipo Técnico durante su evaluación.

La Junta Parroquial y la Zona, juntamente con el Equipo Técnico prepararán el Plan Operativo Anual, el que se presentará a la Asamblea Parroquial o Zonal para su validación y aprobación.

Cuadro 26

Matriz del Plan Operativo Anual Parroquial o Zonal

PLAN OPERATIVO ANUAL DE OBRAS Y PROYECTOS											
No. De Proyectos	Nombre de los Proyectos y Obras priorizados con participación social	Prioridad	Lugar y/o Sector	Cronograma		Responsables	Monto estimado de Inversión				Observaciones
				Fecha Inicial	Fecha Final		Parroquia	Comunidad	Zona	Calle	
1											
2											
3											
4											
5											
TOTAL											

(Firmas del Presidente, Vicepresidente, Vocales Junta Parroquial y del Técnico Responsable o del Representante de la Zona y de los Presidentes de los barrios integrantes y del Técnico Responsable)

***Elaboración*: Investigadora**

Teniendo en cuenta que en el proceso participativo se pueden priorizar proyectos cuya ejecución comprometa recursos de más de un ejercicio fiscal, el Equipo Técnico debe poner en conocimiento de los participantes los montos presupuestales que serán comprometidos en los siguientes años, para la culminación de proyectos multianuales.

Los proyectos que por limitaciones presupuestales no logren financiamiento se incluirán en una lista de proyectos alternativos que debe recogerse en el Acta de Formalización de Acuerdos, para su consideración en el presupuesto participativo del año siguiente. Si durante la fase de ejecución del presupuesto existiera mayor disponibilidad de recursos, estos proyectos deberán ser incorporados al presupuesto institucional en orden de prioridad.

Asamblea Parroquial o Zonal: Informe, Validación y/o Aprobación del Presupuesto Parroquial o Zonal.

Es de exclusiva responsabilidad de la Parroquia o Zona, es el espacio de consulta, control y participación ciudadana de los habitantes de la parroquia o zona, sin discriminación por razón de sexo, edad, raza, opción sexual, creencia religiosa o tendencia política. Sus resoluciones son moralmente vinculantes y socialmente exigibles.

La Junta Parroquial o la Zona, convocará a Asamblea, en la que presentará el respectivo informe de labores, así como pondrá a consideración el Plan Operativo Anual para su validación y/o aprobación (proyectos y obras identificados en el Taller de Planificación Parroquial o Zonal) con sus justificativos técnicos, adicionalmente presentará la estructura presupuestaria parroquial o zonal, entre otros puntos de interés comunitario.

Una vez aprobado, el Plan Operativo Anual debidamente legalizado, se entregará en el Departamento de Planificación Municipal.

Formalización de Acuerdos y Compromisos del Presupuesto Participativo.

El Alcalde convocará a un taller de integración de prioridades, con la participación del Equipo Técnico, los miembros de Comité de Gestión Cantonal, y dos representantes del régimen dependiente, durante el mes de Junio. El producto de este trabajo se presentará como propuesta para ser aprobada en la Asamblea Cantonal.

Para la aprobación del presupuesto participativo, se procederá a conformar grupos de trabajo entre las cuatro Parroquias Rurales y cuatro Zonas Urbanas, para analizar cada uno de los proyectos y obras priorizados participativamente, montos, calendario, seguimiento y ejecución. Es un espacio para recoger sugerencias y dar aclaraciones.

Los miembros del Comité de Gestión presididos por el Alcalde formalizarán los acuerdos suscribiendo el Acta de Acuerdos y Compromisos, la que debe contener las firmas de todos los participantes, tanto de los representantes del sector público como de la sociedad civil (Anexo 8).

Estos acuerdos convertidos en proyectos deben ser incluidos en el proyecto de presupuesto institucional para el próximo año, cuya aprobación debe hacerla el Concejo Municipal aplicando las disposiciones y en los plazos establecidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Durante el mes de Junio se realizará una Asamblea Cantonal para socializar con todos los actores lo priorizado en el presupuesto participativo. Con el objetivo de aprobar formalmente, en medio de la Asamblea, se instalará la sesión del Concejo Municipal en la cual se aprobará en primera instancia frente a los asambleístas.

El Alcalde dispondrá a los Unidades de Planificación y Presupuesto la elaboración de un cronograma de ejecución de proyectos, donde se definan los plazos para el desarrollo de las fases de pre inversión e inversión que debe ser puesto a disposición del Comité de Vigilancia y del Concejo Municipal.

Asimismo dispondrá la publicación del documento y del Acta de Acuerdos para conocimiento de la comunidad en la página web institucional.

Fase V: Fase de Ejecución y Seguimiento

Ejecución y seguimiento, son dos acciones que se deben dar de manera paralela, con grado de responsabilidad de igual nivel tanto de las autoridades municipales que ejecutan el presupuesto consensuado como de los representantes de las comunidades o zonas que integran el Comité de Vigilancia. A inicios del siguiente año, el municipio coordina la ejecución de los proyectos y programas del presupuesto participativo con la participación de las comunidades y sus habitantes.

Durante el ejercicio presupuestal, debe incorporarse la información sobre el avance de la ejecución de los proyectos priorizados, así como los cambios en las prioridades que se incorporen. (Anexo 9)

Si alguno de los proyectos priorizados no puede ser ejecutado, el Alcalde dispondrá el reemplazo de dicho proyecto por otro, según la escala de prioridades establecida participativamente y el nivel de recursos disponibles para su atención, hecho que debe llevarse a conocimiento del Comité de Gestión correspondiente y del Comité de Vigilancia del presupuesto participativo.

Fase VI: Fase de Fiscalización

Comité de Vigilancia. Este Comité realizará acciones de vigilancia ciudadana del proceso participativo. (Anexo 10). Será elegido por los participantes, como parte del Taller de Priorización y estará conformado por los Representantes de las Juntas Parroquiales y de las Zonas Urbanas y deberá ser reconocido formalmente por el Concejo Municipal.

Si lo consideran pertinente, los beneficiarios, podrán constituir Comités de Vigilancia por proyecto. Estas acciones deberán ser acordadas y formalizadas en el Acta de Acuerdos del Presupuesto Participativo.

En un año pueden coexistir dos Comités de Vigilancia, pues serán nombrados para el año en curso y para el siguiente o de ejecución del presupuesto.

Los miembros del Comité de Vigilancia, deben reunir los siguientes requisitos:

a) Ser representante de una Parroquia o de una Zona Urbana.

b) Tener su residencia o lugar de trabajo en el respectivo territorio o zona de modo ininterrumpido por lo menos durante los dos años inmediatamente anteriores a la elección.

Las funciones del Comité de Vigilancia son:

1. Controlar el cumplimiento de los acuerdos del proceso del presupuesto participativo en la aprobación y ejecución del presupuesto institucional, verificando que contengan los proyectos priorizados de acuerdo a los montos que fueron asignados en el proceso.

2. Vigilar que el gobierno local cuente con un cronograma aprobado de ejecución de obras, a fin de facilitar la vigilancia.

3. Vigilar que los recursos destinados al presupuesto participativo del año fiscal sean invertidos de conformidad con los compromisos asumidos.

4. Vigilar que la sociedad civil cumpla con los compromisos asumidos en el cofinanciamiento de los proyectos de inversión.

5. Solicitar formalmente al Alcalde, la información que requiera para desarrollar sus tareas.

6. Informar trimestralmente al Comité de Gestión Cantonal sobre los resultados de la vigilancia.

7. Presentar un reclamo o denuncia al Concejo Municipal, a la Contraloría General del Estado o a la Defensoría del Pueblo, en caso de que se encuentren indicios de alguna irregularidad en el proceso del Presupuesto Participativo o en la implementación de los acuerdos adoptados en éste.

Información para el Comité de Vigilancia. El Concejo Municipal debe proporcionar a los Comités de Vigilancia, la siguiente información:

1. Cronograma de inversiones, donde se detalle la programación de los proyectos priorizados, especialmente las fechas en las que iniciará y culminará la etapa de inversión.

2. El presupuesto institucional de apertura y sus modificaciones, durante la ejecución, cuando éstas afecten los acuerdos del presupuesto participativo.

3. Ejecución de gastos de inversión trimestral, semestral y

anual del avance de la ejecución de proyectos.

4. La que soliciten respecto al proceso de presupuesto participativo, de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Otros Actores de Vigilancia y Control

Contraloría General del Estado

1. Supervisará el cumplimiento del proceso y de los acuerdos, por lo que podrá requerir a la Municipalidad las razones del incumplimiento de los acuerdos.

2. Auditoría Interna, en el marco de sus funciones, efectuará el control gubernamental relativo al cumplimiento del presente instructivo.

Concejo Municipal

1. Desarrollará acciones de seguimiento y fiscalización sobre el cumplimiento del presupuesto participativo, así como de los acuerdos asumidos en el proceso.

2. Fiscalizará los mecanismos de acceso y transparencia a la información pública en el marco del presupuesto participativo.

Fase VII: Fase de Evaluación

Una vez que culmina el ejercicio fiscal, es decir en el mes de Enero del siguiente año, el Comité de Gestión Cantonal realizará una evaluación de los resultados obtenidos en el ejercicio presupuestal. (Anexo 11). Este espacio de diálogo tiene como objetivo aclarar y transparentar la gestión de los recursos públicos

determinados por la ciudadanía el año anterior.

El Director Financiero presentará un detalle de los ingresos y gastos del año. Efectuará un balance entre lo previsto en el presupuesto y lo ejecutado.

El Alcalde explicará la forma en que el presupuesto fue administrado y los elementos que impidieron su realización conforme a lo planificado.

Los miembros del Comité de Gestión Cantonal expresarán las preocupaciones y los cuestionamientos de la ciudadanía a nivel del cumplimiento de las prioridades definidas en los POAs parroquiales y zonales.

Disposiciones Finales

Primera.- El Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Biblián, en coordinación con el Comité de Gestión Cantonal preparará y emitirá disposiciones complementarias para la realización del proceso del presupuesto participativo, éstas deberán contener:

1. La estrategia a implementar con el fin de lograr la representatividad de la población vulnerable no organizada ni representada adecuadamente.

2. Los mecanismos para la discusión, solución de conflictos y toma de decisiones, así coma la modalidad y tiempos de intervención individual y la metodología para decidir (mayoría simple, absoluta o consenso), entre otros. De considerarlo necesario puede elaborarse un Reglamento Interno para el desarrollo de los talleres.

.

Segunda.- Los costos que demande la realización del proceso

participativo, serán atendidos con cargo al presupuesto institucional.

Tercera.- Los proyectos de inversión aprobados en el presupuesto institucional de apertura, por razones justificadas o de fuerza mayor (desastres naturales u otros similares), podrán ser reemplazados por otros proyectos en salvaguarda de la seguridad y el bienestar de la población. En estos casos se deberá informar al Comité de Gestión Cantonal y al Comité de Vigilancia.

Cuarta.- Las acciones definidas para el proceso, se realizarán siguiendo una secuencia lógica y se articularán en el siguiente cronograma, en el cual se superponen: la revisión del proceso del año anterior, la ejecución de los acuerdos del año en curso, los trabajos de programación del año siguiente y sus implicaciones en años subsiguientes.

Cuadro 27

Cronograma Resumen de Ejecución de Actividades de las Fases del Proceso Participativo

ACTIVIDADES	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
Reunión de coordinación	■											
Aprobación y difusión de la Ordenanza	■											
Conformación del Equipo Técnico	■											
Preparación del Cronograma de Capacitación	■											
Preparación de materiales para talleres	■											
Invitación para la participación en el proceso	■											
Convocatoria Pública	■											
Acciones de Capacitación	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Elaboración y aprobación del plan de actividades	■											
Taller de Rendición de Cuentas y PDC		■										
Taller de diagnóstico			■									
Identificación y priorización de problemas y criterios de priorización de alernativas de solución			■									
Identificación de proyectos				■								
Evaluación técnica de proyectos				■								
Priorización de proyectos					■	■						
Formalización de Acuerdos y Compromisos						■						
Ejecución y Seguimiento	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Fiscalización y control del cumplimiento de acuerdos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Evaluación general del proceso presupuestario	■											

***Elaboración*: Investigadora**

Anexos del Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo del Cantón Biblián

Anexo 1

Criterios que Orientan la Determinación de Recursos a ser Considerados en el Proceso del Presupuesto Participativo

El Concejo Municipal, considerará como techo presupuestario los montos ejecutados el año anterior, el cual debe ser el resultado de restar del total de ingresos lo siguiente:

- Recursos para las obligaciones fijas, tales como el pago del personal y obligaciones sociales, las obligaciones previsionales y el servicio de la deuda pública, otros gastos corrientes.
- Recursos para la prestación de servicios básicos, que le corresponden a su nivel de gobierno.
- Recursos para la continuación de proyectos de carácter multianual.
- Recursos para la ejecución de proyectos de fortalecimiento institucional.
- Recursos para gastos de operación y mantenimiento de la infraestructura ya existente.
- Recursos para proyectos de inversión destinados a la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura pública dañada.
- Recursos para la contrapartida de proyectos de inversión que se financian mediante operaciones oficiales de crédito.
- Financiamiento compartido de acciones de impacto provincial que serán propuestas en el proceso de presupuesto participativo de ese

nivel de gobierno.

- Recursos para acciones de prevención de desastres, proyectos de emergencias por daños o por peligro inminente de ocurrencia, declarados por el organismo público respectivo.

Anexo 2

Ordenanza del Presupuesto Participativo

EL CONCEJO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN BIBLIÁN

Considerando:

Que, el Art. 3 de la Constitución de la República del Ecuador señala que son deberes primordiales del Estado, entre otros: Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir y promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Que, el Art. 61 ibídem reconoce a todos los nacionales el derecho a participar en los asuntos de interés público, a presentar proyectos de iniciativa popular normativa, a ser consultados y a fiscalizar los actos del poder público.

Que, el Art. 85 numeral 3) de la Constitución de la República, dispone que el Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos y además que en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, pueblos, comunidades y nacionalidades.

Que, el Art. 95 de la Constitución de la República, norma los principios de la participación ciudadana al manifestar que 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.

Que, el Art. 100 de la Constitución de la República y el Art. 64 de la Ley

Orgánica de Participación Ciudadana, establecen 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:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.

2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.

3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.

4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Que, el Art. 29 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana manifiesta que el poder ciudadano es el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno.

Que, el Art. 8 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala que 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 Art. 3 literal g) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece la participación ciudadana como un derecho que será respetado, promovido y garantizado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria.

Que, el inciso segundo del Art. 215 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización señala que el presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser elaborado participativamente de acuerdo con lo prescrito por la Constitución y la ley.

Que, la Municipalidad de Biblián debe emprender una acción mancomunada con sus parroquias y barrios para que la gestión democrática y participativa de este nivel de gobierno contribuya a mejorar la eficacia de la inversión pública, el desarrollo social y ambiental, mejorando la calidad de vida de la población.

Que, es necesario contar con los instrumentos que permitan la cogestión, la responsabilidad y complementariedad para el desarrollo equitativo, social y de género del Cantón.

Que, en la normativa vigente, se establecen los roles, funciones y responsabilidades de las instancias de participación ciudadana, siendo necesario normar su actuación en el territorio de la jurisdicción municipal.

En uso de las atribuciones que le concede la Constitución de la República y el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

EXPIDE

LA ORDENANZA QUE NORMA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COGESTIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL CANTÓN BIBLIÁN.

CONCEPTOS BÁSICOS

Art. 1.- Los gobiernos locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes territoriales, estratégicos, presupuestos y en la gestión pública, garantizando el acceso a la información, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas ante la Asamblea Cantonal, con representación parroquial, zonal y de otros organismos públicos y privados involucrados en el proceso de participación social.

Para efecto de la presente Ordenanza, se entenderá por participación ciudadana, el derecho que tienen los ciudadanos de intervenir, tomar parte y ser considerados en las diferentes instancias de gobierno.

El presupuesto participativo es una forma de cogestión municipal que tiene por objeto incorporar a la comunidad en la determinación de la inversión de recursos municipales, a través de un proceso de participación ciudadana normado y transparente que buscará mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, a través de la distribución equitativa del poder de decisión y la concertación.

Art. 2.- OBJETO DE LA ORDENANZA.

Promover y garantizar la participación democrática de la ciudadanía, así como normar los procedimientos para la deliberación, decisión, cogestión, formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto participativo, que contribuya a mejorar las condiciones de vida, que promueva la distribución equitativa de los recursos, la disminución de las brechas de inequidad social y de género, la transparencia y efectividad de la gestión pública que permita alcanzar de manera concertada los objetivos constitucionales del régimen del buen vivir.

Art. 3.- PRINCIPIOS

La participación ciudadana y el presupuesto participativo se sustenta en los principios de: democracia participativa, universalidad, transparencia, equidad, eficiencia, eficacia, inclusión y justicia social, equidad territorial, corresponsabilidad comunitaria, desarrollo sostenible y sustentable, desconcentración y descentralización administrativa.

Art. 4.- ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las disposiciones contenidas en esta Ordenanza, se aplicarán en el ámbito geográfico del Cantón Biblián.

Art. 5.- DE LAS INSTANCIAS DE CARÁCTER MUNICIPAL

El manejo, gestión y cogestión del presupuesto participativo estará a cargo del GAD Municipal del Cantón Biblián, a través de las Unidades de Participación y Desarrollo y Planificación y Presupuesto, encargadas de gerenciar, administrar y monitorear el proceso, en función de la planificación estratégica y territorial integral del Cantón Biblián. Estas instancias coordinarán con las demás direcciones municipales y organismos públicos y privados afines a la formulación y ejecución de políticas públicas y sociales.

La Unidad de Participación y Desarrollo y la Unidad de Planificación y Presupuesto formularán los instructivos y documentos de carácter técnico que permitan la ordenada relación, identificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes Operativos Anuales parroquiales y zonales.

Art. 6.- DE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

EL GAD Municipal de Biblián, transferirá a las Juntas Parroquiales, previa justificación y verificación de su capacidad técnica y operativa las competencias que solicitaren, mediante Convenios de Transferencia de Competencias conforme lo establecen la Constitución de la República y las leyes vigentes.

El GAD Municipal podrá suscribir convenios con una o más parroquias, favoreciendo la mancomunidad de las acciones parroquiales y municipales. A su vez las Juntas Parroquiales podrán suscribir convenios entre sí para favorecer el desarrollo de las gestiones comunes a menores costos y con mejores rendimientos.

Art. 7.- DE LAS FUENTES Y RECURSOS DE FINANCIAMIENTO

En cada ejercicio fiscal el GAD Municipal del Cantón Biblián, asignará en su presupuesto, recursos destinados a financiar el Presupuesto Participativo de sus parroquias rurales y zonas urbanas, el mismo que propenderá a ser superior al asignado en el presupuesto institucional anterior.

El GAD Municipal, a través del PP financiará como máximo el 90% del valor de cada obra o proyecto priorizado, debiendo la comunidad o sector social interesado aportar como mínimo con el 10% restante a través de

dinero en efectivo, insumos, materiales o mano de obra.

Art. 8.- DE LA PLANIFICACIÓN Y LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

La base metodológica para emprender el proceso de participación ciudadana y presupuesto participativo es la planificación estratégica – territorial tanto cantonal como parroquial de manera concertada.

El Presupuesto Participativo se distribuirá sobre una base Territorial, dividida a nivel rural en las cuatro Parroquias Rurales y a nivel urbano en cuatro Zonas Urbanas claramente diferenciadas.

Los acuerdos contendrán el conjunto de los proyectos que hayan sido analizados, identificados y priorizados por las comunidades y barrios y posteriormente aprobados y validados por las Asambleas Parroquiales y Zonales, y determinarán además, las responsabilidades técnicas de gestión y los mecanismos de control social a implementar por los Comités de Vigilancia, los plazos y los montos a los que se compromete el Municipio, con indicación de la partida presupuestaria.

Los acuerdos de mancomunidad se sustentarán en el Plan Estratégico, en el Plan de Desarrollo Cantonal, en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los Planes de Desarrollo Parroquiales; priorizarán las obras y proyectos en procesos participativos comunitarios e incluirán inversiones en: infraestructura básica, servicios de salud, educación, ambiente, protección integral de derechos, participación ciudadana, proyectos de desarrollo económico territorial, cuidando de asignar un porcentaje para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales a grupos de atención prioritaria conforme lo establece el COOTAD.

Serán ámbitos transversales que guían el proceso de presupuesto participativo: el ambiental, económico, social, cultural, territorial, organización social e institucional, redistribuyendo equitativamente los recursos según las prioridades locales.

Para el presupuesto participativo se aplicarán criterios de distribución equitativa: necesidades básicas insatisfechas; de distribución igualitaria: población, extensión; y, criterios incentivadores: participación ciudadana.

Criterios de distribución en parroquias

APP= P+NBI+EA+EP , en donde

APP= Asignación Presupuesto Participativo

P = Población

NBI = Necesidades Básicas Insatisfechas

EA = Eficiencia Administrativa

EP = Extensión parroquial

Criterios de distribución en zonas urbanas

APZ = P+NBI+EA+NP, en donde

P = Población

NBI = Necesidades Básicas Insatisfechas

EA = Eficiencia Administrativa

NP = Nivel de Participación

Art. 9.- CONFORMACIÓN DEL EQUIPO TÉCNICO

El Equipo Técnico del proceso participativo estará integrado por (a) Jefe de la Unidad de Participación y Desarrollo, (b) Jefe de la Unidad de Planificación y Presupuesto, (c) Director de Obras Públicas Municipales, (d) Director Financiero; y, (e) dos profesionales representantes de las parroquias y/o zonas urbanas.

Art. 10.- DE LA GESTIÓN DE LOS ACUERDOS

Las obras y/o proyectos priorizados en el PP serán ejecutados por el GAD Municipal por administración directa o por contratación pública en el caso de las zonas urbanas y en las parroquias rurales por el GAD Municipal ya sea por administración directa o por contratos, o por la Junta Parroquial, conforme lo establece la Constitución de la República y el COOTAD, mediante la realización de contratos que las propias Juntas Parroquiales suscribirán. En este último caso se suscribirán convenios de transferencia de recursos en los cuales se entregará como mínimo el 50% de la inversión comprometida al momento de su celebración y la diferencia de acuerdo al avance de las obras y/o proyectos.

El GAD Municipal hará el seguimiento y fiscalización de los acuerdos y de cada uno de los programas y proyectos sin perjuicio de las responsabilidades que asuma la Junta Parroquial como ejecutora en algunos casos.

El GAD Municipal a través de las distintas direcciones y unidades, bajo la coordinación de la Unidad de Participación y Desarrollo, apoyará en cada una de las gestiones que, en orden legal, administrativo, técnico, de gestión y asesoría, sean necesarias para el apoyo y fortalecimiento de las Juntas Parroquiales y de las Zonas Urbanas.

El Equipo Técnico desarrollará la evaluación técnica y financiera de los proyectos, verificando que sean de competencia del nivel local y que respondan a los estándares técnicos. Los proyectos podrán desarrollarse por etapas o fases de ejecución.

Art. 11.- ACTUALIZACIÓN METODOLÓGICA DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.

Anualmente se realizarán los ajustes respectivos a la metodología de participación ciudadana y presupuesto participativo en el marco de una concertación Municipalidad-Juntas Parroquiales-Zonas Urbanas.

Art. 12.- DE LOS RECURSOS ASIGNADOS

Los recursos asignados para la ejecución de proyectos de inversión que se haya convenido transferir a las Juntas Parroquiales, deberán manejarse de acuerdo a las normas legales y reglamentos que rigen la administración y control de recursos financieros del Estado y de las Ordenanzas, normas y políticas municipales. La Junta Parroquial deberá presentar a la Municipalidad un informe final que justifique la correcta utilización de la totalidad de los recursos entregados, sin perjuicio de la obligación que tienen frente a los organismos de control.

Art. 13.- EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

La Unidad de Participación y Desarrollo y la Unidad de Planificación y Presupuesto coordinarán, planificarán, aprobarán y evaluarán el desarrollo general del proceso de presupuesto participativo de conformidad con la presente Ordenanza.

La evaluación y seguimiento de la ejecución de los proyectos es responsabilidad tanto de las autoridades municipales como de los representantes de las comunidades o zonas que integran el Comité de Vigilancia.

Art. 14.- DE LOS COMITÉS DE VIGILANCIA

Estarán integrados por lo menos de tres representantes de la Parroquia o Zona Urbana a la que correspondan las obras y/o servicios, quienes se encargarán de vigilar el cabal cumplimiento de los convenios y la ejecución de los proyectos priorizados.

DISPOSICIÓN GENERAL

Todo lo relacionado con la estructura y funcionamiento del proceso de participación ciudadana y presupuesto participativo contemplados en la presente Ordenanza serán regulados a través del Instructivo para el Proceso de Presupuesto Participativo del Cantón Biblián, por las Unidades de Participación y Desarrollo y de Planificación y Presupuesto y demás departamentos involucrados en el proceso de intervención en el área rural y zonas urbanas, el mismo que deberá ser aprobado por el Concejo del GAD Municipal.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- El Alcalde en el plazo de 60 días dispondrá la creación de la Unidad de Participación y Desarrollo.

SEGUNDA.- Anualmente se analizarán los criterios de distribución de los recursos, con el propósito de propender a disminuir las desigualdades socio territoriales.

TERCERA.- La presente Ordenanza entrará en vigencia luego de su aprobación y publicación en la página web y en la Gaceta Oficial de la Municipalidad de Biblián.

CERTIFICADO DE DISCUSIÓN: La presente Ordenanza fue conocida, discutida y aprobada por el Concejo del GAD Municipal del Cantón Biblián, en Primero y Segundo Debate, en sesiones de fechas …… del año dos mil once .

Anexo 3

Propuesta de Temas a Desarrollarse para Capacitar a los Actores del Proceso del Presupuesto Participativo

Los temas a desarrollarse deben ser básicamente los siguientes:

Presupuesto Participativo

- Experiencias anteriores exitosas.
- Aplicación del Instructivo.
- Responsabilidad de la sociedad civil.
- Importancia de la identificación y análisis de los problemas.

Gestión y Políticas Públicas

- Funciones, competencias y atribuciones del Concejo Municipal y de las Juntas Parroquiales.
- Fuentes de financiamiento.
- Criterios de distribución de los recursos que forman parte de las transferencias del gobierno nacional para el gobierno local.
- Recursos propios del Concejo Municipal.
- Calidad de los servicios que brinda el Concejo Municipal.

Planeamiento y Desarrollo Local

- El Planeamiento Estratégico Local en el marco de la visión, la misión, los objetivos, las estrategias, las potencialidades, restricciones y recursos disponibles.

- Identificación, análisis y estrategias de desarrollo local.
- Planes Operativos, presupuesto y programación estratégica.

Vigilancia del Presupuesto Participativo

- La transparencia y el acceso a la información como mecanismo de mejora de la gestión pública.
- Requisitos para ser miembro del Comité de Vigilancia.
- Funciones del Comité de Vigilancia.
- Metodología para desarrollar acciones de vigilancia.

Anexo 4

Talleres de Trabajo

El documento deberá precisar la siguiente información para cada uno de los talleres realizados: Rendición de Cuentas; Diagnóstico, Definición de Criterios de Priorización e Identificación de Proyectos; Taller de Priorización de Proyectos.

***Desarrollo de Talleres*:**

- Resumen del contenido de la información que presentó el Alcalde en el Taller de Rendición de Cuentas.
- Resumen del Taller de Diagnóstico.
- Resumen del Taller de Priorización de Problemas.
- Resumen del Taller de Priorización de Proyectos, que se obtuvo como resultado de la Evaluación Técnica.
- Lista de Proyectos Priorizados, detallando el monto asignado a cada proyecto.
- Lista de proyectos que no lograron financiamiento por limitaciones presupuestales.
- Acta donde se formalizan los acuerdos adoptados en el proceso.

Cronograma de Actividades de los Talleres de Trabajo

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	RESULTADO	RESPONSABLES	PLAZO EJEC.
Taller de instalación y exposición del Plan de Trabajo	Socializar el plan de trabajo del Presupuesto Participativo.	Contar con un plan de actividades y cronograma de talleres concordado (Estado-sociedad civil).	Alcalde Concejo de Gestión Cantonal	FEBRERO
Rendición de Cuentas	Rendir cuenta sobre el cumplimiento de acuerdos y compromisos del año anterior	Cumplir con la fase de rendición de cuentas	Alcalde Presidentes de Juntas Parroquiales/zonales	
Presentación del Diagnóstico	Análisis económico, financiero, social, cultural, ambiental y otros	Desarrollo del Taller de Diagnóstico	Concejo Municipal Concejo de Gestión Cantonal Equipo Técnico	MARZO-ABRIL
Informar sobre el PDC y su revisión de ser necesario	Presentación de la visión, misión y objetivos del Plan, hacer replanteamientos de ser necesario, teniendo en cuenta que es de largo plazo	Presentación y validación del PDC		
Identificación, análisis y priorización de problemas	Priorizar los principales problemas en base a criterios establecidos en el instructivo y la aprobación de criterios	Priorización de problemas y criterios para identificar proyectos y acciones orientados a solucionar los problemas		
Identificación de proyectos y acciones para la solución de problemas	El gobierno local a través del equipo técnico y la sociedad civil, presentan proyectos y acciones orientados a la solución de los problemas	Se establece una cartera de proyectos relacionados con la solución de los problemas priorizados		
Revisión Técnica de Proyectos Propuestos	Las propuestas de proyectos y acciones recogidas en los talleres son evaluados en el marco de las indicaciones del instructivo	Se cuenta con una relación de proyectos y acciones orientados a la solución de los problemas	Comité de Gestión Cantonal Equipo Técnico	ABRIL
Talleres de priorización de proyectos y acciones	En base a los informes presentados por el equipo técnico, los participantes proceden a determinar el orden de prioridad de los proyectos y acciones	Contar con una lista de intervenciones por orden de prioridad	Proponente del proyecto Concejo municipal	MAYO-JUNIO
Asignación presupuestaria de proyectos	En base a la priorización de proyectos, se definen los recursos financieros para cada uno de ellos con: únicamente recursos del presupuesto participativo cantonal, cofinanciamiento con entidades, cofinanciamiento con la sociedad civil, otros	Tener una lista de proyectos que se incluirán en el POA del año siguiente	Proponente del proyecto Concejo municipal	MAYO

Anexo 5

Orientaciones para la Identificación de Problemas

PROBLEMA PRINCIPAL	PROBLEMA GENERAL	PROBLEMAS ESPECÍFICOS
Intransitabilidad urbana y/o rural	Congestión vehicular	- Deficiente señalización - Ineficiente ordenamiento del tránsito - Deficiente planificación
	Mal estado de las vías	- ineficiente mantenimiento - Inadecuada reparación - Insuficiente ampliación
Contaminación ambiental	Inadecuado tratamiento de residuos sólidos	- Acumulación de desechos sólidos - Inadecuada disposición final
	Tratamiento inadecuado de aguas contaminadas	- Desarrollo de la industria minera sin previsión - Inadecuado tratamiento de desague sanitario
	Explotaciones industriales sin controles medioambientales	- Desarrollo industrial sin previsión - Insuficiencia de sistemas de control ambiental
Inaccesibilidad a los servicios municipales	Vías de Comunicación	- Mantenimiento - Reparación - Irregularidades en el transporte
	Información y difusión	- Insuficientes acciones de información y difusión - Insuficientes campañas de capacitación
	Obras de infraestructura básica	- Inexistencia de obras de infraestructura básica - Falta de mantenimiento - Construcción sin criterios técnicos
	Calidad de los servicios	- Demora en la atención del servicio - Altos costos de los servicios - Deficiente calidad de los servicios

Anexo 6

Ficha con Información Mínima por Proyecto o Acción Priorizada

PARROQUIA / ZONA..... QUE PROPONE EL PROYECTO O ACCIÓN			
Acción/Proyecto			
Nombre de la Acción/proyecto			
Problema priorizado al que responde			
Objetivo estratégico del Plan de Desarrollo Concertado al que contribuye			
Problema específico que contribuye a solucionar/potencialidad que aprovecha			
Identificación de alternativas de solución (Qué acciones pueden desarrollarse para resolver el problema			
Descripción de la Acción/Proyecto Detalle de la alternativa elegida			
Población beneficiaria Número y ubicación			
Monto total del proyecto (Incluyendo costos de mantenimiento)			
Ejecutor:			
Entidad responsable del mantenimiento			
Fuente de financiamiento Recursos propios Transferencia del Gobierno Central Total *	 $ $ $		
Ejecución 20.....**	$		
Programación anual de la Inversión	20....	20....	20....
	$	$	$
Indicador de Medición del Desempeño			
Nombre del Indicador			
Unidad de Medida			
Valor a alcanzar a final del 20....			
Valor de referencia a alcanzar el 20.... (si se trata de un proyecto en ejecución			
Medio de verificación (Fuente de información sobre el valor del indicador			

* Monto de recursos totales requeridos para la ejecucuión de la acción o proyecto a lo largo de su desarrollo

**En caso de que se trate de proyectos en ejecución, se consignará el valor estimado a invertir en el año 20....

Anexo 7

Ficha Resumen de Evaluación de Proyectos

1. Proyectos Priorizables (pasan la evaluación técnica)

Nombre del Proyecto	Parroquia o Zona que presenta el proyecto	Problema al que responde el proyecto	Costo total del proyecto	Fuentes de financiamiento del proyecto (públicas o privadas)	Cronograma de inversión (monto por años)*			
					20....	20....	20....	Total

* Los montos de inversión provienen del estudio de preinversión, expediente técnico o, en el caso de que no se cuente con alguno de estos instrumentos, serán sugeridos por el Equipo Técnico

2. Proyectos NO Priorizables (no pasan la evaluación técnica)

Nombre del Proyecto	Parroquia o Zona que presenta el proyecto	Problema al que responde el proyecto	Observaciones del Equipo Técnico

Anexo 8

Acta de Acuerdos y Compromisos del Presupuesto Participativo

Siendo las…….. (hora) del día…….. (fecha) en ……(lugar), los abajo firmantes, Participantes del Proceso de Presupuesto Participativo llevado a cabo en el Cantón Biblián, entre los días (día, mes y año) y ……..(día, mes y año), acordamos aprobar el Acta de Acuerdos y Compromisos, la cual consta de .....(número) folios y contiene los resultados y acuerdos adoptados en el Taller de Priorización y Formalización de Acuerdos.

Los proyectos y acciones priorizados son los siguientes:

Prioridad	Nombre del Proyecto	Parroquia/Zona	Monto comprometido	Fuente de financiamiento

Adicionalmente, los proyectos prioritarios pero que no cuentan con presupuesto asignado y que deben ser tomados en cuenta para futuras ampliaciones presupuestarias o modificación en los proyectos recogidos anteriormente son:

Prioridad	Nombre del Proyecto	Parroquia/Zona	Comunidad/Barrio

Finalmente, los miembros elegidos para formar parte del Comité de Vigilancia del Proceso de Presupuesto Participativo son lo siguientes:

Nombre		C.Identidad	Entidad a la que representa

En tal sentido, los suscritos, nos comprometemos a respaldar como única iniciativa de gasto para el Cantón Biblián, las acciones traducidas en Actividades o Proyectos, que han sido definidos a través de este proceso, los cuales han sido recogidos por el Equipo Técnico en el "Documento del Presupuesto Participativo para el año fiscal 20..... Asimismo, nos comprometemos a realizar los esfuerzos necesarios que permitan, en el marco del proceso antes señalado, llevar adelante los compromisos que han sido asumidos para la ejecución de las acciones priorizadas a fin de mejorar de manera sustentable el bienestar de nuestra población.

Siendo las……. (hora) del día……. (fecha) en ……(lugar), los abajo firmantes, Participantes del Proceso de Presupuesto Participativo llevado a cabo en el Cantón Biblián, entre los días (día, mes y año) y …….(día, mes y año), acordamos aprobar el Acta de Acuerdos y Compromisos, la cual consta de .....(número) folios y contiene los resultados y acuerdos adoptados en el Taller de Priorización y Formalización de Acuerdos.

Los proyectos y acciones priorizados son los siguientes:

Prioridad	Nombre del Proyecto	Parroquia/Zona	Monto comprometido	Fuente de financiamiento

Adicionalmente, los proyectos prioritarios que no cuentan con presupuesto asignado y que deben ser tomados en cuenta para futuras ampliaciones presupuestarias o modificación en los proyectos recogidos anteriormente son:

Prioridad	Nombre del Proyecto	Parroquia/Zona	Comunidad/Barrio

Finalmente, los miembros elegidos para formar parte del Comité de Vigilancia del Proceso de Presupuesto Participativo son lo siguientes:

Nombre		C.Identidad	Entidad a la que representa

En tal sentido, los suscritos, nos comprometemos a respaldar como única iniciativa de gasto para el Cantón Biblián, las acciones traducidas en Actividades o Proyectos, que han sido definidos a través de este proceso, los cuales han sido recogidos por el Equipo Técnico en el "Documento del Presupuesto Participativo para el año fiscal 20..... Asimismo, nos comprometemos a realizar los esfuerzos necesarios que permitan, en el marco del proceso antes señalado, llevar adelante los compromisos que han sido asumidos para la ejecución de las acciones priorizadas a fin de mejorar de manera sustentable el bienestar de nuestra población.

Anexo 8 (*cont.)*

Comité de Gestión Cantonal

Presidente :	**Miembros:**
Nombre	Nombre
C.Id.	C.Id.
Cargo	Cargo
Institución a la que representa	Institución a la que representa
Firma……..	Firma……

***Hacer constar a todos los miembros, incluidos los del Equipo Técnico**

Anexo 9

Ficha Resumen de Ejecución y Seguimiento

Información Trimestral

Nombre del Proyecto	Parroquia o Zona a la que corresponde el proyecto	Presupuesto asignado	Período de ejecución	Avance del proyecto	Modificaciones	Observaciones

f.....
ALCALDE GAD MUNICIPAL DE BIBLIÁN

f.....
MIEMBRO DEL COMITÉ DE VIGILANCIA

f.....
MIEMBRO DEL COMITÉ DE VIGILANCIA

f.....
MIEMBRO DEL COMITÉ DE VIGILANCIA

Anexo 10

Fiscalización

Información Trimestral

Nombre del Proyecto	Parroquia o Zona a la que correspode el proyecto	Presupuesto asignado	Período de ejecución	Avance del proyecto	Cumplimiento de Compromisos		Observaciones
					Municipalidad	Parroquia o Zona	

f.....
MIEMBRO DEL COMITÉ DE VIGILANCIA

f.....
MIEMBRO DEL COMITÉ DE VIGILANCIA

f.....
MIEMBRO DEL COMITÉ DE VIGILANCIA

Anexo 11

Evaluación de Resultados

Nombre del Proyecto	Parroquia o Zona a la que correspode el proyecto	Presupuesto asignado	Período de ejecución	Porcentaje de cumplimiento	Observaciones

Firman los miembros de Comité de Gestión Cantonal.

Diseño Administrativo

Con el propósito de que la propuesta sea aplicada lo más pronto posible en la Municipalidad del Cantón Biblián, se describen las actividades y sub actividades secuenciales con los tiempos de ejecución y recursos; la actividad 1) será responsabilidad de la proponente con el apoyo de autoridades y funcionarios municipales; la actividad 2) de Implantación y Evaluación, depende del criterio del Alcalde y será responsabilidad de la Unidad de Participación y Desarrollo con la colaboración directa de la investigadora y los Departamentos Financiero, de Planificación y Presupuesto y Obras Públicas.

Cuadro 28

Diseño Administrativo de la Propuesta

No.	Nombre de la actividad	Duración días	Inicio	Fin	Recursos
1	**Evaluación de la propuesta**	8	03/01/2011	10/01/2011	Humanos
1.1	Selección de Funcionarios	1	03/01/2011	03/01/2011	Humanos
1.2	Socialización de la propuesta	2	04/01/2011	05/01/2011	Humanos
1.3	Consideración, opiniones	2	06/01/2011	07/01/2011	Humanos
1.4	Elaboración de Acta y legalización	1	10/01/2011	10/01/2011	Humanos
2	**Implantación y Evaluación (Unidad de Participación y Desarrollo)**	**196**	**17/01/2011**	**30/07/2011**	**Humanos Económicos Tecnológicos**
2.1	Establecimiento de Reglas	5	17/01/2011	21/01/2011	Humanos
2.2	Fase Preparatoria-Infomativa	5	24/01/2011	28/01/2011	Humanos Económicos
2.3	Talleres de Trabajo	59	01/02/2011	31/03/2011	Humanos Económicos Tecnológicos
2.4	Evaluación de Proyectos	30	01/04/2011	30/04/2011	Humanos Tecnológicos
2.5	Plan Operativo Anual-Asamblea	46	01/05/2011	15/06/2011	Humanos
2.6	Formalización de Acuerdos	15	16/06/2011	30/06/2011	Humanos
2.7	Evaluación del proceso de Presupuesto Participativo	30	01/07/2011	30/07/2011	Humanos Tecnológicos

***Elaboración*: Investigadora**

Impactos

Para realizar el análisis de impactos, se utilizó una matriz general, luego de analizar independientemente cada impacto.

La estructura de la matriz considera los impactos indiferentes, positivos a la derecha y negativos a la izquierda. Los impactos analizados son: económico, democrático, institucional, socio cultural y político. El Impacto general se presenta al final del análisis.

Cuadro 29

Impactos

Tipo de impacto	Indicadores analizados	-3	-2	-1	0	1	2	3
		IMPACTO						
Económico Democrático Institucional Socio-cultural Político	3 indicadores 4 indicadores 5 indicadores 5 indicadores 3 indicadores	ALTO	MEDIO	BAJO	INDIFERENTE	BAJO	MEDIO	ALTO
		NEGATIVO			INDIFERENTE	NEUTRO		

***Elaboración*: Investigadora**

El nivel de impacto se analizó aplicando la siguiente fórmula:

$$\text{Nivel de impacto} = \frac{\text{Sumatoria de asignación numérica}}{\text{Nro. de indicadores}}$$

NI = Sum / n

Impacto Económico

Cuadro 30

Matriz Impacto Económico

Ord.	INDICADORES	Nivel de impacto						
		-1	-2	-3	0	1	2	3
1	Optimización de recursos							X
2	Calidad de obras y/o servicios						X	
3	Desarrollo cantonal						X	
	TOTAL						4	3

***Elaboración*: Investigadora**

NI (Económico) = Sum/n = 7/3 = 2.33 = 2

Análisis: El indicador “optimización de recursos” tiene una calificación de impacto alto positivo (3), porque la implementación de un sistema de presupuesto participativo permitirá alcanzar no solamente una mayor eficiencia en el gasto, sino también una mayor eficacia en la superación de la pobreza de los sectores beneficiados; en tanto que los Indicadores calidad de obras y/o servicios” y “desarrollo cantonal” tienen en la investigación una asignación de impacto medio positivo (2), porque las obras y/o servicios mejorarán significativamente con la participación directa de la población beneficiaria, lo que permitirá impulsar el desarrollo de la comunidad y del Cantón en general.

El nivel de impacto económico en general obtiene una calificación de medio positivo (2)

Impacto Democrático

Cuadro 31

Matriz Impacto Democrático

Ord.	INDICADORES	Nivel de impacto						
		-1	-2	-3	0	1	2	3
1	Participación Ciudadana							X
2	Equitativa distribución de recursos						X	
3	Atención áreas rurales-urbano marginales						X	
4	Priorización de obras y/o servicios							X
	TOTAL						4	6

***Elaboración*: Investigadora**

NI (Democrático) = Sum/n = 10/4 = 2.5 = 3

Análisis: Los indicadores “participación ciudadana” y “priorización de obras y/o servicios” reciben un impacto alto positivo (3) porque el presupuesto participativo se constituirá en un medio para mejorar las oportunidades y el acceso de los ciudadanos a los bienes, recursos y servicios públicos, la sociedad civil podrá intervenir en la programación presupuestaria y priorizará las obras y/o servicios de acuerdo a criterios previamente establecidos.

Los indicadores “atención áreas rurales-urbano marginales” y “equitativa distribución de recursos” reciben una calificación de impacto medio positivo (2) porque lo que busca el presupuesto participativo es asignar recursos a sectores vulnerables que antes prácticamente no eran considerados y la inclusión de grupos y sectores sociales que requieren ser atendidos de manera especial; además las consideraciones de equidad son un componente constitutivo y orientador de la gestión local.

El nivel de impacto democrático tiene una calificación de impacto positivo alto (3).

Impacto Institucional

Cuadro 32

Matriz Impacto Institucional

Ord.	INDICADORES	Nivel de impacto						
		-1	-2	-3	0	1	2	3
1	Presupuestario						X	
2	Urbanismo y Planificación							X
3	Transparencia						X	
4	Eficiencia municipal					X		
5	Vínculo muncipio-comunidad						X	
	TOTAL					1	6	3

***Elaboración*: Investigadora**

NI (Institucional) = Sum/n = 10/5 = 2

Análisis: El indicador “transparencia” indudablemente es el de mayor trascendencia dentro del impacto institucional, alcanza un nivel alto positivo (3) porque la gestión local será objeto de difusión por los medios posibles de información, a fin de que la población pueda tener conocimiento de las prioridades, obras e inversiones, del presupuesto, de su ejecución, así como del control y fiscalización de la utilización de los recursos públicos.

Los indicadores “presupuestario”, “urbanismo y planificación” y “vínculo municipio comunidad” reciben una calificación de impacto medio positivo (2), ya que el presupuesto participativo será un documento que aplique criterios para la priorización de la inversión local, en función de un alineamiento programático en torno a objetivos de desarrollo compartido, que al estar articulado a los Planes de Desarrollo nacional, cantonal y parroquial contribuirá a mejorar los niveles de planificación urbana y rural; en tanto que, este proceso transformará y ampliará las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno municipal, permitiendo conocer sus

necesidades y planteando juntos la solución de sus problemas.

El indicador “eficiencia municipal”, alcanza un impacto positivo bajo (1), puesto que las obras del presupuesto participativo son de corte mediano por lo que se incrementará drásticamente el nivel de trabajo de los departamentos municipales, por el número de obras a ejecutar, por su dispersión en el territorio, lo que provocará una mayor eficiencia y capacidad de respuesta.

El nivel de impacto institucional tiene una calificación de impacto positivo medio (2).

Impacto Socio - Cultural

Cuadro 33

Matriz Impacto Socio – Cultural

Ord.	INDICADORES	Nivel de impacto						
		-1	-2	-3	0	1	2	3
1	Cofinanciamiento comunitario						X	
2	Calidad de vida							X
3	Capacitación y fortalecimiento actores sociales					X		
4	Control social						X	
5	Empoderamiento sectores excluidos						X	
	TOTAL					2	6	3

***Elaboración*: Investigadora**

NI (Socio – Cultural) = Sum/n = 11/5 = 2.2 = 2

Análisis: Un aspecto de gran significación constituye sin lugar a dudas que el presupuesto participativo permite mejorar la “calidad de vida” de la población y alcanza un impacto positivo alto (3), porque se destinarán recursos a satisfacer las necesidades e intereses de los sectores más excluidos y a disminuir la situación de discriminación de cualquier índole.

Los indicadores “cofinanciamiento comunitario”, “capacidad y fortalecimiento de actores sociales” y empoderamiento de sectores excluidos” alcanzan un impacto positivo medio alto (2), porque una de las principales consecuencias de la aplicación del presupuesto participativo constituirá la participación de la comunidad a través de la entrega de recursos económicos, materiales o mano de obra; asimismo, propugnará la capacitación de los actores de la sociedad civil, interlocutores necesarios para la legitimidad y sostenibilidad del proceso y buscará un tejido social empoderado y con capacidad de exigir el derecho de participación en la decisión de la distribución de recursos públicos.

El nivel de impacto socio – cultural tiene una calificación de impacto medio positivo (2).

Impacto Político

Cuadro 34

Matriz Impacto Político

Ord.	INDICADORES	Nivel de impacto						
		-1	-2	-3	0	1	2	3
1	Cumplimiento planes de desarrollo							X
2	Eliminación de prácticas clientelares							X
3	Cambio de estructura de poder							X
	TOTAL							9

***Elaboración*: Investigadora**

NI (Político) = Sum/n = 9/3 = 3

Análisis: El indicador “cumplimiento planes de desarrollo” tiene un impacto positivo alto (3), porque en la actualidad existe un compromiso nacional hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio plasmados en el Plan de Desarrollo Nacional, por lo que el presupuesto participativo coadyuvará a su cumplimento a partir de la territorialización

de los objetivos de los Planes de Desarrollo Cantonal y Parroquial.

El indicador “eliminación de prácticas clientelares” tiene un impacto positivo alto (3), porque la promesa electoral clásica de obras por votos no tiene más cabida en los procesos de presupuesto participativo, en donde los ciudadanos del Cantón en asambleas y reuniones discuten y deciden cómo se distribuirá el presupuesto municipal.

El indicador “cambio de estructura de poder” tiene un impacto positivo alto (3), porque el presupuesto participativo puede contribuir al cambio de relaciones de poder. El Concejo Municipal, lugar de concentración del poder político se somete a una reestructuración del poder local. Los espacios ciudadanos de decisión (asambleas, comités de gestión, etc.) permiten a la ciudadanía hacer uso de su cuota de poder, dando un contrapeso a las instancias de la democracia representativa.

El nivel de impacto político tiene una calificación de impacto positivo alto (3).

Impacto General

Cuadro 35

Matriz Impacto General

Ord.	TIPO DE IMPACTO	Nivel de impacto						
		-1	-2	-3	0	1	2	3
1	Impacto Económico						X	
2	Impacto Democrático							X
3	Impacto Institucional						X	
4	Impacto Socio - Cultural						X	
5	Impacto Político							X
	TOTAL						6	6

***Elaboración*: Investigadora**

NI (general) = Sum/n = 12/5 = 2.4 = 2

Análisis: La presente investigación genera un impacto positivo en los aspectos: económico, democrático, institucional, socio–cultural y político, por lo que el nivel de impacto general es “impacto positivo medio (2).

Validación de la Propuesta

Una vez concluida la propuesta, se ofició al Alcalde de Biblián dando a conocer la necesidad de analizarla y discutirla con autoridades y funcionarios. El Alcalde comunicó a la investigadora sobre la invitación realizada a todos los Concejales y a los funcionarios designados para participar en la reunión convocada para el efecto.

Fase I.- Socialización individual de la propuesta con los concejales y funcionarios seleccionados por la máxima autoridad como: Director Financiero, Director de Obras Públicas Municipales, Jefe de la Unidad de Planificación y Presupuesto, Encargado de la Unidad de Participación y Desarrollo, a quienes se les entregó un ejemplar de la propuesta y se les solicitó la preparación de un resumen, lo cual fue aceptado.

Fase II.- Discusión y evaluación de la propuesta, en una reunión que contó con la presencia del Alcalde, los Concejales y los funcionarios señalados en el párrafo anterior, se puso nuevamente la propuesta a consideración de los asistentes, solicitándoles dar a conocer sus puntos de vista sobre la misma. Se emitieron diversas opiniones y se plantearon algunas observaciones. Luego de analizada, discutida y evaluada, se señaló la utilidad práctica de la propuesta, cuyos resultados se evidencian por escrito en una acta (Anexo B). Las observaciones fueron incorporadas a la propuesta. La implementación de un sistema de presupuesto participativo se espera dé inicio en los próximos días.

Las opiniones recabadas son las siguientes:

- Bolívar Montero Zea, Doctor, Alcalde del Cantón Biblián, opina: la propuesta constituirá un instrumento de planificación anual que ayudará a la priorización de las necesidades, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones de las comunidades y de los barrios. Permitirá la co - gestión, control y rendición de cuentas de manera solidaria entre la ciudadanía y el gobierno local.

- Antonio Idrovo Lozano, Licenciado, Vicepresidente de la Municipalidad de Biblián, opina: los presupuestos participativos buscan no solamente una mayor eficiencia en el gasto, sino también una mayor eficacia en la superación de la pobreza y en la inclusión de sectores desfavorecidos como mujeres, campesinos, entre otros. La propuesta describe y analiza el contexto en que desarrollará el sistema de presupuesto participativo, tomando en cuenta el proceso de descentralización, la normatividad relacionada y la participación de la población, por lo que considero será de gran utilidad práctica.

- Francisco Córdova Idrovo, Licenciado, Presidente de la Comisión de Participación del Concejo Municipal, expresa: la propuesta constituye una herramienta de participación ciudadana que permitirá recuperar uno de los valores fundamentales de la práctica democrática como es la legitimidad social de las decisiones, lo que contribuirá a establecer una mayor confianza entre los diferentes actores y crear un clima de cooperación y mutuo respeto entre el gobierno local y la sociedad.

- Jonathan Novillo Minchala, Ingeniero Civil, Director de

OO.PP.MM, opina: la herramienta presentada nos permitirá tener un mayor conocimiento de la realidad territorial y de las necesidades de la población. Las visitas técnicas al campo para averiguar la factibilidad de las obras ayudarán a romper con una tradición de planificación desde el escritorio.

- Néstor Saquisilí Ramírez, Economista, Director Financiero, expresa: una de las mayores implicaciones de la propuesta será la alfabetización presupuestaria, es decir, creará capacidades de comprensión del presupuesto municipal, de los ingresos y egresos y dará acceso a una información presupuestaria clara. Será un elemento primordial para la ejecución del control social.

Fase III.- Implantación y Evaluación, depende del Concejo Municipal. Actualmente, la entidad considera la aplicación de un sistema de presupuesto participativo como una necesidad fundamental para promover el desarrollo del Cantón.

Contrastación de las Preguntas de Investigación con la Validación de la Propuesta

Preguntas de Investigación

¿Cuáles son los aspectos administrativos que provocan inconvenientes en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto?

La propuesta Diseño de un Sistema para la Formulación, Ejecución, Control y Evaluación de Presupuestos Participativos permitirá superar las debilidades ocasionadas por las situaciones de carácter administrativo que se señalan en el capítulo relativo al Diagnóstico, puesto que provocará que autoridades, funcionarios y personal operativo se involucren en el

proceso, el mismo que al ser difundido de manera amplia generará una estrecha coordinación con las Juntas Parroquiales, exigirá la elaboración de Ordenanzas que permitan mejorar los ingresos de autogestión y sobre todo ampliará el vínculo entre la sociedad civil y el gobierno municipal.

¿Cuáles son los aspectos de carácter técnico que provocan que la formulación y ejecución del presupuesto del Municipio de Biblián no responda a criterios de planificación y participación?

La propuesta contribuirá a solucionar las debilidades de carácter técnico encontradas en el Diagnóstico y permitirá superar la falta de planificación y articular las asignaciones presupuestarias con obras y servicios constantes en los Planes de Desarrollo nacional, provincial, local y parroquial, desprendiéndose de circunstancias de carácter político. La participación ciudadana se verá fortalecida de manera significativa, las comunidades y barrios serán los que prioricen las obras. Se establecerán cronogramas de ejecución de las obras y servicios presupuestados, los mismos que no serán ejecutados a criterio de autoridades y funcionarios en forma discrecional. Se implementarán mecanismos de control que permitan el seguimiento de las actividades del gobierno local e indicadores para medir el impacto de la gestión municipal en las diferentes parroquias y sectores.

Los funcionarios que validaron la propuesta, tienen amplia experiencia y conocen sus responsabilidades, por lo que los niveles de mando de la Municipalidad deberán propugnar la aplicación de criterios técnicos, lo que permitirá superar las debilidades señaladas en las encuestas y entrevistas.

¿Cuáles son las situaciones relativas al talento humano que provocan bajos niveles de gestión e insatisfacción de los usuarios?

El planteamiento realizado a la Municipalidad de Biblián para la implementación de un nuevo sistema presupuestario coadyuva a contestar

esta pregunta de investigación. Las situaciones de talento humano que provocan deficiencias y que fueron identificadas en el diagnóstico serán superadas mediante mecanismos que permitan aprovechar los recursos humanos de acuerdo a su formación y capacidad profesional. Se proponen capacitaciones permanentes referentes a PP, Gestión y Políticas Públicas, Planeamiento y Desarrollo Local; y, se buscará aprovechar la experiencia de empleados y trabajadores en los distintos ámbitos para lograr mejores niveles de calidad de obras y servicios.

¿Cuáles son los beneficios que se obtienen con la implementación de un sistema presupuestario que priorice criterios técnicos y consensos ciudadanos?

Las autoridades y funcionarios que evaluaron la propuesta consideran que un sistema presupuestario participativo que priorice criterios técnicos y consensos ciudadanos permitirá: que mejore la calidad de las obras y/o servicios; que se asignen los recursos de acuerdo a criterios de equidad; que la población conozca las prioridades, obras e inversiones que realiza el gobierno local; posibilitará la recolección de demandas y propuestas de la ciudadanía y la articulación con las instancias de toma de decisiones de carácter barrial, comunal y parroquial; facilitará una vigilancia ciudadana objetiva y ordenada que ayude al Municipio a gestionar sus recursos de manera transparente.

¿Cuáles son los aspectos administrativos, procedimientos a seguir e instrumentos que permitan organizar y capacitar al talento humano para hacer frente al nuevo enfoque presupuestario?

Las autoridades y funcionarios municipales opinan que la aplicación de la propuesta de Sistema de Presupuesto Participativo impulsará un redimensionamiento político del Concejo Municipal que le lleve a eliminar los criterios partidistas o clientelares, que combine las prácticas participativas con las técnicas de elaboración presupuestaria, que permita

transformar las deliberaciones de los ciudadanos en documentos legales, que los funcionarios se adapten a las exigencias de gestión e implementación y respondan de una manera eficiente al nuevo enfoque presupuestario.

Conclusiones

Las conclusiones dan cuenta del cumplimiento de los objetivos. A lo largo de la investigación se han ido comprobando los principales logros, entre los que tenemos:

1. La institución no cuenta con respaldo legal que permita disponer de ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades de la población. Si bien existe una Ordenanza para el cobro de la Contribución Especial de Mejoras aprobada en el año 1998, la misma no se aplica por falta de voluntad política, a pesar de las reiteradas recomendaciones realizadas por la Contraloría General del Estado. Existe poco o ninguna coordinación con las Juntas Parroquiales, por lo que la participación comunitaria es escasa. No se cuenta con un sistema integral que permita la formulación de presupuestos planificados y participativos, sin embargo las diferentes dependencias municipales están en capacidad de proporcionar información oportuna y suficiente.

2. Las Parroquias cuentan con Planes de Desarrollo Parroquial, los mismos que están sirviendo de base para la estructuración de un Plan Estratégico Cantonal que actualmente está en marcha. La asignación de recursos se hace sin considerar criterios de carácter técnico, por lo que la calidad y cobertura de obras y servicios es bastante deficitaria.

3. No se aprovechan los recursos humanos de acuerdo a su formación y capacidad profesional. Los niveles de instrucción en general son bajos. Aunque los empleados y trabajadores municipales están bastante capacitados no se aprovecha su experiencia para alcanzar mayores niveles de calidad de obras y servicios.

4. Se determinó la inexistencia de un sistema presupuestario que considere aspectos administrativos, financieros y técnicos, que permita articular los planes de desarrollo nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial, que contribuya a superar las desventajas en que viven las

personas que habitan en las zonas rurales, que permita reducir la discriminación, mejorar las oportunidades y el acceso ciudadano a las obras y servicios públicos hacia una mejor calidad de vida.

5. Para la buena marcha del proceso debe existir voluntad política del Alcalde y del Concejo Municipal. El principal instrumento a utilizarse constituye sin lugar a dudas la participación ciudadana que permita recuperar uno de los valores fundamentales de la práctica democrática: la legitimidad social de las decisiones que propugne una ciudadanía más consciente, más crítica y más eficiente.

Recomendaciones

Para la superación de la problemática actual, se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Aprobación de Ordenanzas que permitan contar con el marco legal para el desarrollo del sistema de presupuesto participativo y para la implementación de impuestos y tasas que contribuyan a mejorar los ingresos propios; y, actualización y aplicación de la Ordenanza de Contribución Especial de Mejoras que permita recuperar los costos de construcción e implementación de obras y servicios públicos.

2. Elaboración de un Plan Estratégico Cantonal en el que se especifiquen obras y se establezcan plazos de ejecución y en el que se articulen los Planes de Desarrollo de cada una de las parroquias, todo esto en concordancia con los Objetivos del Milenio planteados a nivel nacional por la SENPLADES.

3. Reestructuración administrativa del personal, de tal manera que los funcionarios más capacitados, con mayor experiencia y predisposición a contribuir con el proceso ocupen lugares claves; y la creación de la Unidad de Participación y Desarrollo, lo que permitirá contar con una instancia encargada de dirigir, coordinar y asegurar el cumplimiento de las acciones. La sistematización y la capacitación de funcionarios de planta, el empoderamiento y el conocimiento técnico de representantes ciudadanos permitirán asegurar que, en caso de cambios políticos, se pueda garantizar la continuidad y la sostenibilidad.

4. Aprobación del Instructivo de Presupuesto Participativo en el que se señalen las características del proceso, el rol de los actores y la metodología a utilizarse, que permita contar con un sistema presupuestario integral que considere criterios técnicos, administrativos y financieros y que establezca principios como: participación, transparencia, igualdad, tolerancia, eficacia y eficiencia, equidad y competitividad.

5. Implementación de mecanismos informativos que permitan que la población conozca las prioridades, obras e inversiones que realiza el gobierno local; que posibiliten recoger las demandas y propuestas de la ciudadanía; que promueva una asignación de recursos equitativa y solidaria, de acuerdo a población, longitud y necesidades básicas insatisfechas; que priorice obras y servicios y permita la creación de un instrumento de control social.

BIBLIOGRAFÍA

Abascal, G. (2004). *El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?* Alicante: Universidad de Alicante.

Arnal Suria, S., González Pueyo, J. (2007). *Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales.* España: Editorial La Ley.

Arroyo, J., Irigoyen, M. (2005). *Desafíos de la democracia Participativa Local en la Descentralización – Una lectura a partir de doce experiencias.* CARE Perú, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, DFID. Lima.

Asamblea Nacional. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana.* Quito.

Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Quito*

Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.* Quito.

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución Política de la República del Ecuador.* Quito: Gaceta Constituyente.

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME. (2007). *Proceso de Planificación Local Participativa, PLP, Planes de Desarrollo Estratégico Cantonal, PDEC. Guía Conceptual y Operativa.* Quito.

Burbano Ruiz, J. (2005). *Presupuestos. Enfoque de gestión, planeación y control de recursos.* Bogotá. MCGRAW-HILL INTERAMERICANA S.A.

Cabannes, Y. (2004). *Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento conceptual.* Quito.

Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 Respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales.* Campaña Mundial sobre Gobernanza Urbana, Quito: UN-HABITAT.

CARE Ecuador. (2002). *Presupuesto Participativo, Experiencia de PP.* Quito.

CARE Perú. (2007). *Experiencias de gestión local y Presupuesto Participativo. Aportes a la participación, la gobernabilidad y la gestión pública.* USAID; CARE Perú. Lima.

Castillo, J., CID, M. A., Martínez, L., Auradou, A. y Kohnen, F. (2004). *El Presupuesto Municipal Participativo. Guía Metodológica, La Experiencia de Villa González.* Santo Domingo: Fundación Solidaridad.

Consejo Nacional de Descentralización CDN y PRODES. (2004). *Guía de Ren*dición de Cuentas. Presupuesto Participativo. Lima.

Font, J., Blanco, I., Goma, R. y Jarque, M. (2000). *Mecanismo de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica.* Caracas: CLAD.

Gamuza Fernández, E., Álvarez de Sotomayor, C. (2003). *Democracia y Presupuestos Participativos.* España: Editorial Icaria.

Gobierno de la Provincia de Chimborazo. (2006). *Planificando para la Acción. La Metodología del PPCH.* Riobamba

Larrea Maldonado, A. (2005, Junio). *Los desafíos del proceso de democratización en Cotopaxi.* Universidad Simón Bolívar. Ecuador.

Matías, D. (2004). *Presupuesto Participativo y Democratización.* PARME, Unión Europea: Santo Domingo.

Martner, G. (2004). *Planificación y Presupuesto por Programas.* Siglo Veintiuno Editores.

Membrado Martínez, J., Montes, E. (2007). *Metodologías Avanzadas para la Planificación.* España: Editorial Días de Santos.

Ministerio de Economía y Finanzas, (2008). *Normas Técnicas de Presupuesto.* Quito.

Municipalidad de Cuenca. (2001). *Presupuestos Participativos. Herramientas Metodológicas y Políticas Municipales.* Cuenca.

Municipalidad del Cantón Biblián. (2004). *Reglamento Orgánico Funcional.* Biblián.

Municipalidad del Cantón Biblián. (2008). *Manual de Funciones.*

Municipio del Cantón Cotacachi. (2002). *El Proceso del Presupuesto Participativo en el Cantón Cotacachi.*

Municipio del Cantón Jipijapa. (2006). *Plan de Fortalecimiento Institucional.* Jipijapa.

Ortíz, S. (2004). *Cotacachi: una apuesta por la Democracia Participativa.* FLACSO – Sede Ecuador.

Saulière, S. (2005). *¿Cómo hacer un Presupuesto Participativo?* CARE, CODENPE, FORMIA.

Unda, M. y otros. (2005). *Experiencias en gestión y desarrollo local.* Centro de Investigaciones CIUDAD – Universidad Andina Simón Bolívar. CEED. Quito

Villasante, T., Hernández, D., Garrido, F. (2002). *Metodologías y Presupuestos Participativos.* España: Editorial CIMAS.

Anexos

UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE

INSTITUTO DE POSTGRADO

ANEXO A:

ENCUESTA A.1

ENCUESTA APLICADA A FUNCIONARIOS DEL MUNICIPIO DEL CANTÓN BIBLIÁN

Propósito: Esta encuesta tiene mucha importancia para conocer la realidad sobre el Presupuesto del Municipio del Cantón Biblián y para establecer la incorporación de un sistema que permita la formulación, ejecución control y evaluación de Presupuestos Participativos; por lo tanto es necesaria la colaboración y la veracidad en sus respuestas, las mismas que serán de beneficio tanto personal como institucional.

Instrucciones: Lea detenidamente la encuesta antes de contestar, el documento es anónimo para garantizar la veracidad de la respuesta, marque con una (X) según corresponda su respuesta.

Tiempo estimado: 20 minutos

1.- ¿Cuál es su nivel de instrucción?

Bachiller .....

Superior ……..

Postgrado ……..

2.- ¿Cuánto tiempo labora en la Municipalidad de Biblián?

Hasta 1 año ……..

De 1 a 5 años ……..

De 5 a 10 años ……..

Más de 10 años ……..

3.- ¿En qué área ejerce actualmente su cargo?

Administrativa ……..

Financiera ……..

Legal …….

Planificación ……..

Obras Públicas ……..

4.- ¿Cuáles considera Ud. que son los aspectos más importantes que se deben tomar en cuenta en la formulación del presupuesto municipal?

Administrativos ……..

Financieros ……..

Políticos ……..

Técnicos ……..

5.- ¿Considera que la entidad cuenta con un sistema que permita la elaboración de un presupuesto con criterios de planificación y participación?

Si ……..

No ……..

6.- ¿La oficina a su cargo participa en la elaboración del presupuesto municipal?

Si ……..

No ……..

7.- ¿La entidad cuenta con respaldo legal que permita mejorar sus ingresos mediante la correcta fijación de impuestos, tasas y tarifas?

Mucho ……..

Poco ……..

Nada ……..

8.- ¿Considera Ud. que en la formulación del presupuesto municipal participa la sociedad civil?

Mucho ……..

Poco …….

Nada …….

9.- ¿Existen formularios que le permitan entregar información sobre los requerimientos para la formulación del presupuesto?

Si …….

No …….

UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE

INSTITUTO DE POSTGRADO

ANEXO A:

ENCUESTA A.2

ENCUESTA APLICADA A TRABAJADORES DEL MUNICIPIO DEL CANTÓN BIBLIÁN

Propósito: Esta encuesta tiene mucha importancia para conocer la realidad sobre el Presupuesto del Municipio del Cantón Biblián y para establecer la incorporación de un sistema para la formulación, ejecución, control y evaluación de Presupuestos Participativos; por lo tanto es necesaria la colaboración y la veracidad en sus respuestas, las mismas que serán de beneficio tanto personal como institucional.

Instrucciones: Lea detenidamente la encuesta antes de contestar, el documento es anónimo para garantizar la veracidad de la respuesta, marque con una (X) según corresponda su respuesta.

Tiempo estimado: 20 minutos

1.- ¿Cuánto tiempo labora Ud. en la Municipalidad de Biblián?

Hasta 1 año ……..

De 1 a 5 años ……..

De 5 a 10 años ……..

Más de 10 años ……..

2.- En qué área ejerce su cargo?

Agua potable ……..

Canalización y alcantarillado ……..

Medio ambiente ……..

Otros servicios comunales ……..

3.- ¿Las obras/servicios que realiza/presta la Municipalidad se rigen por criterios técnicos?

Sí ……..

No ……..

4.- ¿Considera Ud. que las autoridades y funcionarios municipales están capacitados para desempeñar sus labores?

Poco capacitados ……..

Medianamente capacitados ……..

Muy capacitados ……..

5.- ¿Los obreros están capacitados para desarrollar su trabajo?

Poco capacitados ……..

Medianamente capacitados ……..

Muy capacitados ……..

6.- ¿La comunidad se involucra en la realización de las obras y en la prestación de los servicios?

Nunca ……..

A veces ……..

Siempre ……..

7.- ¿Cuál es la percepción ciudadana respecto a la calidad, cantidad y cobertura de obras y/o servicios?

Buena ……..

Regular ……..

Mala ……..

UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE

INSTITUTO DE POSTGRADO

ANEXO A:

ENCUESTA A.3

ENCUESTA APLICADA A PRESIDENTES DE LAS JUNTAS PARROQUIALES

Propósito: Esta encuesta tiene mucha importancia para conocer la realidad sobre el Presupuesto del Municipio del Cantón Biblián y para establecer la incorporación de un sistema para la formulación, ejecución, control y evaluación de Presupuestos Participativos; por lo tanto es necesaria la colaboración y la veracidad en sus respuestas, las mismas que serán de beneficio tanto personal como institucional.

Instrucciones: Lea detenidamente la encuesta antes de contestar, el documento es anónimo para garantizar la veracidad de la respuesta, marque con una (X) según corresponda su respuesta.

Tiempo estimado: 20 minutos

1.- ¿Las nuevas funciones que otorga la Constitución a las Juntas Parroquiales facilita la coordinación con el ente municipal?

Sí ……..

No ……..

2.- ¿Su parroquia cuenta con un Plan de Desarrollo?

Cuenta ……..

No cuenta ……..

3.- ¿Considera Ud. que la Municipalidad de Biblián asigna sus recursos en forma justa y equitativa a las diferentes parroquias, tomando como referencia: población, extensión y necesidades insatisfechas?

Siempre ……..

Casi siempre ……..

Nunca ……..

4.- ¿Las Juntas Parroquiales participan en la priorización de obras y servicios y en la formulación del presupuesto municipal?

Mucho ……..

Poco …….

Nada …….

5.- ¿Las obras y servicios que la Municipalidad realiza en su Parroquia en cuanto a calidad y cobertura son:?

Muy buenas ……..

Buenas ……..

Regulares ……..

6.- ¿La comunidad participa activamente en la construcción de obras?

Siempre ……..

Casi siempre ……..

Nunca ……..

UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE

INSTITUTO DE POSTGRADO

ANEXO A:

ENCUESTA A.4

GUÍA DE ENTREVISTA DIRIGIDA AL ALCALDE Y A LOS CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE BIBLIÁN

Propósito: Esta entrevista tiene mucha importancia para conocer la realidad sobre el Presupuesto del Municipio del Cantón Biblián y para establecer la incorporación de un sistema para la formulación, ejecución, control y evaluación de Presupuestos Participativos; por lo tanto es necesaria la colaboración y la veracidad en sus respuestas, las mismas que serán de beneficio tanto personal como institucional.

1.- ¿La Municipalidad cuenta con un plan estratégico global en el que se especifiquen obras y se establezcan plazos?

2.- ¿La Municipalidad cuenta con un sistema integral que permita la formulación de presupuestos planificados y participativos?

3.- ¿Los funcionarios municipales están lo suficientemente capacitados administrativa y técnicamente?

4.- ¿Para su gestión considera oportuna y suficiente la información que le proveen las diferentes dependencias municipales?

5.- ¿Considera importante la participación de la comunidad en la priorización de obras?

6.- ¿Para el Concejo municipal son importantes los criterios técnicos, de planificación y participación, o por el contrario deben prevalecer situaciones de carácter político?

7.- La Municipalidad cuenta con sustento legal para la aplicación de impuestos, tasas, tarifas y contribución especial de mejoras que permita disponer de ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades de la población?

8.- ¿Cuál es la relación actual con las Juntas Parroquiales?

9.- ¿Cómo se formula actualmente el presupuesto municipal?

10.- ¿Se considera la participación ciudadana para la formulación del presupuesto municipal?

11.- ¿Considera necesario un sistema presupuestario participativo, que tenga en cuenta las disposiciones de la nueva Constitución, referentes a la implementación obligatoria de mecanismos de planificación articulados a los diferentes niveles de gobierno?

ANEXO B:

ACTA DE VALIDACIÓN DE LA PROPUESTA

Conforme lo establece el Instituto de Postgrados de la Universidad Técnica del Norte, se procede a levantar la presente acta que formará parte integrante de la Tesis "El Presupuesto del Municipio del Cantón Biblián. Diseño de un Sistema para la Formulación, Ejecución, Control y Evaluación de Presupuestos Participativos".

En la ciudad de Biblián, a los diez días del mes de Enero del dos mil once, con la presencia del Dr. Bolívar Montero, Alcalde del Cantón Biblián, de los Señores Concejales: Lcdo. Antonio Idrovo Lozano, Lcdo. Francisco Córdova Idrovo, Dr. Joselito Terán Bravo, Sr. Jorge Lazo Domínguez, Ing. Humberto Yauri Remache, Lcdo. Fernando Espinoza Palaguachi y Dr. Fredy Palaguachi Jérez y de los funcionarios Econ. Néstor Saquisilí Ramírez, Director Financiero; Ing. Jhonatan Novillo Minchala, Director de Obras Públicas Municipales; Arq. Basilio Orellana Rodríguez, Jefe de la Unidad de Planificación y Abogado. Napoleón Cabrera, Encargado de la Unidad de Participación y Desarrollo, se da inicio a la reunión de sociabilización de la propuesta para la Implementación de un Sistema de Presupuesto Participativo. La investigadora da a conocer detalladamente la propuesta. Una vez concluida la lectura, se somete a consideración de los asistentes, quienes luego de discutir algunos aspectos y de plantear ciertas observaciones, las que fueron recogidas en la propuesta definitiva, emiten sus opiniones sobre la utilidad práctica de la misma.

Bolívar Montero Zea, Doctor, Alcalde del Cantón Biblián, opina: la propuesta constituirá un instrumento de planificación anual que ayudará a la priorización de las necesidades, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones de las comunidades y de los barrios. Permitirá la co - gestión, control y rendición de cuentas de manera

solidaria entre la ciudadanía y el gobierno local.

Antonio Idrovo Lozano, Licenciado, Vicepresidente de la Municipalidad de Biblián, opina: los presupuestos participativos buscan no solamente una mayor eficiencia en el gasto, sino también una mayor eficacia en la superación de la pobreza y en la inclusión de sectores desfavorecidos como mujeres, campesinos, etc. La propuesta describe y analiza el contexto en que desarrollará el sistema de presupuesto participativo, tomando en cuenta el proceso de descentralización, la normatividad relacionada y la participación de la población, por lo que considero será de gran utilidad práctica.

Francisco Córdova Idrovo, Licenciado, Presidente de la Comisión de Participación del Concejo Municipal, expresa: la propuesta constituye una herramienta de participación ciudadana que permitirá recuperar uno de los valores fundamentales de la práctica democrática como es la legitimidad social de las decisiones, lo que contribuirá a establecer una mayor confianza entre los diferentes actores y crear un clima de cooperación y mutuo respeto entre el gobierno local y la sociedad.

Jonathan Novillo Minchala, Ingeniero Civil, Director de OO.PP.MM, opina: la herramienta presentada nos permitirá tener un mayor conocimiento de la realidad territorial y de las necesidades de la población. Las visitas técnicas al campo para averiguar la factibilidad de las obras ayudarán a romper con una tradición de planificación desde el escritorio

Néstor Saquisilí, Economista, Director Financiero, expresa: una de las mayores implicaciones de la propuesta será la alfabetización presupuestaria, es decir, creará capacidades de comprensión del presupuesto municipal, de los ingresos y egresos y dará acceso a una información presupuestaria clara. Será un elemento primordial para la ejecución del control social.

La investigadora agradece a las autoridades y funcionarios municipales por el apoyo brindado en las fases de diagnóstico, desarrollo y evaluación de la propuesta, así como en la incorporación de ciertas recomendaciones formuladas durante el trabajo de investigación. Las fases de implementación y evaluación se hallan sujetas a criterio del Alcalde y del Concejo Municipal.

Para constancia de lo actuado firman en unidad de acto:

Dr. Bolívar Montero Zea,
ALCALDE DEL CANTON BIBLIÁN

Lcdo. Antonio Idrovo L.,
VICEPRESIDENTE

Lcdo. Francisco Córdova I.,
CONCEJAL

Dr. Joselito Terán B.
CONCEJAL

Sr. Jorge Lazo Domínguez,
CONCEJAL

Ing. Humberto Yauri R.,
CONCEJAL

Lcdo. Fernando Espinoza P.
CONCEJAL

Dr. Fredy Palaguachi Jérez
CONCEJAL

Eco. Néstor Saquisilí R.,
DIRECTOR FINANCIERO

Ing. Jonathan Novillo M.,
DIRECTOR DE OO.PP.MM

Arq. Basilio Orellana R.,
JEFE DE PLANIFICACIÓN

Abogado Napoleón Cabrera C.,
JEFE DE LA UPD (E)

Ing. Gladis Rojas Idrovo,
INVESTIGADORA