



UNIVERSIDAD TÉCNICA DE MANABÍ
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS
ESCUELA DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

INGENIERA EN AUDITORÍA - CONTADOR PÚBLICO

TEMA:

**EL CONTROL SOCIAL EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO DE PORTOVIEJO Y SU INFLUENCIA EN EL
EFICIENTE MANEJO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS
FINANCIEROS PRESUPUESTADOS DURANTE EL PERÍODO
2015-2016.**

AUTORAS:

MARTÍNEZ PÁRRAGA GRACIELA MARIBEL
VERA SUÁREZ CINTYA NATHALY

TUTOR:

ING. FÉLIX MOGRO RADA

REVISORA:

ING. TITA ARAY BRIONES

PORTOVIEJO 2018

TEMA

EL CONTROL SOCIAL EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO DE PORTOVIEJO Y SU INFLUENCIA EN EL
EFICIENTE MANEJO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS
FINANCIEROS PRESUPUESTADOS DURANTE EL PERÍODO
2015-2016.

DEDICATORIA

La presente tesis está dedicada principalmente a Dios, ya que ha sido mi mayor fortaleza y gracias al él he logrado concluir con mi carrera.

A mis padres, porque ellos siempre estuvieron presente en este camino brindándome su apoyo y sus consejos para hacer de mí una mejor persona.

A mi hermana Marilyn por sus palabras de aliento y compañía, a mí querido sobrino Santiago quien ha sido y es mi motivación, inspiración y felicidad.

A Francisco por sus palabras de aliento y optimismo.

A toda mi familia que es lo mejor y lo más valioso que tengo y a todas las personas que me incentivaron y me motivaron siempre.

Graciela Maribel Martínez Párraga

DEDICATORIA

El tiempo de Dios es Perfecto.

Quiero agradecerle primeramente a Dios por permitirme llegar a este momento tan especial en mi vida, por los triunfos y momentos difíciles que me han enseñado a valorarlos cada día más.

A mis padres por ser un pilar fundamental en mi vida y por que siempre han estado hay cuando mas los necesito , brindándome su apoyo incondicional y sus consejos para ser de mi una gran persona, por esto y más todos mis esfuerzos son dedicados a ellos.

A los profesores que nos trasmitieron sus conocimientos a mí y a cada uno de mis compañeros y compañeras para convertirnos en grandes profesionales.

A mis queridas amigas y compañeras quienes a lo largo de este viaje, llamado estudio han sido parte importante en mi vida, con las que he vivido momentos de esfuerzos, alegrías y tristezas, pero son recuerdos que siempre perduran en cada uno de nuestros corazones.

Cintya Nathaly Vera Suárez

AGRADECIMIENTO

En primer lugar agradecemos a Dios y a nuestros padres por darnos la oportunidad de seguir con nuestros estudios, por darnos el apoyo y la fuerza poder cumplir todos los retos y las metas que implican nuestro crecimiento profesional.

A los profesores por los conocimientos brindados, su paciencia y enseñanza y finalmente un eterno agradecimiento a esta prestigiosa universidad la cual abre sus puertas a jóvenes como nosotros, preparándonos para un futuro competitivo y formándonos como personas de bien.

Las autoras.

CERTIFICADO DEL TUTOR

Quien suscribe el presente trabajo de titulación, Ing. Félix Mogro Rada Docente de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas de la Universidad Técnica de Manabí.

CERTIFICA:

Que el informe final del trabajo de titulación denominado: **El control social en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo y su influencia en el eficiente manejo de los recursos económicos financieros presupuestados durante el período 2015-2016.**; aprobado mediante oficio N° 56-UTEF-FCAE-UTM de fecha 7 de noviembre de 2017, y desarrollado por las autoras: Graciela Maribel Martínez Párraga, Cintya Nathaly Vera Suárez, quienes desarrollaron y culminaron el presente proyecto de investigación, como último requisito para obtener el título de **Ingenieras en Auditoría – Contador Público**, de conformidad a los establecido por el Reglamento de Titulación Especial de la Universidad Técnica de Manabí.

Certifico en honor a la verdad, pudiendo las interesadas hacer uso de este documento de la forma que crean conveniente.

Portoviejo, febrero de 2018

Ing. Félix Mogro Rada

DOCENTE TUTOR

CERTIFICADO DEL TRIBUNAL

Quienes suscribimos la presente, Miembros del Tribunal de Defensa del Trabajo de Titulación **El control social en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo y su influencia en el eficiente manejo de los recursos económicos financieros presupuestados durante el período 2015-2016.**

Presentado por las estudiantes: Graciela Maribel Martínez Párraga, Cintya Nathaly Vera Suárez previo a la obtención del título Ingenieras en Auditoría – Contador Público, tenemos a bien certificar que la misma ha sido desarrollada y culminada satisfactoriamente.

APROBADO POR:

Docente Delegado del Honorable Consejo Participativo

Docente de la Escuela de Contabilidad y Auditoría

Docente de la Escuela de Contabilidad y Auditoría

CERTIFICADO DE DERECHO DEL AUTOR

Quienes suscriben la presente, declaramos que el presente Trabajo de Titulación, denominado; **El control social en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo y su influencia en el eficiente manejo de los recursos económicos financieros presupuestados durante el período 2015-2016**, fue guiada y orientada bajo los conocimientos técnicos y científicos de parte de nuestro Tutor.

Por tal motivo declaramos que todas las ideas, mociones, investigaciones, experiencias, comentarios, hechos, conclusiones y recomendaciones expuestas en esta tesis son de única, total y exclusiva responsabilidad de nuestra autoría:

Atentamente,

Graciela Maribel Martínez Párraga

C.C 110579617-9

Cintya Nathaly Vera Suárez

C.C 131650315-8

ÍNDICE GENERAL

Dedicatoria.....	I
Dedicatoria.....	II
Agradecimiento.....	III
Certificado tutor.....	IV
Certificado del tribunal.....	V
Certificado de derecho del autor.....	VI
Índice general.....	VII
Índice de figuras.....	X
Índice de tablas.....	XI
Resumen.....	XII
Summary.....	XIII
Introducción.....	XIV
1.- Tema.....	1
2.- Introducción/Planteamiento del problema.....	2
2.1 Introducción.....	2
2.2 Planteamiento del problema.....	4
2.2.1 Formulación del problema.....	5
2.3.- Antecedentes.....	5
2.4.- Justificación.....	7
2.5.- Objetivos.....	9
2.5.1 Objetivo general.....	9
2.5.2 Objetivos específicos.....	9
3.- Marco teórico.....	9
3.1 Historia del control social en el mundo.....	9
3.2 Antecedentes del control social en Ecuador.....	11
3.2Marco normativo que rige el control social en el Ecuador para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	12
3.3.1 Constitución Política del Estado Ecuatoriano.....	14
3.3.2 Ley Orgánica de Transparencia de Información Pública.....	15
3.3.3 Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.....	17
3.3.4 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).....	19

3.4 Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo	19
3.4.1 Misión.....	20
3.4.2 Visión.....	20
3.4.3 Organigrama Estructural del GAD de Portoviejo.....	21
3.4.4 Ordenanza que norma el sistema de participación ciudadana y control social en el cantón Portoviejo.....	22
3.4.5 Fases de la construcción del presupuesto participativo en el GAD de Portoviejo.....	27
3.4.6 Indicadores de eficiencia financiera y presupuestaria en el GAD de Portoviejo.....	32
3.5 Marco teórico.....	36
3.5.1 Gestión financiera y presupuestaria en entidades públicas.....	36
3.5.2 Control en el sector público.....	37
3.5.2.1 Control social.....	38
3.5.3 Presupuesto participativo.....	41
3.5.4 Auditoría pública.....	42
3.5.4.1 Auditoría social.....	43
3.5.4.2 Contraloría Social.....	44
3.5.4.3 Indicadores de eficiencia de transparencia y rendición de cuentas	45
4.- Visualización del alcance de estudio	46
5.- Definición de las variables.....	49
6.- Diseño metodológico.....	49
6.1 Métodos	49
7. Población y muestra.....	50
7.1 Población.....	50
7.2 Muestra.....	50
7.3 Técnicas a utilizar para recopilación de información	51
7.4 Instrumentos de recolección de datos	51
8.- Plan de procesamiento de información.....	51
9.- Análisis e interpretación de resultados.....	52
9.1 Encuesta a población del cantón Portoviejo mayor de 18 años.....	52
9.2 Entrevista al director del departamento de vinculación y participación ciudadana del GAD de Portoviejo.....	74
9.3 Entrevista al director del departamento financiero del GAD de Portoviejo.....	78

9.4 Matriz de factibilidad para la implementación de una auditoría social a corto y mediano plazo de parte de los diferentes actores sociales sobre el GAD de Portoviejo.....	80
9.5 Conclusiones y Recomendaciones.....	82
9.5.1 Conclusiones.....	82
9.5.2 Recomendaciones.....	83
9.6 Propuesta	84
9.6.1 Tema: “Contraloría Social como nuevo mecanismo de control y participación ciudadana al GAD de Portoviejo”	84
9.6.2 Justificación.....	84
9.6.3 Objetivos	84
9.6.3.1 General.....	84
9.6.3.2 Objetivos Específicos.....	84
9.6.4 Sostenibilidad de la propuesta.....	85
9.6.5 Actividades a desarrollar.....	85
9.6.6 Cronograma de actividades.....	89
10. Elaboración de reporte de resultados.....	90
Cronograma de actividades.....	92
Bibliografía.....	93
Anexos.....	95

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura. 1. Instancias legales alrededor de la Participación ciudadana y control social.....	13
Figura.2. Organigrama Estructural del GAD de Portoviejo.....	21
Figura. 3. Fases en la construcción del presupuesto participativo del GAD de Portoviejo.....	28
Figura. 4. Programación de las actividades de planificación del presupuesto participativo.....	30
Figura 5. Organigrama Estructural del GAD de Portoviejo.....	31
Figura 6. Integración de organizaciones sociales con fines de control de lo público.....	52
Figura 7. Credibilidad de los GAD e instancias organizacionales de participación ciudadana.....	54
Figura 8. Promoción de mecanismos para participar.....	56
Figura 9. Incremento de la inversión pública en las parroquias del cantón Portoviejo.....	58
Figura 10. Dirección efectiva de recursos de presupuesto participativo	60
Figura.11. Control social mediante página web del GAD de Portoviejo	62
Figura. 12. Control de entidades estatales sobre el accionar del GAD de Portoviejo.....	64
Figura. 13. Formación ciudadana sobre participación y control social.....	66
Figura 14. Causas para bajo nivel de participación ciudadana y control social.....	68
Figura 15. Proyección de mejora del control social de recursos financieros mediante participación ciudadana.....	70
Figura 16. Disposición a integrar equipos de auditorías sociales	72

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla. 1. Cantidad de uso de instancias de participación y control social	26
Tabla. 2. Montos presupuestados planificados para el período 2015-2016.....	32
Tabla.3. Inversión en obras públicas (POA) mediante P.P para el año 2015.....	33
Tabla. 4. Inversión en obras públicas (POA) mediante P.P para el año 2016.....	34
Tabla. 5. Relación Presupuesto total planificado mediante P.P en obras Públicas con Presupuesto ejecutado para el año 2015.....	35
Tabla. 6. Integración de organizaciones sociales con fines de control de lo público.....	52
Tabla. 7. Credibilidad de los GAD e instancias organizacionales de participación ciudadana.....	54
Tabla. 8. Promoción de mecanismos para participar.....	56
Tabla. 9. Incremento de la inversión pública en las parroquias del cantón Portoviejo.....	58
Tabla.10. Dirección efectiva de recursos de presupuesto participativo.....	60
Tabla. 11. Control social mediante página web del GAD de Portoviejo.....	62
Tabla. 12. Control de entidades estatales sobre el accionar del GAD de Portoviejo.....	64
Tabla. 13. Formación ciudadana sobre participación y control social.....	66
Tabla. 14. Causas para bajo nivel de participación ciudadana y control social.....	68
Tabla. 15. Proyección de mejora del control social de recursos financieros mediante participación ciudadana.....	70
Tabla. 16. Disposición a integrar equipos de auditorías sociales.....	72

RESUMEN

La transparencia en la actuación pública es un pilar fundamental para la eficacia de la ejecución presupuestaria en cualquier entidad, mucho más si esta es del estado.

El control del buen uso y manejo de los fondos públicos debe partir de la propia ciudadanía, pero para que se de este hecho es fundamental que se brinde y facilite los mecanismos y normativas adecuadas; siendo el presupuesto participativo la principal herramienta que se tiene para lograr la intervención de la población en los asuntos financieros de las entidades públicas.

En el Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen una función vital de atender las necesidades básicas de la población, en cumplimiento de los objetivos de Plan Nacional del Buen Vivir, sin embargo en el transcurso del tiempo la credibilidad de los mismos no ha sido adecuada, generándose disconformidad además de poca participación ante las decisiones que se tomen de parte de este tipo de instituciones.

La situación problemática de la que se habla en el párrafo anterior es la causa principal para que no se muestre total eficiencia en la planificación y ejecución presupuestaria, y por tanto no exista una distribución más justa de la inversión pública,

Cobra mayor relevancia el que se busque la eficacia del control social, cuando los recursos propios generados por el GAD de Portoviejo son pocos, existiendo una gran dependencia de las transferencias que el estado envíe a través de su Presupuesto General; es decir hay que lograr optimizar los fondos disponibles.

SUMMARY

Transparency in public action is a fundamental pillar for the effectiveness of budget execution in any entity, much more if it is the state.

The control of the proper use and management of public funds must start from the citizens themselves, but to be aware of this fact, it is essential that adequate mechanisms and regulations are provided and facilitated; The participatory budget is the main tool that is available to achieve the intervention of the population in the financial affairs of public entities.

In Ecuador, the Decentralized Autonomous Governments (GAD) have a vital role to meet the basic needs of the population, in compliance with the objectives of the National Plan for Good Living, however over time the credibility of these has not been adequate, generating disagreement as well as little participation in the decisions made by this type of institution.

The problematic situation referred to in the previous paragraph is the main cause for not showing total efficiency in budget planning and execution, and therefore there is no fairer distribution of public investment,

It is more important to look for the effectiveness of social control, when the own resources generated by the GAD of Portoviejo are few, there being a great dependence on the transfers that the state sends through its General Budget; that is to say, it is necessary to optimize the available funds.

Introducción

El control es una función dentro de toda administración, que trata de velar por la optimización o buen uso de los recursos disponibles (entre esos el financiero) con que se cuente de parte de una organización. Esta actividad es un derecho que se encuentra estipulado dentro de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, en su artículo 95, donde se indica que: “los ecuatorianos en forma individual y colectiva pueden participar en gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado”.

En este sentido, una de las instituciones con mayor relevancia en el desarrollo económico y social de las diferentes localidades o cantones, vienen a ser los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), que son definidos como instituciones que conforman la organización territorial del Estado Ecuatoriano, y se componen por juntas parroquiales rurales y consejos municipales. Para el caso de los GAD, así como de las empresas públicas, el control social tiene como componentes básicos a la participación ciudadana y la transparencia de la información (incluido el mecanismo de rendición de cuentas). La primera de las mencionadas es un término que está tomando la trascendencia del caso en estas últimas décadas. Una resolución del Consejo de Participación Ciudadana (2017) determina que:

La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este será promovido y facilitado por los órganos del Estado de manera obligatoria, así como el *control social* de políticas, programas y proyectos, y presupuestos participativos. En virtud de este principio, se garantiza la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Siendo evidente la importancia de la participación e inclusión de la población en las decisiones del GAD de Portoviejo, es esencial una

evaluación exhaustiva de sus procesos y mecanismos utilizados bajo esta circunstancia. En este sentido, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2014) determina que: “Los GAD *reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo*”. A nivel del propio GAD se establece en ordenanzas que: Para ello se reconocerán y facilitará la vigencia de los mecanismos de participación ciudadana que de acuerdo a la realidad local serán: Asambleas ciudadanas, consejos barriales y parroquiales urbanos, asambleas parroquiales rurales, audiencias públicas, comisiones generales, veedurías, la silla vacía y otros espacios tendientes a fortalecer la democracia del cantón. Además se elaborarán presupuestos participativos.

Una efectiva participación ciudadana debe contar con información clara e integral de la gestión de las entidades públicas, con el fin de fiscalizar la administración pública y de los recursos públicos, efectivizándose un verdadero *control social*¹. Existe para su aplicabilidad una Ley Orgánica de Transparencia de la Información Pública (LOTAIP) la que fue expedida en el año 2004, y que establece en su artículo 2 que este tipo de transparencia:

Garantiza y norma el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución de la República del Ecuador, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales vigentes, de los cuales nuestro país es signatario

Todos los mecanismos que se puedan promocionar y fomentar para el control social, deben ser de utilidad en el ámbito financiero, desde la misma conformación o diseño del presupuesto (formas de generación de ingresos y direccionamientos de gastos e inversión), hasta su ejecución y evaluación, y deben tener como principales efectos, el cumplimiento de objetivos

¹ Como se verá más adelante la auditoría social es un mecanismo de control social

económicos, legales, administrativos y financieros de índole institucionales que conllevarán a la mejora del bienestar de la comunidad en general.

1.- TEMA:

EL CONTROL SOCIAL EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO DE PORTOVIEJO Y SU INFLUENCIA EN EL
EFICIENTE MANEJO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS FINANCIEROS
PRESUPUESTADOS DURANTE EL PERÍODO 2015-2016.

2.- Introducción/Planteamiento del problema

2.1 Introducción

El control es una función dentro de toda administración, que trata de velar por la optimización o buen uso de los recursos disponibles (entre esos el financiero) con que se cuente de parte de una organización. Esta actividad es un derecho que se encuentra estipulado dentro de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, en su artículo 95, donde se indica que: “los ecuatorianos en forma individual y colectiva pueden participar en gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado”.

En este sentido, una de las instituciones con mayor relevancia en el desarrollo económico y social de las diferentes localidades o cantones, vienen a ser los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), que son definidos como instituciones que conforman la organización territorial del Estado Ecuatoriano, y se componen por juntas parroquiales rurales y consejos municipales. Para el caso de los GAD, así como de las empresas públicas, el control social tiene como componentes básicos a la participación ciudadana y la transparencia de la información (incluido el mecanismo de rendición de cuentas). La primera de las mencionadas es un término que está tomando la trascendencia del caso en estas últimas décadas. Una resolución del Consejo de Participación Ciudadana (2017) determina que:

La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este será promovido y facilitado por los órganos del Estado de manera obligatoria, así como el *control social* de políticas, programas y proyectos, y presupuestos participativos. En virtud de este principio, se garantiza la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Siendo evidente la importancia de la participación e inclusión de la población en las decisiones del GAD de Portoviejo, es esencial una evaluación exhaustiva de sus procesos y mecanismos utilizados bajo esta circunstancia. En este sentido, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2014) determina que: “Los GAD *reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo*”. A nivel del propio GAD se establece en ordenanzas que: Para ello se reconocerán y facilitará la vigencia de los mecanismos de participación ciudadana que de acuerdo a la realidad local serán: Asambleas ciudadanas, consejos barriales y parroquiales urbanos, asambleas parroquiales rurales, audiencias públicas, comisiones generales, veedurías, la silla vacía y otros espacios tendientes a fortalecer la democracia del cantón. Además se elaborarán presupuestos participativos.

Una efectiva participación ciudadana debe contar con información clara e integral de la gestión de las entidades públicas, con el fin de fiscalizar la administración pública y de los recursos públicos, efectivizándose un verdadero *control social*². Existe para su aplicabilidad una Ley Orgánica de Transparencia de la Información Pública (LOTAIP) la que fue expedida en el año 2004, y que establece en su artículo 2 que este tipo de transparencia:

Garantiza y norma el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución de la República del Ecuador, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales vigentes, de los cuales nuestro país es signatario

Todos los mecanismos que se puedan promocionar y fomentar para el control social, deben ser de utilidad en el ámbito financiero, desde la misma conformación o diseño del presupuesto (formas de generación de ingresos y direccionamientos de gastos e inversión), hasta su ejecución y evaluación, y

² Como se verá más adelante la auditoría social es un mecanismo de control social

deben tener como principales efectos, el cumplimiento de objetivos económicos, legales, administrativos y financieros de índole institucionales que conllevarán a la mejora del bienestar de la comunidad en general.

2.2 Planteamiento del problema

Se ha querido iniciar con este planteamiento del problema detallando la problemática económica financiera de la cual es sujeto el GAD de Portoviejo, más que todo en el área presupuestaria, y donde una investigación realizada por El Diario en su edición del 7 de Diciembre de 2016 resalta que:

El presupuesto del Municipio de Portoviejo para el 2017 contempla invertir el 30 % en obras, mientras que el 70 % en el pago del personal, prestación de los servicios, estudios, inversión social y otros rubros. Se habla de que en un municipio eficiente la relación debería ser lo contrario. En Portoviejo hasta hace pocos años se hablaba de que sólo el 15 % del presupuesto iba para obras y el saldo al gasto. La relación ha mejorado, pero aún falta mucho, especialmente si se considera que el presupuesto anual en dólares absolutos también ha aumentado.

El antecedente cuantitativo anterior debe ser una base sólida para buscar de parte del GAD de Portoviejo la mejor utilización de los recursos financieros limitados y expuesto presupuestariamente, y esta optimización debe partir de un buen control y participación de todos los sectores y parroquias del cantón, pero que sin embargo no se está ejerciendo de manera adecuada, mediante la utilización de los mecanismos actuales que ponen a disposición los gobiernos autónomos descentralizados y demás empresas públicas. En este sentido, Espinoza (2012) ratifica lo anterior de la siguiente manera: “La falta de mecanismos de rendición de cuentas afecta notablemente y negativamente la inversión y el crecimiento económico, debilitando la confianza y fe en los líderes e instituciones democráticas”.

Mellado (2013) señala que: “Estos instrumentos están pensados para que no funcionen, y aunque algunos líderes partidistas sí propician la participación ciudadana, inmediatamente los apagan por ir en contracorriente de algo que muchos grupos políticos no quieren que crezca”.

Otro aspecto a considerar es que no se toma en cuenta a la auditoría social como una opción válida para mejorar o eliminar la problemática presentada, lo que no provoca eficiencia en la toma de decisiones de las autoridades, viéndose mermado el mejor uso de los recursos financieros presupuestados con que se cuenta, y por tanto su influencia en no incrementar de forma real el bienestar de la población.

2.2.1 Formulación del problema

¿Cómo influye el control social en el GAD de Portoviejo en su eficiencia económica financiera presupuestaria durante el periodo 2015 - 2016?

2.3.- Antecedentes

Para que se pueda cumplir eficientemente una gobernabilidad democrática es necesario el acceso a la información pública, como inicio o base para la participación adecuada eficaz. A escala internacional el acceso a la información pública es determinado como un derecho humano fundamental. Pintado (2016) en referencia a este asunto, indica que el artículo 19 de la Constitución de la República del Ecuador señala: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones”. Esta normativa internacional fue el sustento bajo el cual se han generado y promulgado una serie de leyes, resoluciones y ordenanzas alrededor del tema en el ámbito nacional enfocados a la gestión administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En cuanto al Ecuador, un primer indicio importante fue la promulgación de la Ley Orgánica de Transparencia a la Información Pública (LOTAIP), la que fue publicada en el Registro Oficial del Suplemento 337 de 18 de Mayo de 2004, y que dentro de sus objetivos contempla:

- Permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos, efectivizándose un verdadero *control social*.
- Garantizar la protección de la información personal en poder del sector público y/o privado.

A pesar de la instauración de la LOTAIP, la transparencia así como la participación ciudadana hasta antes del 2008 no tuvieron la incidencia ni los medios adecuados para su fomento, pero a partir de la promulgación de la Constitución aprobada en Montecristi en el año 2008, se le dio mayor importancia al tema como fundamento del desarrollo económico y social de las regiones y cantones del país.

El artículo 18 de la Constitución de la República del Ecuador indica que: “se reconoce como uno de los derechos para el buen vivir el acceder libremente a la información generada en entidades públicas o las privadas que manejan fondos del Estado o realicen funciones públicas”. Además, esta Carta Magna creó una nueva función del Estado: la de Transparencia y Control Social, la cual permitió la estructuración en el año 2010 del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que se convirtió en el organismo que visibiliza el modelo participativo de los ecuatorianos ante todas las instancias, entre esas los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El artículo 61 de esta normativa máxima indica que todas las personas tienen derecho no solo a elegir y ser elegidos, sino también a participar en asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, a ser consultados, a fiscalizar los actos del poder público, entre otras garantías.

A partir también de esta Constitución, el 19 de Octubre de 2010 se aprueba y entra en función el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, el cual dio ciertas referencias a los gobiernos autónomos en cuanto a sus funciones. Este mismo año se emitió el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el que tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, a través de la participación ciudadana y control social en la formulación de políticas públicas.

En atención a lo anterior, el GAD de Portoviejo siendo una entidad jurídica de derecho público, está obligado a cumplir los preceptos constitucionales y legales vigentes, con lo que debería promover de manera eficaz una real participación del pueblo en todos los aspectos de la gestión municipal. Es así que se elabora la ordenanza que norma actividades para su cumplimiento en el año 2011, reconociéndose los mecanismos siguientes: Asambleas Ciudadanas, consejos barriales y parroquiales urbanos, asambleas parroquiales rurales, audiencias públicas, comisiones generales, veedurías, la silla vacía. Finalmente para Diciembre de 2011, se termina de elaborar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para el GAD Portoviejo, el cual contenía dentro del diagnóstico la problemática en cuanto al poco control social.

2.4.- Justificación

Relevancia Científica: La emisión de un diagnóstico permitió establecer las principales falencias en los procesos de control social en cuanto a participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas del GAD de Portoviejo, bajo el cual se estableció sus causas y principales efectos a nivel de la eficiencia en el manejo de los recursos financieros presupuestados.

Relevancia contemporánea: El control social tiene gran importancia en la gestión financiera y presupuestaria de entidades municipales, sin embargo habrá que revisar si los mecanismos actuales que se tienen a disposición para ejercerlo, son los adecuados y están adaptado a las necesidades de la población en general, además se verificará las causas para la no implementación actual de las denominadas auditorías sociales, estas últimas que tienen un éxito relativo en su aplicación en otros países. En momentos que los actos de corrupción en instituciones del estado son noticia continua, la auditoría social puede a corto plazo, coadyuvar a la mejora del control y disminución de estos hechos.

Relevancia económica y financiera: El GAD de Portoviejo maneja recursos públicos, y la inversión de los mismos debe cubrir necesidades básicas insatisfechas, además de conllevar a la mejora de las actividades económicas-productivas de los habitantes, así como en la generación de empleo e ingresos para el sector privado, por lo que este trabajo de titulación dio respuesta sobre el buen o mal manejo de la cantidad de recursos públicos que son administrados por el GAD, y que debieran ser distribuidos de manera justa y equitativa mediante la participación y control social de la población.

Relevancia Social: Lo económico y financiero van de la mano con lo social, y por lo tanto las mejoras que se provoquen en los procesos de participación, transparencia y rendición de cuentas, direccionadas a verificar la consistencia entre planes, programas, políticas y los resultados reales del manejo de los recursos financieros presupuestados, se deben traducir en beneficios sociales. Una mejor distribución de los recursos de manera más equitativa y justa, debe traer también a corto y mediano plazo, incremento positivo de la confianza en la población beneficiada.

Beneficiarios: De forma directa el Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo, y de manera indirecta la población de este

cantón, en todas sus parroquias, y para cada uno de sus sectores productivos.

2.5.- Objetivos

2.5.1 Objetivo general

- Analizar los procesos de control social en el GAD de Portoviejo, y su influencia en el eficiente manejo de los recursos económicos financieros presupuestados durante el periodo 2015 – 2016.

2.5.2 Objetivos específicos

- Emitir un diagnóstico que muestre la situación real en el ámbito del control social respecto de los procesos de participación y transparencia de la información pública del GAD de Portoviejo.
- Examinar la eficiencia institucional del GAD de Portoviejo en la administración de los recursos económicos presupuestados, así como de la satisfacción de la población por la inversión pública realizada.
- Dar a conocer a las autoridades del GAD de Portoviejo los procesos de control social orientados al eficiente manejo de los recursos públicos.

3.- Marco teórico

3.1 Historia del control social en el mundo

En el ámbito económico desde el origen de las primeras empresas formales, directa o indirectamente las mismas personas o el estado como regulador del mercado ejercían control social, sin embargo ha tomado este término mayor protagonismo en las últimas décadas, mucho más cuando se

han creado normativas que involucran a los ciudadanos en el convivir de las empresas con la sociedad.

En cuanto al control social, la Universidad ECOTEC (2013) destaca que:

El uso originario del término Control Social se remonta a la segunda mitad del Siglo XIX en los EE. UU.; encontrándose indisolublemente asociado a la impostergable necesidad de integrar en un mismo marco social las grandes masas de inmigrantes que como fuerza de trabajo acudieron a la convocatoria migratoria generada por el proceso de industrialización de la naciente potencia norteamericana.

Como se observa, los orígenes del control social no se involucran directamente a las empresas públicas, sino más bien al entorno de las empresas en general (entre esas las privadas) en relación a normativas que deben tratar de lograr la equidad de beneficios de forma igualitaria para toda la comunidad que conforma su interior, pero también de su exterior. Es el estado quien debe buscar el bienestar de toda su población, debiendo hallar todas las posibilidades y mecanismos para lograrlo, uno de eso es el control social mediante todos sus enfoques (incluyendo la óptima participación ciudadana).

Como antecedente importante, hay que indicar que la cuestión del control social y su análisis ha sido mayormente planteada con mayor profundidad en su conceptualización a partir de los inicios del siglo XX; desde una perspectiva sociológica. Blanco (2014) establece adicional a lo anterior que:

La paternidad científica de la expresión Control Social pertenece al sociólogo norteamericano Edward Ross, quién la utilizó por primera vez como categoría enfocada a los problemas del orden y

la organización societal, en la búsqueda de una estabilidad social integrativa resultante de la aceptación de valores únicos y uniformadores de un conglomerado humano disímil en sus raíces étnicas y culturales.

Para el caso de las empresas públicas, su gestión histórica ha sido muy cuestionada, presentando grandes falencias en todos los ámbitos pero principalmente en el financiero, que no les ha permitido cubrir eficientemente las necesidades prioritarias de las comunidades, siendo este también la casusa principal para que vayan apareciendo exigencias de control ciudadano, pues son los principales beneficiarios con los cambios que se puedan dar en miras de solucionar las falencias o problemáticas presentadas.

3.2 Antecedentes del control social en Ecuador

Evidentemente que para hablar con mayor sustento en los antecedentes de control social en América Latina y en Ecuador, hay que buscar también la evolución y transformación de la participación ciudadana, pues el control social en la actualidad exige necesariamente la intervención de la ciudadanía, y no solo de entidades del estado cuya creación exclusiva fue para controlar sus recursos.

La participación ciudadana y el control social, son dos de los temas que más discusión se plantean en diario vivir de la sociedad ecuatoriana, esto se debe a que a partir de la Constitución del 2008, se ha institucionalizado tanto la participación ciudadana como el control social, pero es menester señalar que no todos los mecanismos que instrumentan dichos procesos son nuevos, esto debido a que la constitución abre un espacio para la participación y el control social bajo la denominación de “derechos de participación”, en los cuales se incorporan diferentes mecanismos de democracia representativa, directa, comunitaria, entre otros.

Hay que indicar que la participación ciudadana como tal, no es algo nuevo, sino que en mayor o menor grado se ha venido ejerciendo más que todo a partir del regreso a la democracia en el año 1978, sin embargo hay un punto de quiebre a partir de la instauración de la Constitución promulgada para el año 2008, donde ya se recogieron diversos planteamientos que no habían sido atendido respecto de varios grupos sociales, económicos y políticos. Calderón (2015) establece en este sentido que:

La Participación Ciudadana en Ecuador ha pasado por diferentes momentos, pero se debe mencionar que se empezó a institucionalizarla a partir de la Constitución de 1998 y es en la Constitución Ecuatoriana del 2008 que se establece de forma sólida la base jurídica para impulsar los diferentes mecanismos de “Participación Ciudadana y Control Social”, así como las diferentes instancias que serán las encargadas de que dicha participación sea adecuada a las necesidades de la población ecuatoriana.

Una de las herramientas con que cuenta la población para afianzar su participación ciudadana es el presupuesto participativo, en el cual puede constituirse como puntal fundamental en su estructuración en lo que se refiere a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y es precisamente la Constitución instaurada en el año 2008 conjuntamente con otras normativas como el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (que serán analizadas más minuciosamente en páginas posteriores) los inicios para la elaboración de sus etapas y la ejecución del mismo. Vale señalar que en lo relacionado al presupuesto participativo, este no fue una innovación propia del país sino que la Ciudad que lo vio nacer y consolidarlo fue Porto Alegre.

3.3 Marco normativo que rige el control social en el Ecuador para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Se observó en páginas anteriores, que el control social en el Ecuador toma un mayor protagonismo de manera formal a partir de la promulgación de la Constitución Política del Estado en el año 2008, y se debe indicar

también que es durante el período posterior a este, que se han establecido una serie de normativas que han contribuido a madurar mayormente la práctica del control social y participación ciudadana (a más de rendición de cuentas) en el Ecuador, las cuales se detallan específicamente en la figura 1.

Figura. 1

Instancias legales alrededor de la Participación ciudadana y control social



Fuente: Consejo de Participación Ciudadana

Elaboración: Autores de trabajo de titulación

La figura 1 permite observar cada uno de las instancias normativas y operativas que tienen que ver directa o indirectamente con el control social.

3.3.1 Constitución Política del Estado Ecuatoriano

Como se pudo apreciar en páginas anteriores, fue la Constitución Política del Estado Ecuatoriano de 2008, la que sentó las bases para que se fundamente de forma más formal e integral la participación ciudadana y control social; más que todo en lo que se relaciona con una serie de cambios a nivel normativo, posibilitando en lo posterior la creación de la Función de Transparencia y Control Social (FTCS), entidad integrada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Adicional a lo anterior, son varios los artículos que son importantes revisar dentro de la Constitución del Estado para el desarrollo de esta investigación, de donde se extraen los siguientes aportes:

- La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, se la ejerce a través de los órganos del poder público y mediante las formas de participación directa.
- El artículo 204 de la Constitución del Estado Ecuatoriano hace referencia directa al tema del control social, refiriendo que es el pueblo el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público
- Establecimiento del derecho de participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público y prevé que las ciudadanas y los ciudadanos en forma individual o 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.

- La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias.

El control social se constituye entonces en un mecanismo auxiliar y complementario de instituciones que fueron creadas en su momento para evidenciar el buen manejo de los recursos manejados, principalmente los financieros, tal como lo son la Contraloría General del Estado, la Superintendencia de Bancos y Seguros, y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; lo que si hay que entender es que la actuación de la población no solo debe darse al final de una gestión o un período de tiempo establecido, sino que debe inmiscuirse en la toma de decisiones de manera continua.

Es la existencia de empresas del estado como reguladoras del mercado, y que buscan equilibrar el bienestar de la población en búsqueda del cumplimiento de los objetivos del “Buen Vivir”, lo que avala el control y participación social de la población.

3.3.2 Ley Orgánica de Transparencia de Información Pública

Esta normativa fue instaurada en el año 2004 y es de gran realce, pues todo control para su efectividad necesita del flujo de información válida para determinar el cumplimiento de los objetivos de toda empresa, pero mucho más para aquellas de índole público y que tienen que ver con decisiones que pueden mejorar el bienestar de la población de un cantón. Sin información es prácticamente imposible controlar y auditar alguna circunstancia.

Dentro de los componentes o artículos de esta ley, que más están relacionados con el tema de investigación se tienen los siguientes:

- El principal objeto de esta ley, es el garantizar y normar el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución Política de la República. Estableciendo claramente que todo control necesita de documentación e informaciones de la empresa, de forma de lograr encontrar evidencias para verificar el normal desarrollo de la situación que se desee evaluar.
- Esta ley persigue varios objetivos puntuales, entre ellos el de facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización; lo que establece la relación directa y continua de la efectividad en el flujo de información respecto de la eficacia para el control social del ejercicio público.
- Algo importante a destacar, es además que para fomentar la transparencia en la gestión administrativa de las entidades públicas y seccionales, estas últimas deben difundir a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, información mínima actualizada, de entre las cuales, las que tienen que ver con elementos de control referentes al presupuesto participativo, se tiene:
 - ✓ Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos, así como liquidación del presupuesto, precisando destinatarios de la entrega de recursos públicos. El control social y la participación ciudadana por tanto, puede intervenir en el análisis y evaluación del cumplimiento del mismo, pero es importante que pueda intervenir desde la propia elaboración como mecanismos de control preventivo.
 - ✓ Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal. El control social debe ser práctico y

fundamentalista, y dentro de las tareas que se puedan establecer, parte esencial es la revisión de antecedentes en cuanto a observaciones que se hayan realizado, obviamente se necesitara que las instancias que realicen dicho control (por ejemplo si son veedurías) tengan gente con los conocimientos necesarios para fundamentar su análisis y síntesis, de manera que se aporte efectivamente a las gestiones de control social que se realicen. Respecto del tema del control social y participación ciudadana, no se ha realizado ninguna auditoría, para verificar el fiel cumplimiento de la eficiencia y efectividad de estos procesos.

- ✓ Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño. La rendición de cuentas es la divulgación de los resultados obtenidos, y al igual que otras instancias, es un mecanismo para informarse para la ejecución del control social, lo importante es que se verifique la idoneidad de los datos comunicados.

3.3.3 Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social

Esta ley que fue emitida en Abril de 2010, y establece que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo, es una entidad jurídica de derecho público con autonomía política administrativa y financiera, lo que determina que aun cuando recibe cierto porcentaje de fondos del Presupuesto General del Estado, puede generar sus ingresos propios, pero por tanto debe cuidarlos con mayor ahínco, siendo fundamental entonces el control social.

Este código tiene mucho de vinculación con lo que corresponde a la participación ciudadana, pero no hay que olvidar que este término es una causa y también efecto del control ciudadano, de ahí que este inmerso dentro de este marco referencial y teórico. Entre los acápite más importantes de esta ley, y que aportan a este trabajo de titulación se tienen:

- Es necesario y una obligación del Estado el promocionar e incentivar el derecho a libre asociación, así como de aquellos mecanismos que puedan mejorar la capacidad de fortalecer el accionar de las organizaciones que se puedan conformar. Este aspecto es muy importante, pues normalmente la población no se empodera de sus derechos, y no existe un decidido control social, por lo que es imprescindible que sean los propios GAD que incentiven este hecho. La formalidad de una organización puede provocar un control mucho más integral y sistemático. El Registro Oficial (2011) así lo resalta, reconociendo que:

Las funciones y entidades del Estado y, en particular, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, promoverán procesos de formación ciudadana y campañas de difusión sobre el ejercicio de los derechos. El Estado establecerá, entre otros, campañas informativas en medios de comunicación masivos y alternativos.

La encuesta a realizar dentro de la investigación de campo, permitirá verificar si está cumpliendo con la condición anterior, de manera de evaluar y a su vez dar un veredicto (con sus respectivas recomendaciones) en cuanto a esta situación.

- Además, esta Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece que en cada uno de los niveles de gobierno, deben haber las instancias necesarias de participación ciudadana; hecho que tendrá como principales finalidades (y que están relacionadas con el presupuesto participativo):
 - ✓ Elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía
 - ✓ Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo

- ✓ Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados.

Los tres puntos anteriores conforman parte del sistema de las finanzas de todo GAD en el Ecuador, y son elementos de este que están correlacionados entre sí, y que deben ser evaluados y controlados; pues los planes operativos, tácticos y estratégicos (que están relacionados con el Plan Nacional del Buen Vivir) que pueda implementar el GAD de Portoviejo, deberán estar direccionados a mejorar el bienestar de la población, y es justamente el control social un instrumento para lograr estos hechos.

3.3.4 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Los artículos 29 y 304 de este código que fue promulgado en Octubre de 2010, tienen mucho de conexión, pues establecen de forma clara las funciones que deben de manera general e integral desarrollar los GAD, las cuales son de legislación, de ejecución y administración, y de participación ciudadana y control social; esta última directamente participe del involucramiento de la población a través de sus diferentes sectores, barrios y parroquias, en la toma de decisión institucional, entre ellos los concernientes a las finanzas y presupuestarios. Este código en cuanto a lo normativo o legal (legislación), refrenda la implementación de ordenanzas para que se realicen de forma efectiva procesos y procedimientos en referencia a la participación dentro del presupuesto participativo de los ciudadanos.

3.4 Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo

El Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo es una entidad jurídica de derecho público con autonomía política, administrativa y financiera, democrática y a tono con la nueva institucionalidad constitucional

y legal vigente en el país, promoviendo una real participación de la ciudadanía en todos los aspectos de la gestión social.

3.4.1 Misión

“Brindar servicios municipales de calidad e intervenir con transparencia como institución planificadora, reguladora y facilitadora del desarrollo humano con la participación ciudadana, haciendo de Portoviejo un cantón competitivo”.

3.4.2 Visión

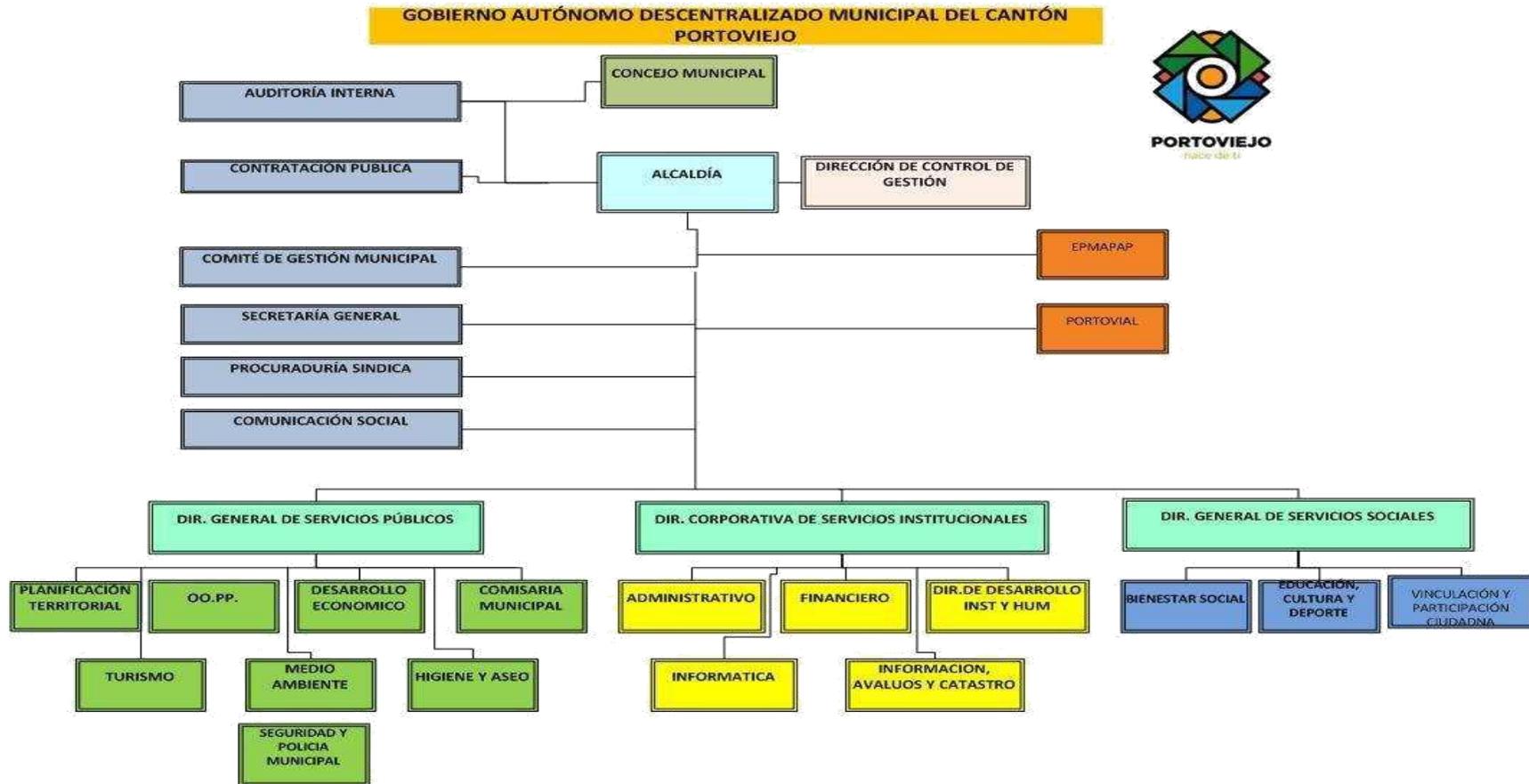
“Será una institución moderna, competitiva, de alta productividad, de reconocido prestigio y referente válida de gestión municipal transparente, que contribuya a mejorar permanentemente la calidad de la vida en comunidad. Se sustentará en el ordenamiento jurídico vigente, estructura orgánica y funcional adecuada, servicios de calidad, trabajo en equipo, sostenibilidad presupuestaria, protección al ambiente, participación ciudadana, comunicación efectiva; y el compromiso y capacidad de sus recursos humanos”.

Es importante que la propia misión establezca a la participación ciudadana como un eje para cumplir los objetivos institucionales, y en base a este criterio se han establecido las ordenanzas que direccionen los procesos a la consecución de este hecho. El cumplimiento tanto de la misión como de la visión, necesita de la eficiencia y efectividad en la ejecución de los procesos administrativos, entre esos el de control, siendo el ámbito financiero uno de los puntales fundamentales, pues una mejor optimización de los recursos financieros conllevará a atender de mejor manera las necesidades prioritarias de la población. La sostenibilidad financiera solo puede darse a partir del buen manejo de los recursos, y por tanto toma preponderancia el control social mediante participación ciudadana eficiente.

3.4.3 Organigrama Estructural del GAD de Portoviejo

Figura.2

Organigrama Estructural del GAD de Portoviejo



Fuente y Elaboración: GAD de Portoviejo

Es a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, que el organigrama de los municipios cambian en su estructura radicalmente, pues esta norma legal, dictamina que los GAD deban formar instancias que manejen y promocionen lo concerniente a la participación y control social de la población.

Se observa que el organigrama del GAD de Portoviejo, tiene estructurado el departamento de vinculación y participación ciudadana, que es el que debe constituirse en el vínculo entre la institución y la ciudadanía, para hacer cumplir todas las normativas que han sido detalladas en las páginas anteriores, y que orientan a un efectivo control social, de manera que se optimice el uso de los recursos financieros.

3.4.4 Ordenanza que norma el sistema de participación ciudadana y control social en el cantón Portoviejo.

La misma ordenanza en su denominación, reconoce la afinidad de la participación ciudadana con el control social. En cumplimiento de lo establecido por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, se promulga esta ordenanza para enero de 2015, de la cual se extrae los temas que directamente estén relacionados con este trabajo de titulación:

➤ El artículo 60 de esta ley, define lo que es el control social, y señala que:

Comprende el seguimiento permanente que la ciudadanía en ejercicio de sus derechos realiza a la gestión pública de los dignatarios de elección popular, funcionarios y servidores públicos, representantes ciudadanos a los cuerpos colegiados e instituciones privadas que manejan fondos públicos.

Algo relativo alrededor de esta definición, es que aclara que es la ciudadanía quien realiza este control, pero debe ser de manera permanente, lo que tiene sentido, pues la administración de los recursos financieros se da bajo un proceso, tal es así que como se verá más adelante, el presupuesto

participativo recoge muchas actividades secuenciales que exigen su monitoreo constante.

➤ Las instancias autorizadas para que puedan integrar el sistema de participación ciudadana son:

- ✓ Consejos barriales
- ✓ Consejos parroquiales urbanos
- ✓ Asambleas parroquiales rurales
- ✓ Organizaciones de todo tipo, lícitas, cuyos intereses, objetivos o necesidades no estén dados por el factor territorial;
- ✓ Asamblea ciudadana cantonal.
- ✓ Consejo Cantonal de Planificación.

Como se observa, las opciones para poder participar directamente en el GAD de Portoviejo, y por tanto ejercer una supervisión sobre su accionar en toda su gestión, son muchas. Habría que ver que unas de estas instancias, están más cercanas a los mandos medios y superiores de la institución, tales como el Consejo Cantonal de Planificación (que tiene mucho que ver con la estructuración del Presupuesto Participativo) y la Asamblea ciudadana cantonal, pero sin embargo cada una aporta a que todas las personas puedan ejercer control, bajo parámetros de representatividad democrática.

En cuanto a los mecanismos para que se haga realidad esta participación ciudadana y control social se tienen:

- ✓ Asambleas locales
- ✓ Audiencias públicas
- ✓ Comisiones generales
- ✓ Veedurías ciudadanas
- ✓ Presupuesto participativo
- ✓ Silla vacía en las sesiones del Concejo Municipal

✓ Cabildo popular

Para ejercer un control en asambleas, audiencias, comisiones y cabildo, es necesario que se den investigaciones e indagaciones previas, y más bien estas tienen como objetivos el pedir ciertas explicaciones específicas respecto de algún asunto.

Asambleas Locales: Son convocadas por la ciudadanía se realizan para fines específicos, mayoritariamente se desarrollan basadas en temas de los servicios públicos que otorga el GAD Municipal como son Portovial, encargado del tránsito, Portoaguas, del servicio de agua potable y alcantarillado; y ahora la nueva instancia que han pasado a manos de los GAD como es el Registro de la Propiedad, Portoregistro, así como el Cuerpo de Bomberos sin dejar a un lado aquellos propósitos que van ligados al beneficio social colectivo de cualquier índole.

Respecto de historial de las asambleas locales en el GAD de Portoviejo, no se ha dado ninguna específica respecto del ámbito financiero. Durante el año 2016 se desarrollaron 3 asambleas: Elección de representantes ante empresas públicas municipales, elección de representantes al Consejo de Planificación del GAD, y aprobación del presupuesto participativo.

Audiencias públicas: Las audiencias públicas son consideradas como mecanismos de relación directa entre los habitantes, el Alcalde y los Ediles del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, con el propósito de presentar pronunciamientos o peticiones ciudadanas, que guarden relación con el cumplimiento de los planeamientos propuestos por la administración municipal, estas deben ser convocadas por la ciudadanía o por organizaciones sociales interesadas. En lo que va de este periodo de gobierno municipal se han llevado a efecto varias audiencias públicas, y así para el año 2016 a raíz de la fuerte estación invernal que se produjo en la costa se realizaron este tipo de audiencias en los primeros meses del

año, específicamente en la parroquia rural Calderón, lugar que fue seriamente afectado por las lluvias, ocasionando destrucción de viviendas, inundaciones y pérdida de vidas humanas. Esta atención que el GAD Portoviejo entregó a este sector fue objeto de la venia de los parroquianos quienes mancomunadamente aportaron en beneficio de toda la comunidad.

Veedurías: Son las veedurías que se puedan formar, una de los mejores mecanismos para abordar la supervisión del quehacer del GAD, más que todo en el ámbito financiero. La propia ordenanza que se está analizando, conceptualiza a estas como:

Las veedurías son modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas.

Las veedurías vienen a ser entonces una especie de auditoría externa, pero habrá que tomar en consideración que quienes compongan la misma, no deben tener intereses políticos y tengan la experiencia y conocimiento necesario en varios ámbitos (entre ellos el financiero), y por tanto es el propio Consejo de Participación Ciudadana y Control Social quien debe vigilar que su conformación sea la idónea. La investigación de campo permitirá mediante la ejecución de la entrevista a las principales autoridades (niveles superiores y relacionados con el tema) comprobar cuáles son las veedurías que se han conformado para vigilar el buen uso de los recursos financieros.

El GAD Municipal de Portoviejo reconoce todas las veedurías que legalmente se conformen en este cantón, las mismas podrán adoptar diferentes modalidades según el ámbito y objetivo sobre el cual ejerzan el derecho al control social. La Veeduría Ciudadana es solicitada al Consejo de

Participación Ciudadana y Control Social. Actualmente este estamento ha acreditado una veeduría por la ejecución del Plan Maestro de Agua Potable de la parroquia Crucita.

Silla Vacía: Las sesiones del Concejo Municipal son de carácter público y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía, de acuerdo al tema a tratar, el propósito de ejercer este mecanismo de participación ciudadana es participar en el debate y la toma de decisiones de asuntos de interés general, es por ello que las personas que participen con voz y voto serán responsables civil, administrativa y penalmente de lo que se resuelva. En este período del GAD Municipal del cantón Portoviejo se ha llevado a cabo una sola participación y ocupado la silla vacía, misma que se dio en el 2014 y la solicitó la Unión de Taxistas y versó sobre el tema del uso del taxímetro y nuevas tarifas de servicios de taxis.

La tabla 1, establece la cantidad de empleo de las diferentes instancias que tiene la población de Portoviejo, para ejercer control social mediante su participación, destacándose que en el ámbito financiero, solo han sido utilizadas dichas instancias para la elaboración de lo que meramente tiene que ver con el presupuesto participativo.

Tabla. 1

Cantidad de uso de instancias de participación y control social

INSTANCIA	CANTIDAD EJECUTADAS
ASAMBLEA LOCAL	2
AUDIENCIA PÚBLICA	9
CABILDO POPULAR	0
CONSEJO DE PLANIFICACIÓN LOCAL	1
SILLA VACÍA	8
CONSEJOS CONSULTIVOS	4
VEEDURÍAS CIUDADANAS	1

Fuente: GAD de Portoviejo

Elaboración: Autoras de tesis

Parte importante dentro de los mecanismos para participación ciudadana y que tiene que ver directamente con las finanzas a nivel presupuestario es el presupuesto participativo, lo que a continuación de revisa.

3.4.5 Fases de la construcción del presupuesto participativo en el GAD de Portoviejo

Es esencial que siendo la variable dependiente lo relacionado con el eficiente manejo de los recursos económicos financieros presupuestados, revisar una de las formas que tiene la ciudadanía para participar y controlar el buen uso de los fondos monetarios que tiene el GAD.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas determina la posibilidad que cada GAD, proyecte sus procedimientos (eso si bajo parámetros de coordinación con los planes estratégicos y operacionales de país); sin embargo en la mayoría de este tipo de instituciones seccionales, se han estructurado fases muy similares.

La elaboración del presupuesto participativo dentro del GAD de Portoviejo, sigue una secuencia de fases y pasos; dentro de los cuales hay actividades que permiten la participación, y un consenso para la asignación de los montos a ubicar dentro del respectivo presupuesto; y estas fases son:

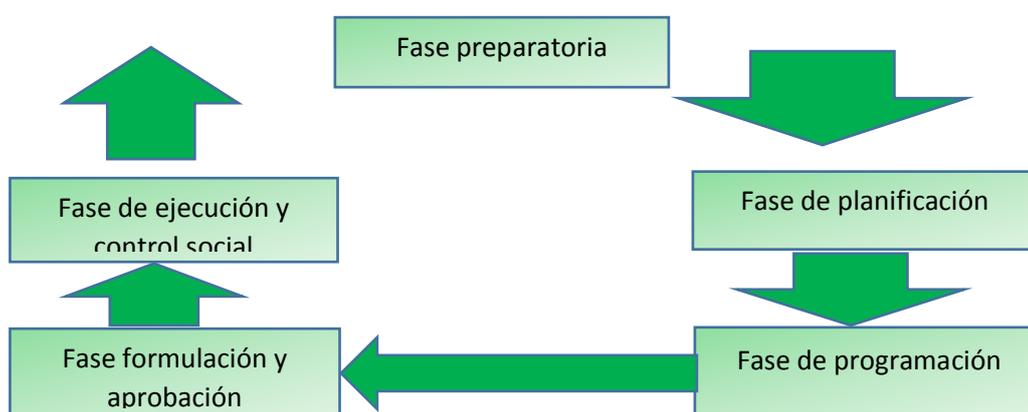
- Fase Preparatoria
- Planificación
- Programación
- Formulación y Aprobación y del Presupuesto Participativo
- Ejecución, Control y Seguimiento.

De por sí, el presupuesto participativo controla o previene el efectivo uso de los recursos financieros de los GAD, mediante una distribución adecuada de estos a los diferentes sectores que componen el cantón

Portoviejo, sin embargo como se observa dentro de las fases expuestas, hay una instancia específica para determinar la efectividad de cada uno de los procesos y objetivos de este presupuesto participativo (Control y seguimiento); situación a tomar en cuenta al momento de realizar la entrevista al Alcalde del cantón, de forma de conocer y analizar los mecanismos utilizados para este hecho.

Figura. 3

Fases en la construcción del presupuesto participativo del GAD de Portoviejo



Fuente: GAD de Portoviejo

Elaboración: Autores del trabajo de titulación.

Es de suma importancia, el revisar la descripción de cada fase en la estructuración del presupuesto participativo, de manera de evidenciar cuales son las actividades en las cuales se involucra la participación de los ciudadanos de manera individual y en conjunto, a través de cada una de las instancias y mecanismos que fueron revisadas en páginas anteriores.

Fase preparatoria.

El GAD de Portoviejo hace referencia al establecimiento de una primera fase, la cual comienza con la decisión del Alcalde de implementar el Presupuesto Participativo en miras de cumplir con las normativas que han sido expuestas en páginas anteriores, especialmente en lo concerniente al

Plan de Ordenamiento Territorial (derivado del cumplimiento de la COOTAD. Luego de esto, la persona que sea designada como presidente de la Asamblea Local, debe a través de medios de comunicación masivos, convocar al Consejo de Planificación local, técnicos del GAD (con conocimientos en términos financieros y de participación), representantes ciudadanos, de manera que se estructure el denominado “Equipo Gestor” del Presupuesto Participativo. Este Equipo debe ponerse en contacto con barrios, comunidades, comunas, pueblos o nacionalidades, con el propósito de motivarles a participar en la construcción del Presupuesto Participativo.

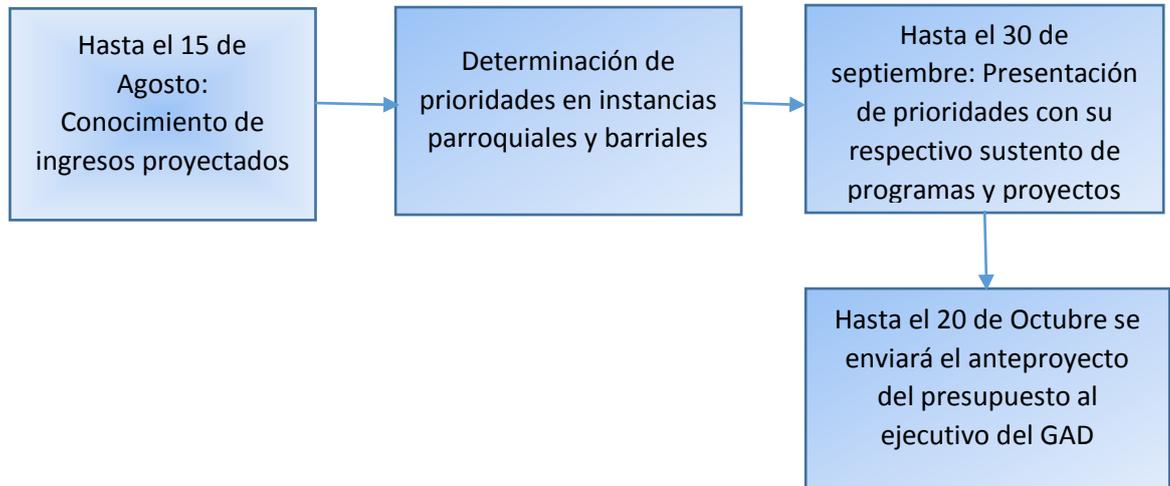
Segunda Fase: Planificación

El grupo Gestor que ha sido establecido, debe definir el reglamento y la metodología que se empleará para la elaboración del Presupuesto Participativo. La investigación de campo a través de la entrevista al Alcalde, determinará cual es la metodología que está siendo utilizada para ajustarse a los términos de mayor equidad en la distribución de los gastos e inversión en los consejos barriales y parroquiales, además si las personas que componen este grupo gestor tienen los conocimientos necesarios, de manera que se logre con efectividad este hecho. Sería importante también, que se pueda promocionar e incentivar la participación en esta planificación de organizaciones, empresas públicas, universidades, colegios de profesionales, en esta fase, pues se necesita de técnicos que profundicen en diferentes habilidades y conocimientos específicos.

La planificación tiene dentro de sus componentes a la programación para lo cual se detalla una secuencia de actividades a partir del establecimiento de la metodología que se detalló en los párrafos anteriores, y que se explican a continuación:

Figura. 4

Programación de las actividades de planificación del presupuesto participativo



Fuente: GAD de Portoviejo

Elaboración: Autores de trabajo de titulación

- Hasta el 15 de agosto de cada año, se presentará el monto definitivo de los ingresos proyectados a la Asamblea local (también se realizará para las instancias de las parroquias), de manera que se conozca con cuanto se puede contar en términos monetarios, y así ir designando las prioridades de necesidades (sustentadas en proyectos y que han sido con anticipación establecidos por instancias menores como los consejos barriales) que pueden ser cubiertas presupuestariamente considerando el límite presupuestario.
- Las prioridades parroquiales y barriales deberán ser presentados a las autoridades del GAD de Portoviejo. Es así, que hasta el 30 de septiembre se deben remitir los programas, subprogramas y proyectos debidamente justificados, a la Unidad Financiera de la institución (incluido observaciones realizadas) para su respectivo análisis, y que el personal respectivo acople con el presupuesto de las dependencias y servicios del GAD, y así se pueda realizar el

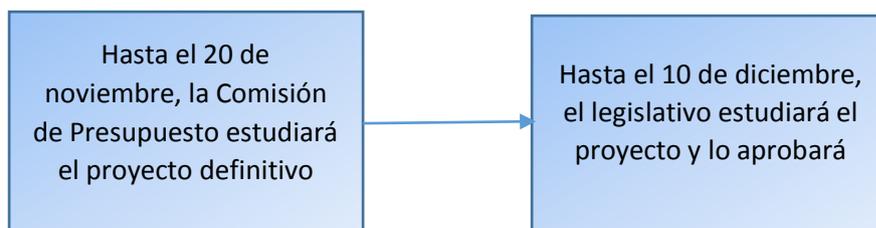
anteproyecto de Presupuesto, y lo mostrará a consideración del Ejecutivo hasta el 20 de octubre.

- Finalmente el anteproyecto es puesto a conocimiento de la asamblea local, aspecto que antecede a la exposición del mismo ante el órgano legislativo del GAD y emitirá mediante resolución su conformidad con las prioridades de inversión.
- Hasta el día 31 de octubre, el alcalde presentará el proyecto definitivo del presupuesto participativo

Tercera Fase: Aprobación y Sanción

Figura. 5

Fase de aprobación y sanción del presupuesto participativo



Fuente: GAD de Portoviejo

Elaboración: Autores de trabajo de titulación

Vale recalcar que esta tercera fase ya consiste en un control y evaluación interna de lo actuado hasta el momento, y por tanto pudieran corregirse en estos, ciertas anomalías presentadas y que son contrarias al cumplimiento real de los presupuestos participativos.

Cuarta fase: Ejecución del Presupuesto

En esta cuarta fase, se establece la programación de actividades de los gobierno autónomos descentralizados y someterán a consideración del

ejecutivo del GAD de Portoviejo. Lo importante de esta fase, respecto del tema tratado en este trabajo de titulación, es la posibilidad cierta del ejercicio real del derecho al control social sobre la ejecución del presupuesto, para lo cual se podrán emplear los mecanismos ya expuestos en páginas anteriores.

3.4.6 Indicadores de eficiencia financiera y presupuestaria en el GAD de Portoviejo.

Tabla. 2
Montos presupuestados planificados para el período 2015-2016

Proyección de Ingresos	2015			2016		
	Monto	%	\$90,276,541	Monto	%	\$78,249,531
Ingresos propios	\$16,834,580	18.65		\$17,463,700	22.32	
Ingresos por transferencia corriente	0	0.00		0	0.00	
Ingresos por transferencia inversión	\$40,764,543	45.16		\$30,328,400	38.76	
Financiamiento público	\$31,491,654	34.88		\$28,968,631	37.02	
Cuentas por cobrar	\$1,100,764	1.22		\$1,395,800	1.78	
Otros ingresos	\$85,000	0.09		\$93,000	0.12	
Proyección de egresos			\$90,276,541			\$78,249,531
Gastos en personal	\$11,054,833	12.25		\$10,334,365	13.21	
Bienes y servicios de consumo	\$8,542,987	9.46		\$4,435,864	5.67	
Gastos financieros	\$2,187,642	2.42		\$1,974,319	2.52	
Otros gastos corrientes	\$400,000	0.44		\$575,000	0.73	
Transferencias y donaciones corrientes	\$327,896	0.36		\$417,613	0.53	
Gastos de personal para inversión	\$9,653,895	10.69		\$6,559,729	8.38	
Bienes y servicios para inversión	\$8,756,233	9.70		\$6,355,245	8.12	
Obras públicas	\$31,544,863	34.94		\$37,337,137	47.72	
Transferencias y donaciones para revisión	\$1,563,895	1.73		\$2,021,611	2.58	
Bienes de larga duración	\$1,346,951	14.92		\$4,561,771	5.83	
Amortización de la deuda pública	\$2,774,784	3.07		\$3,676,877	4.70	

Fuente: GAD de Portoviejo

Elaboración: Autores de tesis

Se observa en la tabla 2, la poca eficiencia del GAD de Portoviejo para generar ingresos propios, lo que evidencia una alta dependencia de aquellos flujos monetarios que provienen del Presupuesto General del Estado (asignación a GAD), y además de financiamiento externo, principalmente con el Banco del Estado. La inversión en obra pública tiene un lugar preponderante dentro del presupuesto, lo que evidencia un mayor bienestar para los sectores de Portoviejo. El gasto de personal ha disminuido en su proporción del gasto, pues tiene apenas un 23%, cuando hace unos años atrás bordeaba el 50%.

Tabla.3

Inversión en obras públicas (POA) mediante P.P para el año 2015

Programa o proyecto	Monto
Construcción de piletas en zona urbana	\$1,000,000
Mantenimiento de zonas verdes y deportivas	\$500,000
Remodelación del centro comercial	\$1,000,000
Mantenimiento parque La Rotonda	\$1,500,000
Ejecución de estudio para patio de comidas parque Mamey	\$155,000
Regeneración urbana-Etapa 1	\$2,000,000
Mantenimiento parque Los Tamarindos	\$500,000
Mantenimiento de infraestructura de recreación	\$250,000
Plan de recuperación de aceras Av. Manabí	\$350,000
Reconstrucción de 24 calles	\$950,000
Obras complementarias alcantarillado Rio Chico	\$150,000
Reparación de varias calles	\$512,493
Cierre de guías clandestinas de agua	\$226,812
Mejoramiento de mercados	\$600,000
Mejoramiento de terminal terrestre	\$325,000
Mejoramiento de cementerio	\$500,000
Cierre técnico vertedero municipal	\$3,000,000
Repotenciación planta de agua 4 esquinas	\$1,440,000
Construcción de presidementador	\$1,680,000
Estudios desechos sólidos	\$1,400,000
Operativización del AAPP en sector norte de Portoviejo	\$4,300,000
Construcción calles Cda. Universitaria	\$2,582,000
Mejoramiento vial parroquias rurales	\$1,400,000
Varias obras de infraestructura	\$5,175,800
Restitución del colector de calle Juan Montalvo	\$47,758
TOTAL	\$3,154,4863

Tabla. 4

Inversión en obras públicas (POA) mediante P.P para el año 2016

Programa o proyecto	Monto
Construcción de sistemas de AAPP	\$1,545,000
Construcción de sistemas de evacuación de agua	\$6,283,919
Urbanización y embellecimiento	\$1,623,4778
Urbanización y embellecimiento	\$1,006,226
Plan popular de obras	\$250,880
Compras de material mantenimiento vial	\$560,000
Conservación de áreas ecológicas	\$200,000
Control de inundaciones	\$67,200
Prevención Fenómeno del niño	\$118,4000
Cierre técnico del botadero	\$242,000
Reparaciones de varias calles	\$4,527,773
Mantenimiento redes eléctricas	\$200,000
Infraestructura de mercado No 1	\$1,844,811
Cierre técnico verteder1o municipal	\$3,190,550
TOTAL	\$37,337,137

Fuente: GAD de Portoviejo

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

La inversión pública en el GAD de Portoviejo para el período 2015-2016 se ha visto incrementado en un 18.36%, habría que revisar mediante la investigación de campo (encuesta a la población), si se ha satisfecho las necesidades más básicas de cada uno de los diferentes sectores que componen Portoviejo.

Tabla. 5
**Relación Presupuesto total planificado mediante P.P en obras Públicas con
 Presupuesto ejecutado para el año 2015**

Planificado	Ejecutado	% Ejecutado	% Del Presupuesto total ejecutado
Presupuesto Total	Presupuesto Ejecutado		
90,276,541	68,670,058	76.07	
Total de Inversión Pública mediante P.P	Ejecutada		
31,544,863	25,022,079	79.32	36.44

Fuente: GAD de Portoviejo

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

Como se observa, en el GAD de Portoviejo se ha decidido que la totalidad de la inversión pública se realice mediante la implementación del presupuesto participativo, teniendo los recursos asignados a este mecanismo gran porcentaje del presupuesto total (34.94%). Adicional a esto, la cantidad ejecutada de lo planificado en inversión pública también tiene buenos términos (79.32%), mientras que el porcentaje ejecutado en este rubro asciende a 36.44% en correspondencia al presupuesto total ejecutado (68670058).

3.5 Marco teórico

3.5.1 Gestión financiera y presupuestaria en entidades públicas

La gestión financiera dentro de cualquier empresa, representa un componente dentro de los diferentes procesos que se ejecutan, y tiene como finalidad principal, el optimizar los recursos monetarios disponibles. La condición anterior también es premisa para las organizaciones públicas, ya que aun cuando no buscan primordialmente rentabilidad, una mejor distribución y uso de sus ingresos generados (propios o ajenos), puede traer

consigo mayor credibilidad institucional, así como del bienestar de la comunidad en general.

Granda (2015) la define como:

El manejo de los recursos económicos disponibles por una Entidad Territorial u otra agencia de carácter público, para garantizar la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía. Una buena gestión financiera está determinada por la capacidad institucional para manejar los recursos públicos en el marco de la ley y a su vez por la adopción de estrategias que permitan obtener más recursos.

Muchos de los municipios en el país, no pueden cubrir en gran nivel las necesidades insatisfechas de la población, dejando muchos sectores sin ejecución de obras necesarias para su desarrollo económico y social, esto debido fundamentalmente a que no son capaces de generar por sí solo los recursos financieros que puedan cambiar esta situación, lo que provoca se haga fundamental el buscar el uso óptimo de los recursos limitados, siendo una estrategia que debe aplicarse el ejecutar los denominados presupuestos participativos.

3.5.2 Control en el sector público

El presupuesto participativo se constituye en un mecanismo para mejorar el control del uso de los recursos públicos (incluido el reparto o distribución de los mismos por sectores de población), por lo que es esencial, revisar teoría expuesta en relación a este tema.

Del Barco (2014) estima que: “En el contexto público, cuando hablamos de control, nos referimos al mecanismo que asegura el alcance de los objetivos de acuerdo con el entorno general en que se desarrolla la gestión”. En el caso del sector público y de gobierno seccionales en el Ecuador, desde la promulgación del mismo texto constitucional, se

manifiesta respecto de la actividad financiera de la administración pública, los postulados de buena gestión a la interna y hacia la externa de las entidades públicas, los cuales implican la aplicación efectiva de procedimientos de control y evaluación continua.

Hay que indicar que en la nueva era de planificación en el Ecuador y los gobiernos seccionales, es imperante establecer objetivos institucionales que traten de cumplir con los objetivos planteados en el Plan Nacional del Buen Vivir; pero no solo es importante verificar el cumplimiento en términos cuantitativos de metas y objetivos de los planes operativos y estratégicos en el GAD, sino también los efectos producidos a partir de una repartición más justa de los ingresos generados por la entidad.

Suárez (2013) de su parte señala que:

En función del momento en que se produce el control, éste puede ser previo, concomitante o consuntivo. Si se observa quien realiza la acción de control, se distingue el control interno del externo. Para terminar, según la finalidad, el control puede ser de legalidad o cumplimiento, financiero o de regularidad y, por último, control de eficacia.

El control que históricamente se ha ejecutado a nivel de las instituciones públicas en el Ecuador, ha sido particularmente de tipo interno y especialmente preocupado por la legalidad y cumplimiento de normativas, es decir concentrado en la eficiencia de las actividades desarrolladas, más no de la eficacia y efectividad de las mismas (Cumplimiento de objetivos); y en lo que respecta al nivel presupuestario, el control interno busca más que todo el evaluar la elaboración de la información económico-financiera y de control de los actos administrativos y de la razonabilidad de esa misma información.

Lo relativamente importante del criterio emitido por Suárez, es que para el caso del presupuesto participativo, este se centra en un control

mayormente externo de la ciudadanía (adicional al de la Contraloría General del Estado, y que ha sido muy cuestionado en el paso del tiempo), además, que este propicia que las evaluaciones y monitorios al buen manejo de los recursos financieros, se puedan dar en cualquiera de las instancias o fases del presupuesto participativo (con anterioridad a su ejecución).

3.5.2.1 Control social

El control social, tiene mucha relación con el término “participación ciudadana” y viceversa (así como la efectividad en el uso de los recursos públicos), siendo también imprescindible tratar este tema.

Pintado (2016) conceptualiza el control social como: “Grupo de normas y regulaciones de diferente tipo que son establecidas explícita o implícitamente por una sociedad para mantener el orden de los individuos y permitir el desarrollo de un nivel de vida organizado y controlado”. Realmente debería ser el propio ciudadano de forma individual o colectiva, quienes se involucren en el quehacer de los gobiernos seccionales, sin embargo no es así, y como se ha revisado en páginas anteriores, es el estado quien ha mostrado la iniciativa para que se promulguen una serie de normativas (desde la propia Constitución) que establezca el camino para que se logre este hecho.

Maturana (2013) explica que: “Es la presencia y participación del poder ciudadano en la vigilancia de la gestión pública y privada que maneja fondos públicos, o brinda servicios públicos”. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del Ecuador (2013) determina que: “Su accionar desde la sociedad independiente u organizada, busca incidir en el mejoramiento continuo de la gestión pública, con transparencia, calidad, calidez, eficacia, optimizando el uso de los recursos públicos”.

Todo lo expuesto en el párrafo anterior, ratifica la idoneidad del control social con fines de que sea un complemento necesario para la

evaluación, monitoreo, y seguimiento de los programas, proyectos y demás componentes dentro del presupuesto o destino de los recursos financieros que han sido generados en un período de tiempo. Las acciones ejecutadas en el control social (al igual que la generalidad del control público) emplean acciones de índole preventivas, que además permitan alertar de desviaciones a la consecución de los objetivos financieros planteados.

Inconvenientes para ejercer un control social efectivo

Existen ciertas limitaciones que pudieran evitar que los presupuestos participativos como mecanismos de control social, pudieran no cumplir con su cometido. Castro (2015) señala que:

Desde la sociedad, el control social se dificulta en primer lugar por la creciente apatía hacia los asuntos públicos; la política se aprecia como algo necesariamente pervertido y corrupto, practicarla consecuentemente nos hace partícipes de tan despreciable actividad. En segundo lugar, se enfrenta al desconocimiento por parte de la ciudadanía de lo que son sus derechos y deberes, por consiguiente, no se puede controlar eficientemente lo que no se conoce.

En cuanto al criterio de Castro, es necesario aclarar, que la imagen de gran parte de los GAD en el país han sufrido un resquebrajamiento en el tiempo, evidenciándose una gestión financiera contraria a los términos de eficacia y efectividad que debe llevarse a cabo; donde los ciudadanos no ven revertidos el pago de sus impuestos en obras que disminuyan sus problemáticas básicas. Otro elemento analizado por esta autora, tiene mucho de aproximación con la realidad, y es que a pesar de que como se ha revisado en las normativas que giran alrededor del presupuesto participativo, existe la posibilidad de capacitación y promoción con fines de conocer como participar en las decisiones del GAD, son los intereses creados al interior y exterior de la institución (clientelismo) los que no permiten que el control social sea efectivo; y así lo ratifica Andrade (2012), quien determina que:

El control social es incidido por la cooptación por parte de los gobiernos, especialmente locales, de los liderazgos comunitarios quienes terminan al servicio de los gobernantes para adularlos, lejos de evaluarlos objetivamente para procurar el bien común. Todo lo anterior, aunado a una falta de educación ciudadana que posibilite una sociedad crítica y participativa.

Mediante observación realizada por las autoras de este trabajo de titulación en las instalaciones del GAD de Potoviejo, se establece que no existe total transparencia y claridad en la información que es necesaria para que se efective una adecuada participación ciudadana en cada una de sus instancias, lo que denota la poca importancia que le dan a emisión de información pública; la que en muchos de los casos no poseen o simplemente la poseen de mala calidad.

3.5.3 Presupuesto participativo

En cuanto al presupuesto participativo como tal, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2009) lo define como:

Un enfoque alternativo a la presupuestación tradicional que promueve la confluencia de la esfera política y la ciudadanía en un proceso de toma de decisiones que compromete una parte o porcentaje del presupuesto de un determinado nivel de gobierno. Si bien existen casos de implementación a escala regional, las expresiones más exitosas se observan a nivel municipal-local.

Lo anterior deduce el cambio en la forma de elaboración de los presupuestos a nivel de entidades públicas y de los GAD en el país, donde hace unos pocos años atrás tan solo internamente el alcalde con el departamento financiero y otras instancias de su estructura organizacional, determinaban la distribución de los ingresos, lo que en muchas de las ocasiones no lograba realizar inversiones en verdaderas necesidades que

tenían prioridad, pues la participación ciudadana era nula. Adicional a lo anterior, también queda claro que los efectos más notorios de la participación ciudadana se dan sobre entidades municipales.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (2010), lo define como: “Proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas”. Lo relevante de lo expuesto en este párrafo, es el carácter de voluntario que tiene la participación en las decisiones del GAD, condición que no estaría provocando mayor involucramiento (tampoco sería prudente que sea obligatorio) de las personas. Además, las exigencias en cuanto a poseer conocimientos en varios ámbitos del conocimiento, exige que preferentemente la participación se de en grupos mediante organizaciones.

A continuación, se exponen varios temas relacionados con tipos o modalidades de controles que pueden coadyuvar a una mejor efectividad en la ejecución de los presupuestos participativos, tales como la auditoría pública y la social.

3.5.4 Auditoría pública

La auditoría en general, es un proceso usado por empresas públicas y privadas para lograr medir la gestión en diversos ámbitos e instancias, de forma de legitimar la actuación o actividades desarrolladas por las personas que desarrollan determinadas funciones dentro de la estructura organizacional. En los últimos años ha tomado gran protagonismo la ejecución de auditorías públicas de manera de verificar la eficacia del estado en la consecución de sus objetivos sociales y económicos.

Montesinos (2014) dictamina que:

En la auditoría pública se tiene que verificar de manera específica la debida aplicación de los principios presupuestarios a fin de emitir una opinión técnica sobre el estado de liquidación del presupuesto; en la auditoría pública existen diferentes criterios de publicidad y presentación de informes.

La auditoría es una ciencia universal, sin embargo, dada ciertas características naturales de las empresas del estado, existen ciertas normas, procesos y procedimientos que pueden variar en su aplicación, dada las exigencias de su enfoque al cumplimiento de objetivos sociales y bienestar de la población. El criterio emitido por Montesinos sería válido en la aplicación de auditoría, de manera de medir la eficiencia presupuestaria bajo las premisas normativas, operativas y sociales de los presupuestos participativos.

La auditoría pública supone desde el punto de vista de la ciudadanía en general, el incremento en la transparencia, no sólo para garantizar la legalidad, sino también insistiendo en el buen uso de los recursos puestos a disposición de los entes públicos. Desde una concepción más técnica, el control ha de ayudar a la mejor gestión, permitiendo conocer la realidad de la entidad en el tiempo, lo que posibilita responder a ésta de forma flexible ante posibles desviaciones (no cumplimiento de sus objetivos institucionales); por lo que es importante la valoración de esta variable a partir de la auditoría pública.

3.5.4.1 Auditoría social

La auditoría social puede considerarse como parte de la auditoría pública, con el aditivo que, la segunda de las mencionadas normalmente puede ser ejecutada o dirigida por un órgano público, a diferencia de la primera que consiste en un monitoreo y control voluntario de parte de la

propia ciudadanía, y donde no están inmersos mecanismos formales creados por el gobierno.

Espinoza (2012) indica que:

La Auditoría social forma parte de la iniciativa de la ciudadanía local la que promueve la vigilancia, monitoreo en los asuntos públicos con la finalidad de colaborar con la transparencia y la rendición de cuentas. Puede contribuir significativamente a informar al gobierno sobre el posible impacto y consecuencias de políticas públicas, además de medir la consistencia de políticas públicas entre promesas y resultados.

Berthin (2014) establece que: “Se puede definir a la auditoría social como un enfoque y proceso para construir la rendición de cuentas y la transparencia en el uso y administración de recursos públicos”.

A esta auditoría social, los especialistas en el tema no solo la enfocan como una herramienta para velar por el cumplimiento de los objetivos institucionales, sino de manera esencial con dos variables que tienen mucho que ver con el presupuesto participativo y su éxito, como lo es la transparencia de la información así como la efectividad en la rendición de cuentas; por tanto podríamos decir que el propósito fundamental de estas auditorías sociales, es mejorar los resultados y la transparencia del uso de los recursos, entre esos los de índole financiero y presupuestario. A pesar de que la auditoría social debe ser preferentemente una iniciativa de la ciudadanía, esta situación exige mucha promoción respecto de los beneficios que puede traer su participación; además que deben implementarse de parte del estado los incentivos necesarios para que se logre este hecho.

La auditoría social puede hacer uso de herramientas y utilitarios que forman parte de los procesos de innovación desarrollados por la ciencia; entre ellos de indicadores que puedan ayudar a su ejecución, tal como son

los índices, que será el tema a revisar a continuación y de cuyo contenido será extraída la propuesta o la revisión de la factibilidad de su aplicación para el GAD de Portoviejo.

3.5.4.2 Contraloría Social

La Secretaría de la Función Pública (2015) la conceptualiza como: “Mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social”.

La Contraloría Social como mecanismo de participación de todos los ciudadanos, les permite tener incidencia sobre los asuntos públicos y en particular con aquellos que están directamente relacionados con la comunidad a la cual pertenecen.

Por tanto, la Contraloría Social, es en la práctica, la intervención de todos los ciudadanos (hombres y mujeres) en las actividades de vigilancia, supervisión y control de los recursos que se aplican para desarrollar los planes, programas y proyectos que realiza cualquier dependencia gubernamental. Dentro del funcionamiento de las organizaciones del Estado, es necesario realizar la Contraloría Social, contribuyendo con ello a la transparencia de la gestión pública y a la creación de cultura de legalidad, garantizando de manera directa el bienestar social en cualquiera de las actividades programadas por las diferentes dependencias gubernamentales. Con la Contraloría Social se incentiva la toma de conciencia de los ciudadanos y ciudadanas, en tanto se hagan copartícipes de las acciones del gobierno.

3.5.4.3 Indicadores de eficiencia de transparencia y rendición de cuentas

En las últimas décadas, se han expuesto una serie de índices que pueden evaluar de manera sistemática la transparencia presupuestaria con que se ha trabajado de parte de las empresas públicas; entre esos el Open Budget Survey, Global IntegrityReport y el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP), los que han permitido establecer información útil sobre la gestión de las organizaciones en cuanto a transparencia.

El Centro de Análisis e Investigación FUNDAR (2014), determina que el ILTP: “Toma en cuenta las percepciones de los usuarios sobre la información presupuestaria e incluye la participación ciudadana como una variable de análisis, lo cual proporciona un diagnóstico integral con enfoque ciudadano de la transparencia presupuestaria en cualquier país”. Este detalle expresado por FUNDAR, verifica la utilización de este índice para poder medir la eficiencia del presupuesto participativo bajo condiciones de transparencia y participación de la ciudadanía; dejando en claro que utiliza para este hecho factores cualitativos.

La investigación de campo permitirá recopilar información para la aplicación de estos indicadores, de forma de incluirlos en cuanto a sus resultados más notables en el diagnóstico situacional (Primer objetivo específico), ya que a nivel del GAD de Portoviejo no se ha evaluado la efectividad de variables como la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, como componentes influyentes en el éxito del presupuesto participativo y el manejo de los recursos financieros.

4.- Visualización del alcance de estudio

Portoviejo es una de las dos ciudades más antigua de fundación española en la costa ecuatoriana. Esto le concedía privilegios especiales como el derecho a tener cabildo y a elegir alcaldes, que no dependían de los de Guayaquil.

El estudio se ha centrado dentro de su alcance, a la gestión de control social llevada a cabo por el GAD de Portoviejo, y como esta está influyendo en el manejo eficiente de los recursos económicos financieros presupuestados, siendo el período analizado el 2015-2016.

El Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo es una entidad jurídica de derecho público con autonomía política, administrativa y financiera, democrática y a tono con la nueva institucionalidad constitucional y legal vigente en el país trata de promover una real participación de la ciudadanía en todos los aspectos de la gestión social. Su identidad se centra en:

Misión

“Brindar servicios municipales de calidad e intervenir con transparencia como institución planificadora, reguladora y facilitadora del desarrollo humano con la participación ciudadana, haciendo de Portoviejo un cantón competitivo”.

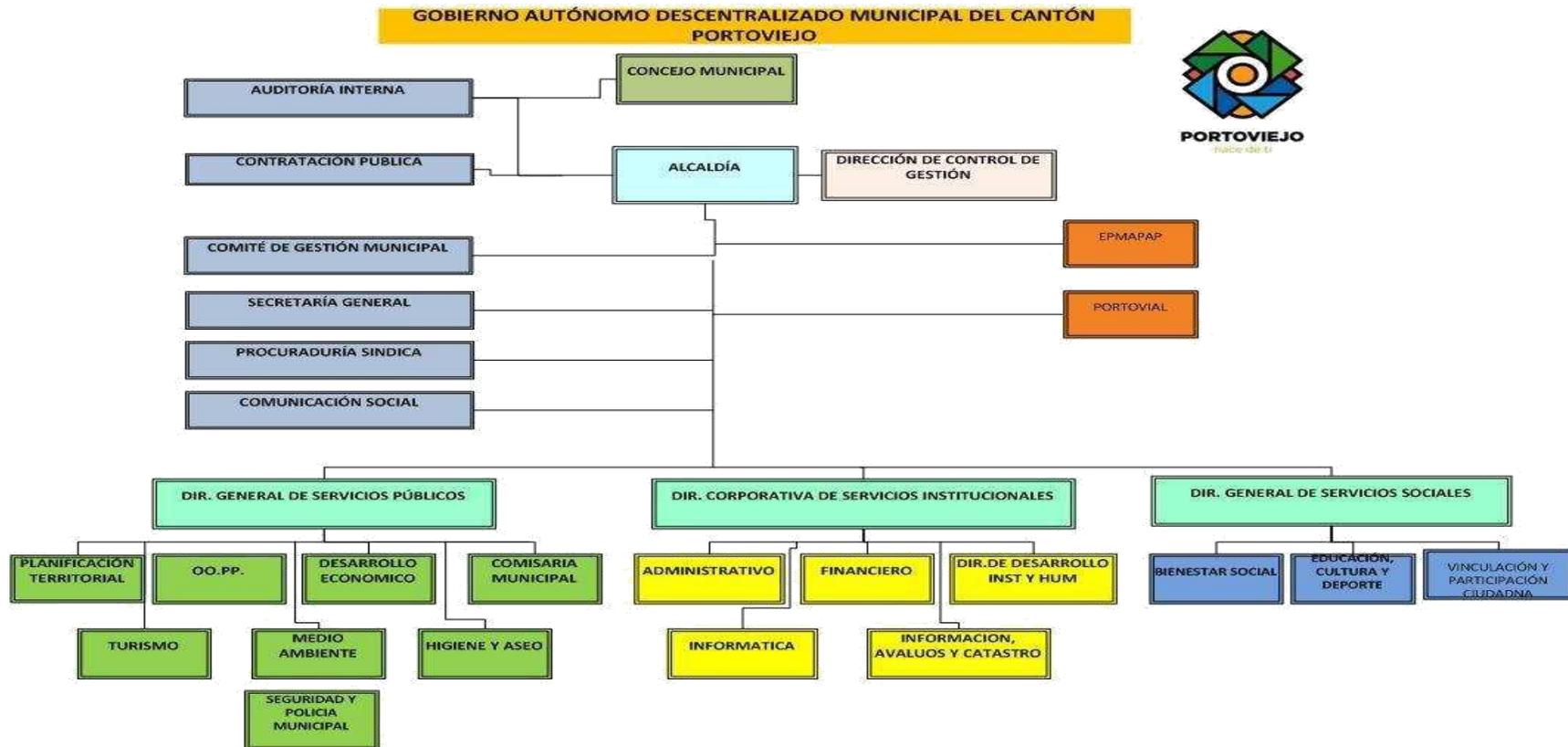
Visión

“Será una institución moderna, competitiva, de alta productividad, de reconocido prestigio y referente válida de gestión municipal transparente, que contribuya a mejorar permanentemente la calidad de la vida en comunidad. Se sustentará en el ordenamiento jurídico vigente, estructura

orgánica y funcional adecuada, servicios de calidad, trabajo en equipo, sostenibilidad presupuestaria, protección al ambiente, participación ciudadana, comunicación efectiva; y el compromiso y capacidad de sus recursos humanos”.

Es importante que la propia misión establezca a la participación ciudadana como un eje para cumplir los objetivos institucionales, y en base a este criterio se han establecido las ordenanzas que direccionen los procesos a la consecución de este hecho. El cumplimiento tanto de la misión como de la visión, necesita de la eficiencia y efectividad en la ejecución de los procesos administrativos, entre esos el de control, siendo el ámbito financiero uno de los puntales fundamentales, pues una mejor optimización de los recursos financieros conllevará a atender de mejor manera las necesidades prioritarias de la población. La sostenibilidad financiera solo puede darse a partir del buen manejo de los recursos, y por tanto toma preponderancia el control social mediante participación ciudadana eficiente.

Figura.5
Organigrama Estructural del GAD de Portoviejo



Fuente y Elaboración: GAD de Portoviejo

Dentro de su estructura organizacional, se tiene establecido el departamento de vinculación y participación ciudadana, que es el que debe constituirse en el vínculo entre la institución y la ciudadanía, para hacer cumplir todas las normativas que han sido detalladas en las páginas anteriores, y que orientan a un efectivo control social, de manera que se optimice el uso de los recursos financieros.

5.- Definición de las variables

5.1 Variable independiente: Control social en el GAD de Portoviejo

5.2 Variable dependiente: Recursos económicos financieros presupuestados

6.- Diseño metodológico

6.1 Métodos

Método Deductivo.- El cual permitió sacar las causas, efectos y conclusiones, mediante la examinación de afirmaciones generales con relación a las problemáticas presentadas en el control social, para luego abarcar casos particulares (GAD de Portoviejo).

Método Sintético.- Sirvió para reunir y relacionar la información, más que todo para tomar lo más importante de los resultados en cuanto al marco teórico y referencial, así como en el análisis e interpretación de resultados de las técnicas aplicadas para recopilar información válida.

7. Población y muestra

7.1 Población

Internamente a nivel del GAD de Portoviejo, las personas involucradas (a los que se les realizó una entrevista) en los procesos de participación, transparencia y rendición de cuentas son los siguientes:

- Director del departamento de Vinculación y Participación ciudadana
- Jefe del departamento financiero

Toda la población mayor de 18 años puede participar activamente en la gestión del GAD de Portoviejo, mediante el uso de los mecanismos establecidos. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos las personas que cumplen con esta condición son 232.678 habitantes en la ciudad de Portoviejo.

7.2 Muestra

$$n = \frac{PQ \cdot N}{((N-1) \left(\frac{E}{k}\right) + PQ)}$$

Dónde:

N= Población:

n= Tamaño de la muestra

E= Error admisible de la muestra: 5%

K= Coeficiente de corrección de error: 2

P*Q= Varianza media de la población: 0,25

Se tiene entonces:

$$n = \frac{0.25 (232.678)}{(((232.678-1)(0.0025/4)))+0.25}$$

$$n = \frac{58.169}{145,42+0.25}$$

n= 399 habitantes del cantón Portoviejo mayores de 18 años en adelante.

7.3 Técnicas a utilizar para recopilación de información

La observación directa: De la actuación de los actores de los diferentes procesos sociales analizados en los procesos, además de la utilización de mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas.

La entrevista: Al Director del departamento de Vinculación y Participación Ciudadana y al Jefe Financiero del GAD de Portoviejo

Encuesta: A la población mayor de 18 años (que legalmente pueden participar en las decisiones del GAD) de la ciudad de Portoviejo.

7.4 Instrumentos de recolección de datos

- Ficha de observación
- Guía de entrevista
- Cuestionario de preguntas de encuestas

8.- Plan de procesamiento de información

Se realizó el procesamiento de la información, con el propósito de poder analizarla e interpretarla, y así obtener datos concretos y sintetizados para la realización del diagnóstico y los diferentes objetivos planteados.

9.- Análisis e interpretación de resultados

9.1 Encuesta a población del cantón Portoviejo mayor de 18 años

1.- ¿Pertenece a alguna organización social o veeduría dentro de su parroquia o el cantón?

Tabla. 6

Integración de organizaciones sociales con fines de control de lo público

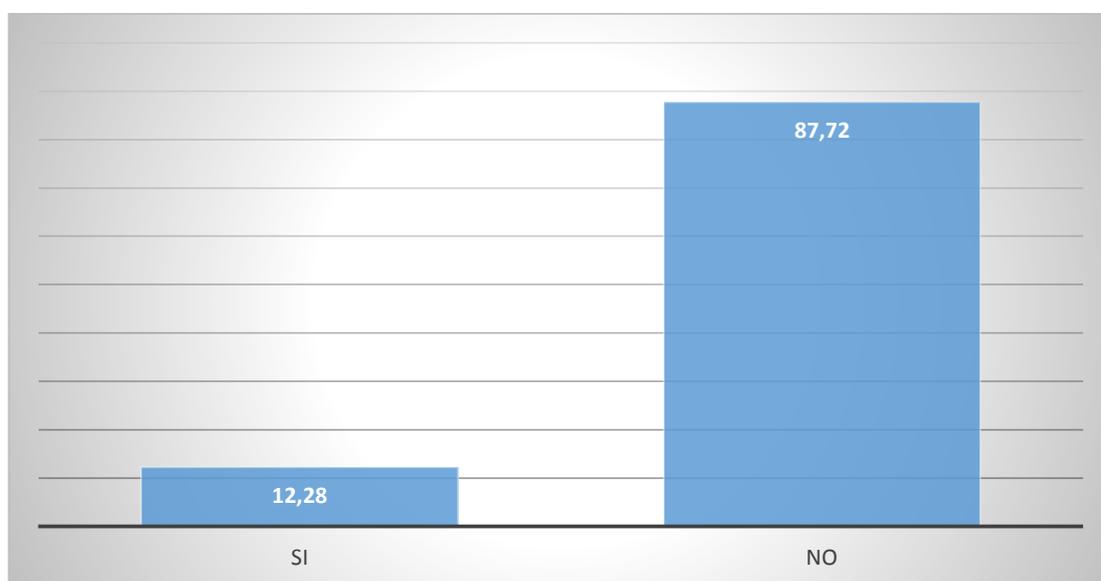
ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	49	12.28
NO	350	87.72
TOTAL	399	100.00

Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

Figura. 6

Integración de organizaciones sociales con fines de control de lo público



Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE PREGUNTA 1

Un 12.28% de los encuestados manifiestan que sí pertenecen a alguna organización social o veeduría dentro de su parroquia o cantón, y un 87.72% por el contrario no.

En la actualidad mundial, muchos especialistas en el tema (alguno de los cuales están incluidos en el marco teórico) reconocen que toda gestión social no es posible sin la participación de la población y de los colectivos grupales que se puedan conformar, y por tanto, el control social parte de la participación ciudadana y de los incentivos que se establezcan para lograr este hecho, de ahí la preocupación por los resultados obtenidos en esta pregunta.

Hay que tomar en cuenta, que la efectividad de participación ciudadana, confronta continuamente una serie de resistencias e intereses personales más no grupales, entre ellas la poca credibilidad de la gestión de las instituciones públicas, siendo esta una causal fundamental para que se presente esta circunstancia.

2.-¿Cómo considera usted la credibilidad del GAD de Portoviejo así como de las Juntas Parroquiales en cuanto al manejo e inversión de los recursos financieros presupuestados?

Tabla. 7

Credibilidad de los GAD e instancias organizacionales de participación ciudadana

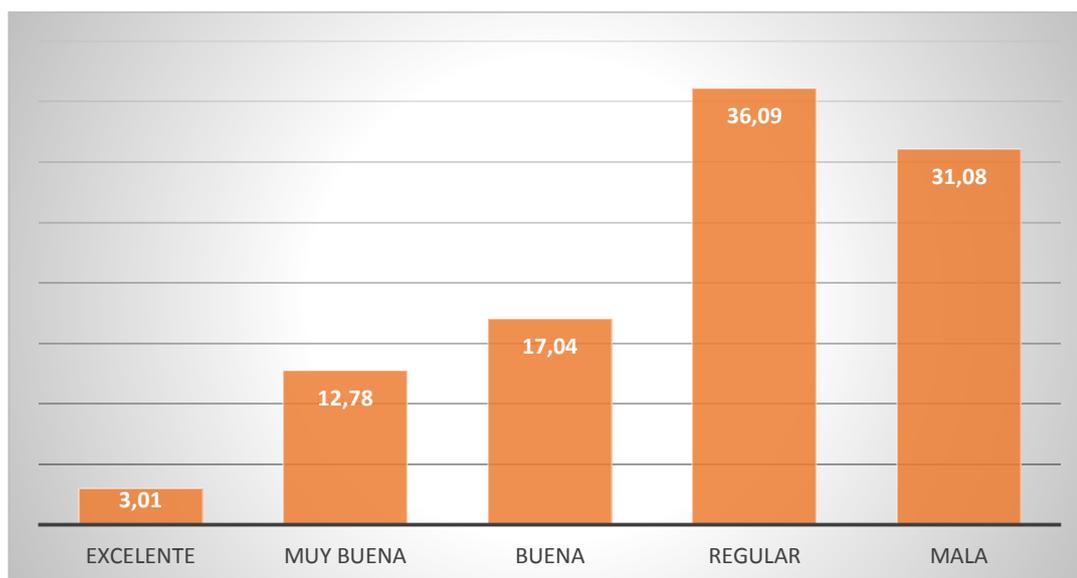
ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Excelente	12	3.01
Muy buena	51	12.78
Buena	68	17.04
Regular	144	36.09
Mala	124	31.08
TOTAL	399	100.00

Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

Figura. 7

Credibilidad de los GAD e instancias organizacionales de participación ciudadana



Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE PREGUNTA 2

Un 3.01% de encuestados expresan que el GAD de Portoviejo así como las Juntas Parroquiales tienen una credibilidad excelente, 12.78% muy buena, 17.04% buena, 36.09% regular, y un 31.08% mala.

El gran nivel de necesidades insatisfechas a lo largo del tiempo en varios sectores de Portoviejo, ha provocado que sus habitantes no tengan una apropiada imagen de la gestión del municipio, lo que también incide en el poco incentivo de cancelar sus tributos de manera eficaz, y así darla mayor sostenibilidad a su presupuesto mediante la mayor generación de ingresos propios.

A partir de lo anterior, se da entonces una crisis de democracia representativa, sin embargo, la participación ciudadana y control social se constituyen en un mecanismo para disminuir la problemática presentada en cuanto a la visión de los mandantes a sus mandatarios, así como en una distribución más justa de los recursos financieros disponibles.

3.- ¿Conoce cuáles son los mecanismos que tiene a disposición para poder participar y controlar las decisiones tomadas por el GAD de Portoviejo a nivel presupuestario o financiero?

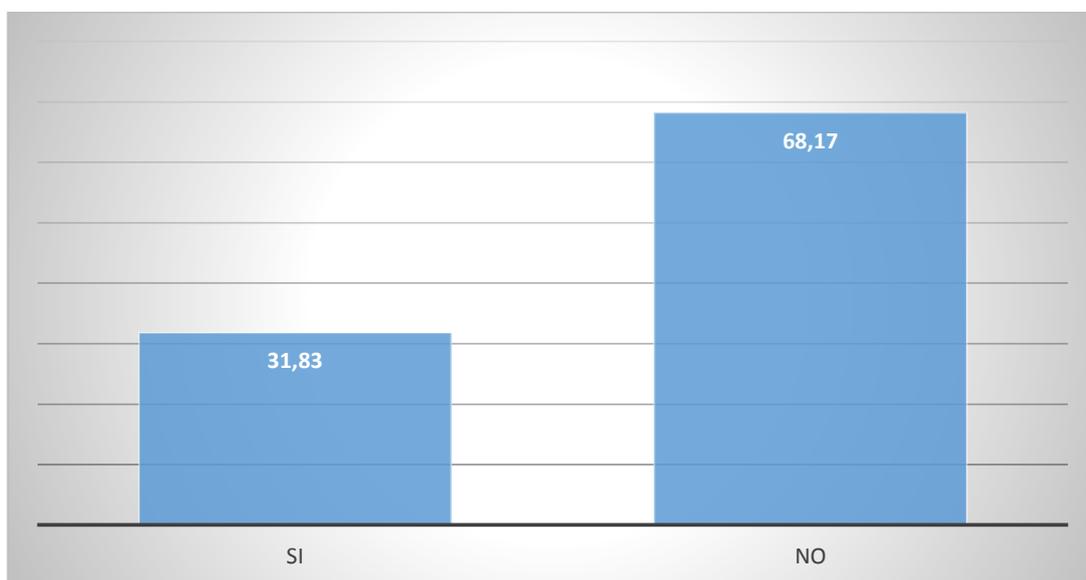
Tabla. 8
Promoción de mecanismos para participar

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	127	31.83
NO	272	68.17
TOTAL	399	100.00

Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

Figura. 8
Promoción de mecanismos para participar



Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE PREGUNTA 3

Un 31.83% de las personas encuestadas, señalaron que si conocen cuales son los mecanismos que tienen a disposición para participar y controlar las decisiones tomadas por el GAD de Portoviejo a nivel presupuestario y financiero, y un 68.17% los desconocen.

Hay variedad de mecanismos dispuestos para que la población pueda involucrarse en el manejo de la gestión municipal, mucho de ellos tal como se ha observado dentro del marco teórico tienen variedad de fines de intervención en la gestión financiera y presupuestaria, pero fundamentalmente es la estructuración del presupuesto participativo, la herramienta que más directamente puede cumplir este hecho.

La promoción es fundamental para que los habitantes de un sector se comprometan a intervenir en una mayor equidad y justicia en la entrega de los recursos monetarios, sin embargo, esta pregunta presenta problemáticas en la gestión promocional del GAD de Portoviejo, de manera de que se logre un involucramiento representativo, lo que es complementado por la desidia presentada por estos habitantes de formar parte de las decisiones municipales.

4.- ¿Considera que en su parroquia se ha incrementado la cantidad de obra pública para el año 2015 y 2016 en relación a los años anteriores?

Tabla. 9

Incremento de la inversión pública en las parroquias del cantón Portoviejo

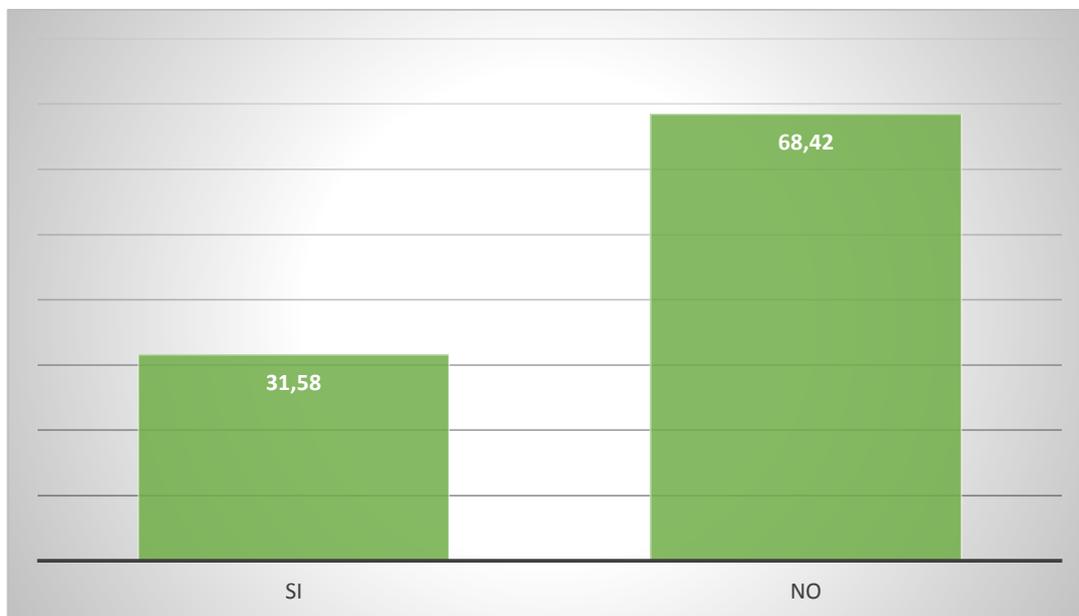
ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	126	31.58
NO	273	68.42
TOTAL	399	100.00

Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

Figura. 9

Incremento de la inversión pública en las parroquias del cantón Portoviejo



Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE PREGUNTA 4

Un 31.58% de los encuestados indican que si consideran que su parroquia se ha incrementado la cantidad de obra pública para el año 2015 y 2016 en relación a los años anteriores, y un 68.42% han opinado contrariamente.

La ineficiencia financiera en el GAD de Portoviejo, se ha visto evidenciada dada su poca producción de ingresos propios y su dependencia del Presupuesto General del Estado. Los altos volúmenes de dinero para cubrir gasto corriente hace más necesario la aplicación de manera adecuada de los presupuestos participativos, donde las prioridades deben emerger como esenciales a la hora de planificar las inversiones.

La mayor ecuanimidad en la repartición de los ingresos de toda entidad pública pero particularmente de los GAD, se ve reflejada en la inversión pública más que todo en lo referente a las obras prioritarias o básicas, que vayan a aumentar los niveles de prosperidad y bienestar de las familias en búsqueda el “Buen Vivir”, sin embargo como se observa en la información recopilada a esta indagación, no hay satisfacción por las obras que han sido ejecutadas.

5.- ¿Las inversiones ejecutadas en obra pública para los años 2015 y 2016 en su sector, han sido de obra básica prioritaria, o se han atendido requerimientos no preferentes?

Tabla.10

Dirección efectiva de recursos de presupuesto participativo

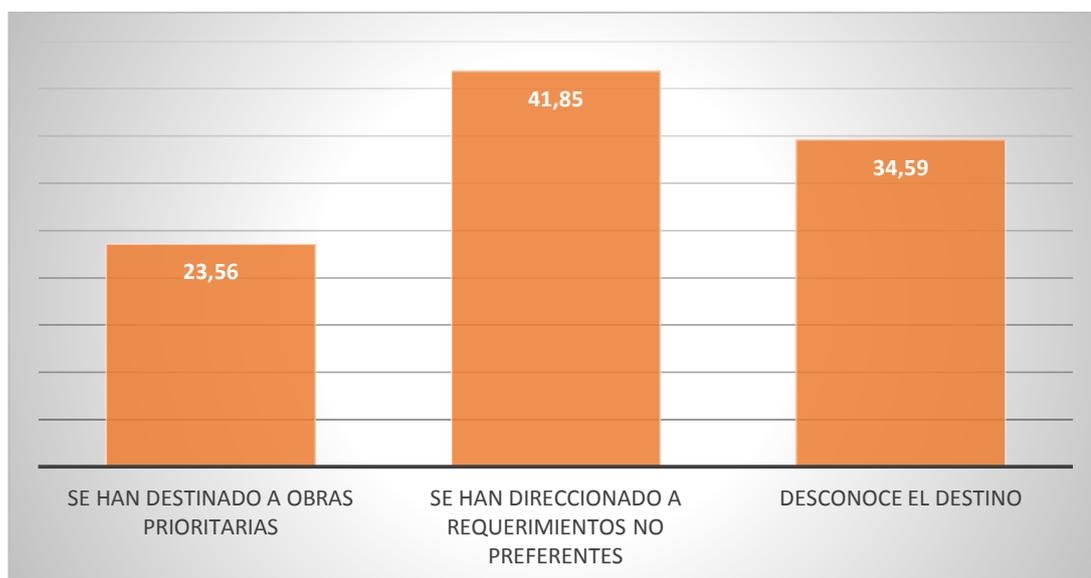
ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Se han destinado a obras prioritarias	94	23.56
Se han direccionado a requerimientos no preferentes	167	41.85
Desconoce el destino	138	34.59
TOTAL	399	100.00

Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

Figura. 10

Dirección efectiva de recursos de presupuesto participativo



Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE PREGUNTA 5

Un 23.56% de los encuestados expresan que las inversiones ejecutadas en obras públicas para los años 2015 y 2016 en su sector se han destinado a obras prioritarias, un 41.85% a requerimientos no preferentes, y 34.59% desconoce el destino.

Estos resultados no son alentadores, pues es la ciudadanía la que debe percibir por simple observación si sus necesidades básicas están siendo cubiertas eficazmente, razón por la cual se puede emitir el juicio que los procesos no están siendo adecuados. Además se refleja que muchas personas no se empoderan de los proyectos y procesos de participación ciudadana que tienen que ver con la obra pública y gestión financiera del GAD de Portoviejo; también complementado este último hecho con que no ha existido la debida promoción de dichos procesos.

6.- ¿Ha revisado la web institucional perteneciente al GAD de Portoviejo, con fines de conocer y evaluar su gestión financiera?

Tabla. 11

Control social mediante página web del GAD de Portoviejo

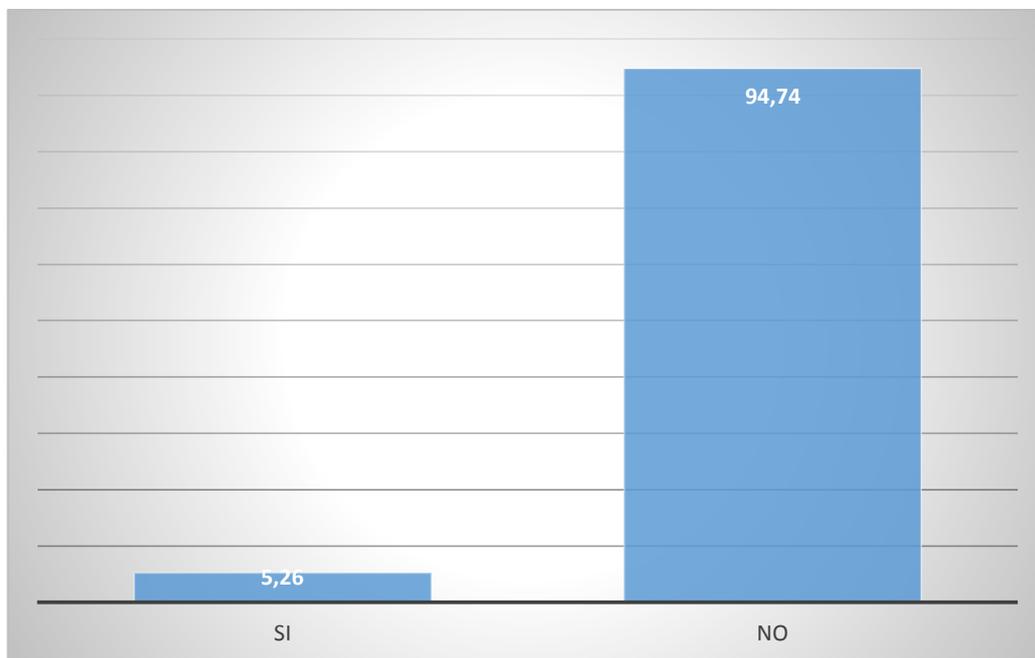
ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	21	5.26
NO	378	94.74
TOTAL	399	100.00

Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

Figura. 11

Control social mediante página web del GAD de Portoviejo



Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE PREGUNTA 6

Un 5.26% de los encuestados han expresado que si han revisado la web institucional del GAD de Portoviejo, con fines de conocer y evaluar su gestión financiera, mientras que 94.74% se ha manifestado negativamente.

Las herramientas e instrumentos que se pueda tener por parte de personas u organizaciones con fines de control y evaluación de una gestión financiera, son primordiales a la hora de su aplicación, y se constituirían en pruebas o evidencias preliminares para profundizar en la investigación en cuanto a la idoneidad de los procesos de participación ciudadana, cuyo fin sea la distribución de recursos en forma proporcional a las necesidades de la población.

Sin embargo, la página web de la institución mencionada así como de la mayoría de municipios en el Ecuador no cuenta con las facilidades necesarias para este examen, y no estarían cumpliendo su objetivo fundamental, lo que queda ratificado también en el poco empleo de esta de parte de sus habitantes.

7.- ¿Considera que el control de parte de la Contraloría General del Estado hacia el accionar de gasto e inversión del GAD de Portoviejo ha sido eficiente?

Tabla. 12

Control de entidades estatales sobre el accionar del GAD de Portoviejo

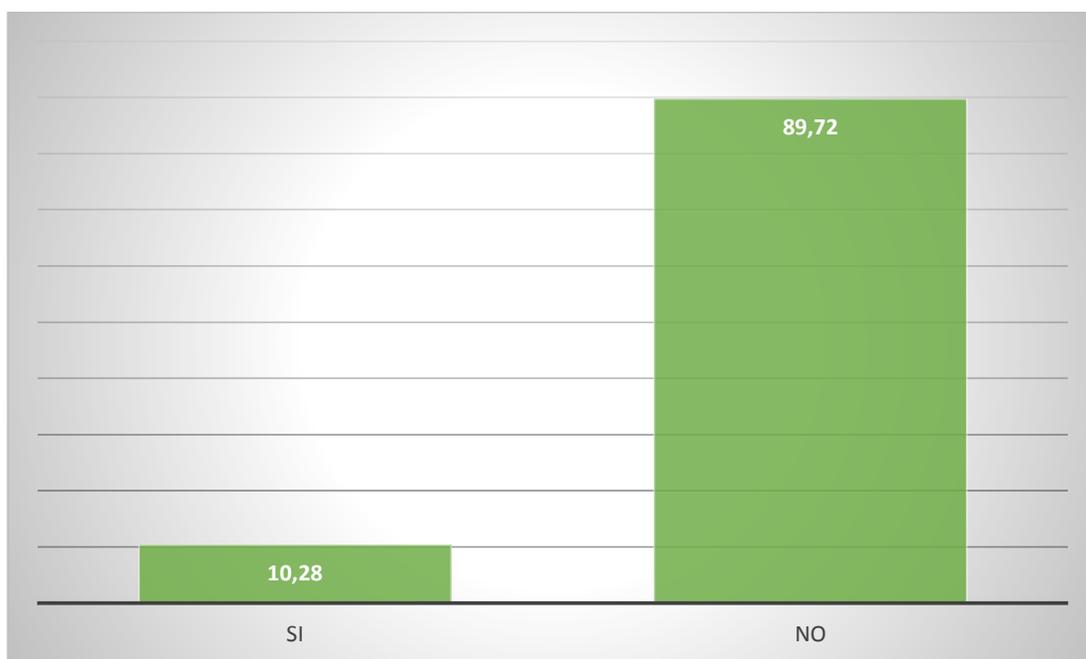
ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	41	10.28
NO	358	89.72
TOTAL	399	100.00

Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

Figura. 12

Control de entidades estatales sobre el accionar del GAD de Portoviejo



Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE PREGUNTA 7

Un 10.28% de los encuestados consideran que el control de parte de la Contraloría General del Estado hacia el accionar de gasto e inversión del GAD de Portoviejo ha sido eficiente, y un 89.72% han señalado de forma negativa su respuesta.

La Contraloría General del Estado (CGE) es otra de las instituciones estatales que ha perdido credibilidad en el tiempo, lo que hace más esencial la efectividad del control social de manera que la población se empodere de sus procesos. Lo óptimo sería que la CGE tenga como complemento y apoyo de su gestión, las inspecciones y observaciones realizadas vía participación ciudadana en sus diferentes instancias, sin embargo esta correlación de funciones no se ha logrado.

8.- ¿Ha recibido capacitaciones sobre formación ciudadana con fines de incrementar su participación y control social hacia el accionar del GAD de Portoviejo?

Tabla. 13

Formación ciudadana sobre participación y control social

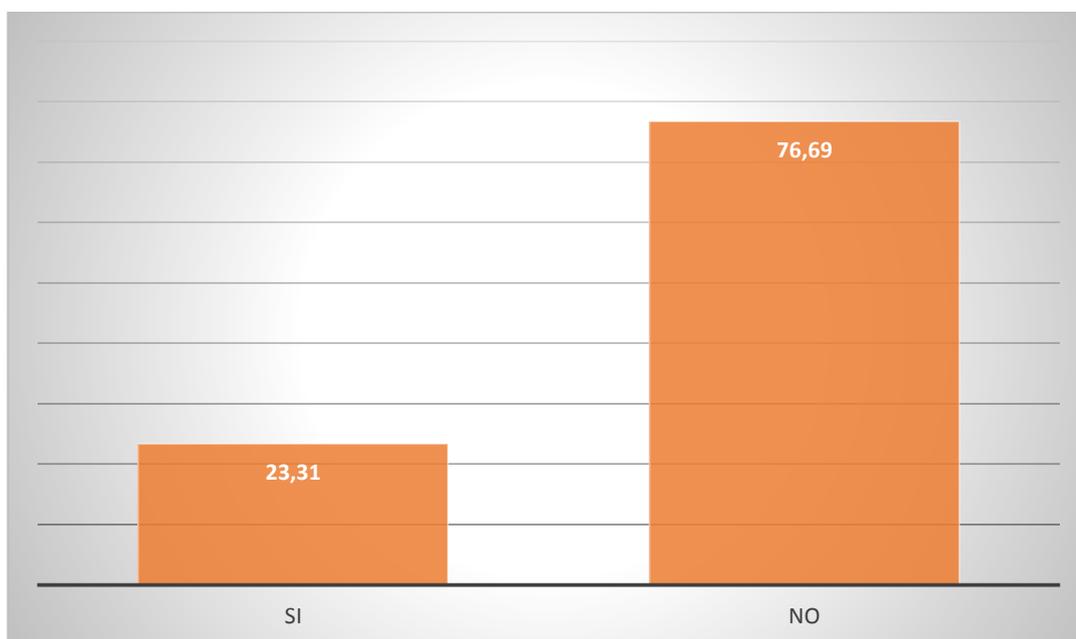
ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	93	23.31
NO	306	76.69
TOTAL	399	100.00

Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

Figura. 13

Formación ciudadana sobre participación y control social



Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE PREGUNTA 8

Un 23.31% de los encuestados manifiestan haber recibido capacitaciones sobre formación ciudadana con fines de incrementar su participación y control social hacia el accionar del GAD de Portoviejo, mientras que 76.69 no lo han hecho.

Diferentes normativas expuestas dentro del marco teórico promueven la formación de la población respecto del tema de participación y control social, sin embargo al no ser de carácter obligatorio para las personas, estas no se interesan por formarse al respecto, lo que unido al hecho de que no existen los canales apropiados para difundir fechas y espacios donde se desarrollan, provocan que no exista representatividad alta de sectores y parroquias en la estructura y control del presupuesto municipal.

El Consejo de Control Ciudadano en conjunto con la Contraloría General del Estado debe juntar esfuerzos de manera de evaluar la promoción y formación ejercida por el GAD de Portoviejo para medir la efectividad e impacto de estas en el control social.

9.- En caso de no haber participado activamente mediante los mecanismos de participación y control social, cual es la razón?

Tabla. 14

Causas para bajo nivel de participación ciudadana y control social

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Falta de tiempo	32	8.02
Personas que participan tienen intereses creados propios, más no de la comunidad	165	41.35
Desconocimiento (falta de promoción) de los procesos	87	21.80
Igual no son mecanismos efectivos, si es el alcalde quien toma las decisiones políticas, administrativas y financieras	67	16.79
No conforma ninguna organización social	48	12.03
TOTAL	399	100.00

Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

Figura. 14

Causas para bajo nivel de participación ciudadana y control social



Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE PREGUNTA 9

Un 8.02% de los encuestados destacan que es la falta de tiempo la causa principal para no haber participado activamente mediante los mecanismos de participación y control social, un 41.35% porque las personas que participan tienen intereses creados propios, 21.80% por desconocimiento de los procesos, 16.79% porque igual no son mecanismos efectivos si es el alcalde quien toma la decisión final, y 12.03% porque no conforma ninguna organización social.

La credibilidad es una variable que no ha estado en condiciones adecuadas para el GAD de Portoviejo, pero esto podría cambiar si hay mayor satisfacción por una mejor distribución de los ingresos generados en esta entidad.

Son normalmente los líderes de cada sector del cantón los que participan en el quehacer de esta institución, por lo que es importante mayor decisión para formar en temas relativos al asunto así como brindar incentivos para que se consuma este hecho, y sean nuevos individuos los que representan a estas zonas o parroquias, direccionando su gestión a la verdadera consecución del bienestar colectivo.

Los resultados positivos alcanzados mediante el presupuesto participativo (así como de su control y evaluación) deben ser promocionados y publicitados, no solo mediante los mecanismos de rendición de cuentas establecidos, pero también pueden utilizarse otros de mayor arraigo y recepción.

10.- ¿Considera que existiendo mecanismos e instrumentos adecuados para su participación, podría mejorarse el control social sobre el uso de los recursos financieros del GAD de Portoviejo?

Tabla. 15

Proyección de mejora del control social de recursos financieros mediante participación ciudadana

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	225	56.39
NO	174	43.61
TOTAL	399	100.00

Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

Figura. 15

Proyección de mejora del control social de recursos financieros mediante participación ciudadana



Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE PREGUNTA 10

Un 56.39% de los encuestados consideran que existiendo los mecanismos e instrumentos adecuados para su participación, podría mejorarse el control social sobre el uso de los recursos financieros del GAD de Portoviejo, y un 43.61% no lo creen así.

El marco teórico ha evidenciado una influencia del presupuesto participativo como instrumento eficaz de controlar el manejo presupuestario, y adecuada distribución de los recursos generados por los municipios, y mucho más cuando la ciudadanía se involucra notablemente en su elaboración y manejo.

Es prioridad que los mecanismos de control social se adecuen a las necesidades y características de cada sector y parroquia, además que se puedan utilizar indicadores que no solo midan la eficiencia financiera sino también la social, entre esos de participación y rendición de cuentas como parte de las evaluaciones que se puedan suceder en la institución.

11.- ¿Estaría dispuesto a integrar parte de un equipo que pueda realizar continuamente auditorías sociales al GAD de Portoviejo?

Tabla. 16

Disposición a integrar equipos de auditorías sociales

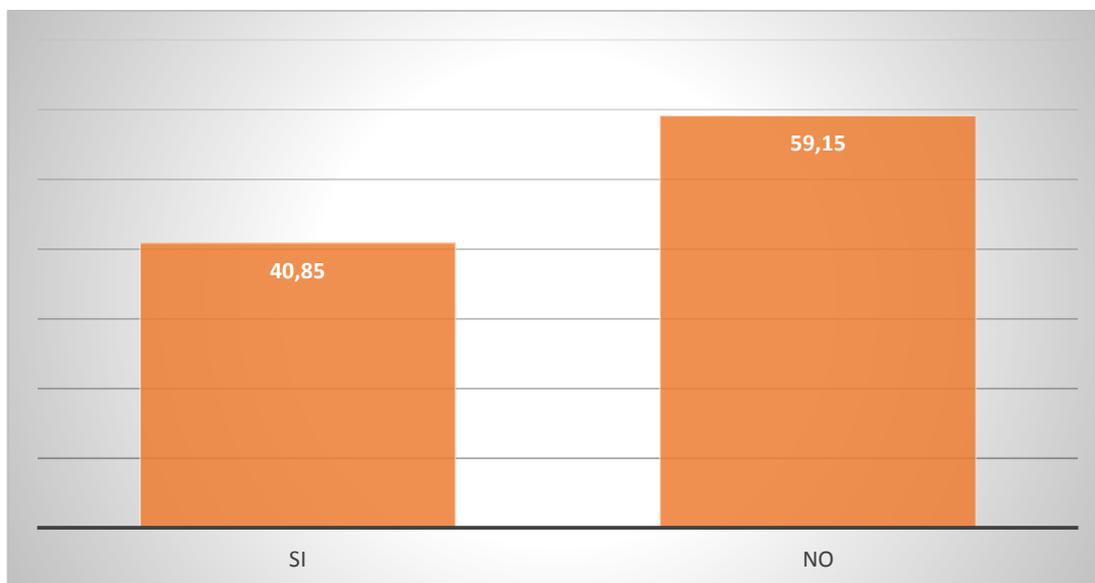
ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	163	40.85
NO	236	59.15
TOTAL	399	100.00

Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

Figura. 16

Disposición a integrar equipos de auditorías sociales



Fuente: Población de Portoviejo mayor de 18 años

Elaboración: Autoras de trabajo de titulación

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE PREGUNTA 11

El 40.85% de los encuestados han indicado que si estarían dispuestos a integrar parte de un equipo que puede realizar continuamente auditorías sociales al GAD de Portoviejo, mientras que el 59.15% no lo harían.

Cada individuo desde su perspectiva y actividad a la que se dedica, puede aportar al control social del presupuesto municipal, pues deben conocer de manera más efectiva de temas referentes al asunto financiero, pues son los que están en contacto directo en la ejecución de cada una de las fases del esquema de ingresos y egresos, principalmente en lo referente a la inversión pública.

A más de la intervención dentro del denominado presupuesto participativo, la conformación de veedurías (que son auditorías sociales de índole público) representa una mejor opción para lograr un porcentaje más alto de involucramiento de la población. Debe ser el Consejo de Participación Ciudadana el que incentive esta situación, y de no serlo así las organizaciones formalmente conformadas.

9.2 Entrevista al director del departamento de vinculación y participación ciudadana del GAD de Portoviejo.

1.- ¿Cree que se ha mejorado la imagen y credibilidad en general del GAD de Portoviejo a través de la participación y control ciudadano del accionar institucional?

Hasta hace unos años atrás esta actividad era nula, en la actualidad se ha logrado la participación real de muchos sectores en el cantón aun cuando falta mucho por mejorar, lo que en cierta medida ha permitido cambiar la imagen de la entidad, pues fundamentalmente en lo que concierne al presupuesto participativo la población que se ha involucrado muestra su satisfacción por un mejor destino de los fondos presupuestados. Antes eran pocas las personas que dentro del propio GAD decidían el rumbo de los ingresos generados, ahora ya hay mayor cantidad y representatividad.

2.- ¿Cuáles han sido las principales falencias y amenazas observadas en los procesos de participación y control social al GAD de Portoviejo?

Han sido varias, que se han intentado ir corrigiendo una vez que se presentan. Entre las principales falencias se ha tenido:

- El bajo nivel de empoderamiento político de la población, pues no existía las motivaciones para su involucramiento.
- Debilidades en formas y desarrollo de tejido asociativo de manera formal, con una identidad clara en búsqueda de beneficios en conjunto más no individuales.
- Poca planificación de parte de las organizaciones sociales que pudieran constituirse en cada una de las zonas establecidas.

- Falta aun de personal especializado en control y participación social a la interna de la institución.
- Canales de comunicación deben mejorarse notablemente, especialmente en lo relacionado a la página web, es decir falta sacarle mejor provecho a las innovaciones tecnológicas que se tenga a la mano para este fin o propósito.

En relación a las amenazas se nombró de parte del entrevistado las siguientes:

- Inmersión de partidos políticos en elecciones de representantes para cada sector
- Crecimiento sostenido pero desordenado de los sectores poblados en Portoviejo.
- La insatisfacción de la población, por cuanto a veces no se puede cubrir todas las prioridades de cada uno de los sectores que participan, generando especie de desidia de los participantes.
- Cambios de autoridades en el GAD de Portoviejo

3.- ¿De qué manera se han promocionado los mecanismos de participación y control de la ciudadanía?

Las diferentes normativas creadas alrededor del tema de la participación ciudadana y control social, promueven la formación en estos temas a la totalidad de la población, sin embargo es un porcentaje pequeño el que decide capacitarse e incrementar sus conocimientos y habilidades relativas a este hecho.

La ordenanza que regula el sistema de participación del cantón Portoviejo, crea los consejos barriales elegidos por votación universal, directa y secreta, que da legitimidad y autoridad a aquellos representantes en el ejercicio de su gestión, pero también establece como prioridad la formación de la población y de sus delegados.

Se han establecido iniciativas de los consejos barriales en capacitarse en las escuelas de formación ciudadana que promueve el Consejo de Participación Ciudadana, GAD Portoviejo, Senplades y Secretaria de Gestión de la Política, con el afán de fortalecer a este sujeto social que se construye, llamado ciudadanía.

Las capacitaciones y talleres se han dado en varios ámbitos, población en general, universidades, entre otros; pero principalmente a organizaciones sociales y representantes de las diferentes instancias de participación.

4.- ¿Cuál es la forma de asignar los recursos financieros a cada sector o consejo barrial?

Se ha implementado una metodología de priorización de proyectos, basado en los objetivos estructurales del GAD de Portoviejo. Esta administración además implementó un modelo de gestión de planificación moderno con visión empresarial eficiente.

5.- ¿Estaría dispuesto a cooperar en la iniciativa de conformar grupos para la realización de auditoría social al GAD de Portoviejo?

Toda iniciativa es escuchada por cada una de las instancias establecidas de participación ciudadana, sin embargo en la actualidad ya se encuentra instaurada las veedurías, que son un tipo de auditoría social, y

aun cuando no han tenido el protagonismo esperado hay que fomentar e incentivar su formación y operatividad.

6.- ¿Existen indicadores que muestren el nivel de participación ciudadana y de rendición de cuentas para el GAD de Portoviejo? ¿Cuáles?

Indicadores fijos y normados no hay, sin embargo la representatividad lograda mediante las elecciones del total de consejos barriales, asegura este hecho bajo democracia.

7.- ¿Cuál ha sido la principal dificultad para formar líderes y personas con conocimientos en participación y control social?

El que no se involucra la población con una mayor representación y proporcionalidad, sino más bien solo personas que son líderes en sus respectivas zonas o parroquias donde residen, es decir que ya tienen ciertos conocimientos sobre el tema.

8.- ¿Considera usted a la participación y control social como un mecanismo complementario y efectivo respecto de las auditorías internas ejecutadas en el GAD de Portoviejo?

Claro que sí, le da mayor credibilidad, sustento y garantía a lo ejecutado mediante controles internos. Justamente uno de los objetivos primordiales de instaurarse este tipo de mecanismos es incrementar los filtros de evaluación de la gestión municipal.

9.3 Entrevista al director del departamento financiero del GAD de Portoviejo

1.- ¿Los recursos financieros generados por el GAD de Portoviejo, han sido mejor distribuidos (equitativamente) entre las diferentes parroquias del cantón mediante el presupuesto participativo y el control social de los diferentes sectores del cantón?

Se ha mejorado la distribución, pues ahora el proceso exige la inversión de fondos en prioridades básicas, obviamente están siendo cubiertas poco a poco, pero son los representantes de los consejos barriales los que bajo un análisis preliminar examinan cuales son estas. Un hecho que también limita el direccionamiento de más fondos mediante el presupuesto participativo es el bajo nivel de generación de ingresos propios.

2.- ¿Existen indicadores de eficiencia financiera en el GAD de Portoviejo? ¿Cuáles son?

Si los hay, y permiten ir observando la evolución de variables relacionadas con el presupuesto y los principales estados financieros establecidos. Entre los principales indicadores de gestión presupuestaria se tienen de autonomía, dependencia financiera, ahorro corriente, autosuficiencia, eficiencia en recaudación, solvencia, razón de endeudamiento, nivel de ejecución presupuestaria, entre los principales.

3.- ¿Se ha establecido Indicadores de eficiencia en la distribución equitativa o justa en la aplicación del presupuesto participativo?

Hasta el momento no, aunque serían necesario dada la envergadura y trascendencia del presupuesto participativo en la posible satisfacción de los ciudadanos.

4.- ¿Cuál es el uso de estos indicadores, se los hace conocer a la población en general o a los Consejos Barriales?

El empleo de los mismos son para toma de decisiones en cuanto a su mejora a nivel interno, y actualmente se los hace conocer mediante la página web o a cualquier persona que pida información al respecto.

5.- ¿Cuál es el principal problema en el ámbito financiero que tiene el GAD de Portoviejo?

El principal histórico para el GAD de Portoviejo ha sido la dependencia financiera a las transferencias del Estado, sin embargo esto se ha ido mejorando poco a poco gracias a la generación mayor de ingresos propios (un 25 aproximadamente en los últimos años), básicamente por el incremento de la tributación.

El propósito de esta gestión municipal es ir disminuyendo la dependencia del gobierno central. Para los años 2015 y 2016, el 75 por ciento del presupuesto correspondió a rentas del Estado y el 25 por ciento a recaudaciones propias. La meta es llegar al 60/40.

6.- ¿Qué considera hay que cambiar dentro de los procesos desarrollados en el Presupuesto Participativo para mejorar la equidad y justicia en la entrega de recursos en inversión pública para los Consejos Barriales?

Participación en mayor nivel de organizaciones que tengan representantes técnicos relacionados con el tema presupuestario, y que puedan coordinar de mejor manera los procesos iniciales en los consejos barriales.

9.4 Matriz de factibilidad para la implementación de una auditoría social a corto y mediano plazo de parte de los diferentes actores sociales sobre el GAD de Portoviejo

Items	Análisis de verificación de posibilidad de implementación
<p>➤ Marco legal que facilite su desarrollo a corto y mediano plazo de la auditoría social</p>	<p>➤ Como tal no lo hay, sin embargo las leyes macro si permiten la constitución continua de nuevos instrumentos y mecanismos de control social; por lo que se debería incluirla conjuntamente con la contraloría social dentro de la ordenanza en aplicación actual.</p>
<p>➤ Eficiencia de mecanismos que fomenten la transparencia de información y rendición de cuentas</p>	<p>➤ Lo evidenciado en el diagnóstico demuestra que son ineficientes, por tanto habría que estructurar estrategias con el fin de lograr mejorar y poder planificar y ejecutar la auditoría social</p>
<p>➤ Existencia de indicadores de control social: Transparencia de la información y rendición de cuentas</p>	<p>➤ No los hay, y por tanto habrá que ver la posibilidad de elaborarlos y emplearlos. Esta circunstancia, exige la presencia de talento humano especializado en el tema del control social y sus componentes.</p>
<p>➤ Predisposición de la población en actuar activamente dentro de estas auditorías sociales</p>	<p>➤ No toda la población estaría dispuesta (Pregunta 11 de la encuesta a los habitantes</p>

	<p>mayores de 18 años), ya que no hay credibilidad de los habitantes de Portoviejo hacia la gestión de las instituciones públicas (especialmente del GAD de Portoviejo y la Contraloría General del Estado), hay que buscar los incentivos necesarios para cambiar esta situación anómala, pues debe existir representatividad de cada uno de los sectores del cantón mencionado.</p>
<p>➤ Interés del GAD de Portoviejo en incrementar los controles sociales mediante auditorías y contraloría pública</p>	<p>➤ Si la hay (Pregunta 5 de la entrevista realizada al director del departamento de vinculación del GAD de Portoviejo)</p>

9.5 Conclusiones y Recomendaciones

9.5.1 Conclusiones

- Normativamente el GAD de Portoviejo ha contado con alternativas para controlar sus recursos presupuestados e invertidos, tanto a nivel interno como externo; esta última instancia a través de la Contraloría General del Estado; sin embargo su efectividad ha sido muy cuestionada; circunstancia que ubica al control social como una alternativa válida para lograr optimizar el uso de dichos recursos.
- No existe un verdadero control social de parte de la población de Portoviejo hacia la gestión financiera del GAD de este cantón, situación que es medida por la poca participación de sus habitantes en las decisiones de esta entidad, principalmente en su involucramiento dentro del presupuesto participativo.
- Lo anterior trae consigo una inadecuada distribución (no justa e inequitativa) de los recursos financieros hacia cada uno de los sectores del cantón.
- El GAD de Portoviejo a través de su historia ha mantenido una credibilidad inadecuada en cuanto al manejo de sus recursos propios y transferidos del gobierno central, siendo esta una de las principales causas para los bajos niveles de participación ciudadana y control social.
- Existe desconocimiento de parte de la población respecto de los procesos y mecanismos que se tienen a disposición para poder ejecutar control social sobre la gestión financiera del GAD de Portoviejo.

9.5.2 Recomendaciones

- Se debe realizar los cambios normativos necesarios, con el fin de incluir las auditorías y contralorías sociales como instancias fundamentales de control social al GAD de Portoviejo.
- Buscar el incrementar el conocimiento de la población respecto de procesos y mecanismos que se tienen a la mano para poder ejecutar control social a la gestión financiera del GAD de Portoviejo, empleando para esto, publicidad en medios masivos locales.
- Se debe de parte del GAD de Portoviejo evaluar continua e integralmente la participación ciudadana, así como los procesos de rendición de cuentas de la entidad en cuestión, mediante métodos actuales en el acontecer mundial en este tema.
- Los resultados que se puedan obtener, y que muestren mejora en la distribución de los recursos en los diferentes sectores de Portoviejo a partir de un eficiente control social, se deben promocionar, inclusive verse la posibilidad de implementar un Plan de Mejora de Imagen basado en este hecho.

9.6 Propuesta

9.6.1 Tema: “Contraloría Social como nuevo mecanismo de control y participación ciudadana al GAD de Portoviejo”

9.6.2 Justificación

Los resultados de cada una de las partes de este trabajo de titulación, han evidenciados problemáticas serias en los procesos de participación ciudadana y control social, por lo que es fundamental establecer esta propuesta.

Esta investigación se justifica, porque en la medida en que los miembros de la comunidad tengan conocimiento y formación sobre cómo debe desarrollarse la Contraloría Social, se estará contribuyendo con un control adicional o complementario a los ya establecidos.

9.6.3 Objetivos

9.6.3.1 General

Establecer los criterios generales para el cumplimiento de las disposiciones en materia de promoción y operación de la contraloría social al GAD de Portoviejo.

9.6.3.2 Objetivos Específicos

- Brindar las herramientas necesarias para que la población emplee el mecanismo de contraloría social con fines de control de los recursos financieros del GAD de Portoviejo.

- Lograr una mejor distribución de los recursos asignados mediante los procesos de presupuesto participativo a los diferentes sectores o parroquias del cantón Portoviejo.
- Mejorar al mediano plazo la credibilidad de la población hacia la gestión financiera realizada por el GAD de Portoviejo.

9.6.4 Sostenibilidad de la propuesta

La propuesta se sustenta en un mecanismo actual muy utilizado en países desarrollados en el mundo con fines de control social efectivo, como lo es la Contraloría social, el cual se mantendrá en el tiempo como un complemento de los demás mecanismos instaurados hasta el momento para este hecho, y donde se pretende la colaboración de instancias públicas como la propia Contraloría General del Estado y el mismo Consejo de Participación Ciudadana.

9.6.5 Actividades a desarrollar

1.- Cambios normativos a nivel macro y de ordenanzas del GAD de Portoviejo.

La Contraloría Social puede ser conformada de manera independiente como un mecanismo más de los ahora existentes, o en todo caso como un tipo de veeduría; situación a ser analizada mediante sociabilización del tema con los diferentes sectores políticos, económicos y financieros del cantón, pero en todo caso, debe promulgarse leyes, resoluciones y ordenanzas que avalen el normal funcionamiento de dicha contraloría.

2.- Sociabilización y promoción de la Contraloría Social con fines de controlar los recursos financieros.

Siendo un mecanismo nuevo e innovador, es necesario primeramente que personal del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social así como del GAD de Portoviejo (especialmente del Departamento de Vinculación y Participación Ciudadana) se formen en conocimientos y habilidades alrededor del tema, para que a su vez estos propaguen o extiendan lo adquirido a cada una de las instancias y sectores del cantón, especialmente en lo que concierne a los consejos barriales. La promoción de su conformación debe priorizar la publicidad mediante medios masivos como radio, televisión y prensa escrita.

La iniciativa de esta sociabilización no podrá ser del propio GAD de Portoviejo, sino de la Contraloría General del Estado o en todo caso del Consejo de Participación Ciudadana.

Como resultado de esta sociabilización, se tendrá la identificación de personas que en cualquier momento pueden ocupar una función técnica, administrativa u operativa dentro de las auditorías que se puedan realizar a la entidad, por la cual se creará una base de datos. El Consejo de participación ciudadana comprobará las hojas de vida de cada aspirante y seleccionará a los mejores, acreditándole como perito o auditor para en lo posterior planificar, organizar y ejecutar las respectivas auditorías.

Las características y requisitos para la elegibilidad de los contralores sociales serán:

- Mayor de Edad
- Nacionalidad ecuatoriana
- De reconocida honestidad y solvencia.

- Residencia en Portoviejo con un mínimo de tres años ininterrumpidos
- Comprobada responsabilidad en vida comunitaria y familiar
- Disponibilidad para trabajar en equipo
- No haber sido declarado responsable de algún ilícito administrativo o juicio penal
- No mezclar las actividades políticas con las funciones inherentes a la Contraloría Social

Los recursos necesarios, más que todo los financieros serán aportados por el GAD de Portoviejo, dentro de los rubros presupuestarios contemplados para participación ciudadana y control social.

3.- Diagnóstico situacional en torno a los mecanismos de participación y control social y la distribución de los ingresos

Las problemáticas en los procesos de participación y control social, y su influencia en la distribución justa y equitativa de los ingresos deben ser comprobados mediante un diagnóstico que aplique técnicas como encuesta y entrevistas a los principales actores dentro de sus respectivos procesos. Este diagnóstico será subido a la página web de la institución, así como será divulgado a todos los sectores y consejos parroquiales mediante los mecanismos de comunicación establecidos dentro del GAD.

4.- Definición del ámbito de la Contraloría Social

La Contraloría Social debe estar enfocada en dos sentidos, el primero relacionado a evaluar y monitorear la efectividad de los procesos llevados a cabo directamente en la participación ciudadana (entre esos el presupuesto participativo), pero también a cualquier instancia o departamento del GAD de Portoviejo con fines de controlar el buen manejo de los recursos utilizados en su gestión.

Debe estructurarse un manual que pueda fijar los límites y alcances de la contraloría social, por lo cual dentro de este instrumento organizacional se debe establecer su definición clara y concreta de la siguiente manera:

“La Contraloría Social es en la práctica, la intervención de todos los ciudadanos (hombres y mujeres en mayoría de edad) en las actividades de vigilancia, supervisión y control de los recursos que se aplican para desarrollar los planes, programas y proyectos que realiza en cualquier instancia del GAD del cantón Portoviejo”.

5.- Diseño de procedimientos para controlar el accionar del GAD de Portoviejo

- Independientemente de las auditorías que puedan realizarse extraordinariamente, de manera continua e integral la Contraloría Social dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, solicitará información financiera, contable y administrativa de relevancia, de manera de supervisar constantemente el manejo de los recursos. Puede establecerse alguna normativa a través del Consejo de Participación Ciudadana o del mismo GAD donde se establezca la obligatoriedad de esta situación, y además concertar que información o datos se exigirán.
- Para la realización de auditorías extra ordinarias, la instancia de contraloría social una vez conformada y previo aviso al Consejo de Participación Ciudadana, emitirá la respectiva solicitud al GAD de Portoviejo para la ejecución de la evaluación bajo las mismas condiciones de cualquier tipo de auditoría realizada por la Contraloría General del Estado.
- La Contraloría Social deberá llevar acta de todas y cada una de sus actuaciones y llevarlas debidamente registradas en un libro de actas.

- En cuanto a la comunicación formal, los procedimientos serán los siguientes:
- ✓ Comunicar a la ciudadanía los avances y resultados de los procesos de evaluación cotidianos y de auditoría social.
 - ✓ Presentar informe sobre los avances y resultados de sus actividades al Consejo de Participación Ciudadana, realizando las recomendaciones que estimen pertinente.
 - ✓ Remitir el informe de avances y resultados de sus actividades a los órganos de control fiscal y demás organismos públicos competentes.
 - ✓ Denunciar ante las autoridades competentes los actos, hechos u omisiones presuntamente irregulares que se hayan detectado.

9.6.6 Cronograma de actividades

Actividades/Meses	1	2	3	4	5	6
Sociabilización y promoción de la Contraloría Social con fines de controlar los recursos financieros	X	X	X			
Diagnóstico situacional en torno a los mecanismos de participación y control social y la distribución de los ingresos		X	X	X		
Definición del ámbito de la Contraloría Social				X		
Diseño de procedimientos para controlar el accionar del GAD de Portoviejo				X	X	X

10. Elaboración de reporte de resultados

Objetivo	Resultados esperados	Logros alcanzados	Fuente para cumplimiento de objetivos
Emitir un diagnóstico que muestre la situación real en el ámbito del control social respecto de los procesos de participación y transparencia de la información pública del GAD de Portoviejo.	Diagnóstico de la situación real en el ámbito del control social respecto de los procesos de participación, transparencia y rendición de cuentas del GAD de Portoviejo	Diagnóstico implementado de la situación real en el ámbito del control social respecto de los procesos de participación, transparencia y rendición de cuentas del GAD de Portoviejo.	El diagnóstico ha sido incluido dentro del marco teórico, y se ha utilizado información bibliográfica derivada de los archivos de la propia entidad, así como proveniente de la investigación de campo para su conformación.
Examinar la eficiencia institucional del GAD de Portoviejo en la administración de los recursos económicos presupuestados, así como de la satisfacción de la población por la inversión pública realizada	Matriz de factibilidad para la implementación de una auditoría social a corto y mediano plazo de parte de los diferentes actores sociales sobre el GAD de Portoviejo	Matriz de factibilidad para la implementación de una auditoría social a corto y mediano plazo de parte de los diferentes actores sociales sobre el GAD de Portoviejo	Se ha incluido dentro de la interpretación de resultados esta matriz, y al igual que para la elaboración del diagnóstico, se ha utilizado información proveniente del marco teórico (Condiciones conceptuales en la composición de las auditorías y contralorías sociales) así como de la investigación de campo (tanto en la entrevista como en la encuesta).

<p>Dar a conocer a las autoridades del GAD de Portoviejo los procesos de control social orientados al eficiente manejo de los recursos públicos</p>	<p>Examen de indicadores de eficiencia del GAD de Portoviejo en el manejo de los recursos financieros presupuestados, así como de la satisfacción de la población por la inversión pública realizada</p>	<p>Información válida respecto de las problemáticas evidenciadas alrededor del control social hacia el GAD de Portoviejo, de sus recursos financieros presupuestados, así como de la satisfacción de la población por la inversión pública realizada.</p>	<p>Todo el documento presentado en el trabajo de titulación será entregado para su revisión y análisis de parte del alcalde del cantón Portoviejo.</p>

Cronograma de actividades

		Meses												Operaciones						
		Julio				Agosto				Septiembre				Recursos			COSTOS			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	HUMANO	MATERIALES	OTROS				
	ACTIVIDADES																		US\$	
1	Elaboración de marco teórico y referencial	X															Autores de	Computadora		10
2	Entrega de primer avance a tutor de trabajo de titulación	X															Autores de	Copias, pape		10
3	Elaboración y ejecución de técnicas de recopilación de información para el diagnóstico		X	X													Autores tesis	Papelería		20
4	Tabulación de resultados de técnicas de recopilación de información para el diagnóstico				X												Autores tesis	Papelería		20
5	Entrega de segundo avance a tutor del trabajo de titulación				X												Autores de	Copias		10
6	Correcciones relacionadas a primer y segundo avance					X											Autores tesis	Papelería		20
7	Elaboración de examen de indicadores de eficiencia del GAD, así como de matriz de factibilidad de implementación de auditoría social						X	X	X	X	X						Autores de	Copias		30
8	Entrega de avance final al tutor de trabajo y revisor										X						Autores tesis	Copias		10
9	Correcciones a avance final														X		Autores tesis	Empastado		10
11	Sustentación															X	Autores tesis	Derechos y		20
	TOTAL																			\$160

Bibliografía

- Portoviejo debe destinar más recursos a obras. (7 de Diciembre de 2016). El Diario. Ecuador.
- Agurcia, Gilma. "Importancia del derecho de acceso a la información". La revista de Derecho. 32, No 1 (2011): pp.29-47.
- Conejero, Enrique. "Rendimiento, evaluación y rendición de cuentas de las administraciones públicas". Revista USC. 13, No 2 (2014): 77-101.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. "CPCCS apoya a la parroquia 3 de Noviembre en la conformación de una asamblea ciudadana. Ecuador, 2014.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. "Resolución No PLE-CPCCS-515-21-02.2017-E". Ecuador, 2017.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. "Resolución No PLE-CPCCS-449-28-12-2016". Ecuador, 2016.
- Espinoza, Verónica. "Auditoría social como mecanismo de rendición de cuentas y control externo". Contraloría General del Estado de Ecuador. Ecuador, 2012.
- Gallego, Mery. "El balance social como herramienta de auditoría organizacional". Universidad EAFIT. Colombia, 2004.
- Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo. "Ordenanza que norma el sistema de participación ciudadana en el cantón Portoviejo". Ecuador, 2011.
- Mellado, Roberto. "Ineficaz la ley de participación ciudadana ante la injerencia de intereses políticos". Ecuador, 2013.
- Núñez, Monserrat. "Tendencias actuales de la rendición de cuentas en el sector público". Revista Caribeña de Ciencias Sociales. 5, No 2: 45-67.
- Pintado, Verónica. "El acceso a la información pública como medio de participación ciudadana y control social". Universidad de Cuenca. Ecuador, 2016.
- Registro Oficial. "Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública". Ecuador, 2004.

Ríos, Alejandra. “El acceso a la información gubernamental: análisis empírico de políticas de transparencia”. *Revista de Gestión Pública*. 2, 2 (2013): pp. 335-381

Virgili, Teresa. “El presupuesto participativo: factor de transformación”. *Revista Eco Cri*. 7, No 5 (2011): 1-18.

ANEXOS





