





## ARTÍCULO ORIGINAL

**Lineamientos para garantizar asignaciones presupuestarias en los Consejos Cantonales para la protección de derechos en Ecuador*****Guidelines to ensure budget allocations in the cantonal councils for the protection of rights in Ecuador***Andrea Daniela Loor García<sup>1</sup>   y Javier Andrés Centeno Moreira<sup>2</sup>  

<sup>1</sup>Estudiante de la Maestría Académica con Trayectoria Profesional en Gestión Pública y Buen Gobierno. Facultad de Posgrado. Universidad Técnica de Manabí, Ecuador.

<sup>2</sup>Universidad Técnica de Manabí, Ecuador.

**Citar como:** Loor, A.D. y Centeno, J.A. (2025). Lineamientos para garantizar asignaciones presupuestarias en los Consejos Cantonales para la protección de derechos en Ecuador. *Revista San Gregorio*, 1(61), 46-55. <http://dx.doi.org/10.36097/rsan.v1i61.3440>

**Recibido:** 14-01-2025

**Aceptado:** 26-02-2025

**Publicado:** 31-03-2025

**RESUMEN**

La investigación se justifica en la falta de estudios sobre los criterios de financiación de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos y la imposibilidad material para que estos cumplan sus fines. El objetivo general consistió en formular lineamientos para garantizar asignaciones presupuestarias adecuadas en los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos en Ecuador a través de una serie de criterios técnicos que buscan evitar la discrecionalidad y la influencia de factores políticos en su asignación. La metodología cualitativa, basada en un análisis documental y la recolección de datos a través de entrevistas en profundidad y observación participante, permitió señalar que, aunque la normativa exige que la creación y el financiamiento de los Consejos Cantonales le corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), la discrecionalidad en la distribución de la asignación del 10% de ingresos no tributarios limita la efectividad de los Consejos. Se concluye que existe la necesidad de fortalecer las instituciones, para garantizar asignaciones presupuestarias adecuadas, evitando que las dinámicas políticas y económicas generen inequidades en su distribución. Se recomienda la activa participación de la ciudadanía para asegurar que los recursos públicos se orienten de manera más justa y eficiente hacia la protección de los derechos de los sectores más vulnerables.

**Palabras clave:** asignaciones presupuestarias; gobiernos locales; políticas públicas; protección de derechos.

**ABSTRACT**

The research is justified by the lack of studies on the funding criteria of the Cantonal Councils for the Protection of Rights and the material impossibility for them to fulfill their purposes. The general objective was to formulate guidelines to ensure adequate budget allocations for the Cantonal Councils for the Protection of Rights in Ecuador through a series of technical criteria aimed at preventing discretion and the influence of political factors in their allocation. The qualitative methodology, based on document analysis and data collection through in-depth interviews and participant observation, revealed that although regulations require the creation and funding of the Cantonal Councils to be the responsibility of the Decentralized Autonomous Governments, the discretionary distribution of the 10% allocation from non-tax revenues limits the effectiveness of these Councils. It is concluded that there is a need to strengthen institutions to guarantee adequate budget allocations, preventing political and economic dynamics from generating inequities in their distribution. Active citizen participation is recommended to ensure that public resources are allocated more fairly and efficiently toward protecting the rights of the most vulnerable sectors.

**Keywords:** budget allocations; local governments; public policies; rights protection.



## INTRODUCCIÓN

Conforme lo determina el artículo 341 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), el Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en el texto fundamental de la nación. También, se enfocará en priorizar sus acciones hacia aquellos grupos que requieran una consideración especial debido a la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, así como por motivos de edad, salud o discapacidad. Esta protección se materializa a través de sistemas especializados; y en consonancia con lo anterior, la Constitución en el artículo 342 indica que el Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema.

En este sentido, el artículo 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010) dispone que; cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos, señalando sus atribuciones, constitución participativa y paritaria entre representantes del Estado y de la sociedad civil. Estos organismos colegiados a nivel cantonal cuentan con personería jurídica de derecho público y de autonomía orgánica, administrativa y presupuestaria.

Dichos entes son financiados principalmente con recursos del presupuesto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en lo sucesivo GADs) y tienen como atribuciones la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas municipales para la protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la igualdad, por lo que, cumplen un rol fundamental en la salvaguarda y promoción de los derechos de la población en sus respectivos cantones.

Consecuentemente, el COOTAD (2010) en su artículo 249 establece que, no se aprobará el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria. A pesar de este mandato, la asignación presupuestaria sigue siendo un acto discrecional de la autoridad en funciones, lo que podría resultar en una falta de atención a los colectivos en condiciones de vulnerabilidad (Gómez & Jaramillo, 2021).

Por otra parte, el artículo 108 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010) determina qué; todo flujo de recurso público deberá estar contemplado obligatoriamente en el Presupuesto General del Estado o en los Presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Empresas Públicas, Banca Pública y Seguridad Social (COPFP, 2010). Es así, que el presupuesto público constituye un instrumento para cumplir el plan de la nación, y es por ello que debe formularse y ejecutarse de manera eficiente con el fin de garantizar el adecuado uso de los recursos públicos, de tal forma que asegure el logro de los objetivos planteados (Coronel et al., 2020).

La Normativa del Sistema de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (2013) propone un modelo de gestión presupuestaria por resultados, que se basa en una estrecha vinculación con lo planificado y los objetivos públicos (Castro, 2023). De ahí surge la necesidad de establecer lineamientos técnicos y objetivos que aseguren una adecuada asignación de los recursos. Al mismo tiempo, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el bienestar de la población mediante un gasto público orientado a diversos sectores económicos de la sociedad (Huárac et al., 2022).

El estudio se justifica por la escasez de investigaciones previas sobre el funcionamiento y la financiación de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos. Esta falta de estudios ha evidenciado un desconocimiento generalizado por parte de la ciudadanía acerca de la enorme responsabilidad que tienen estos Consejos a nivel local para cumplir eficazmente con sus atribuciones. Ante esta brecha, el estudio busca contribuir al campo científico ofreciendo lineamientos técnicos que garanticen la equidad y eficiencia en las asignaciones presupuestarias de los Consejos, evitando que estas dependan de la discrecionalidad de las autoridades locales. La investigación pretende proporcionar recomendaciones prácticas que puedan ser adaptadas y replicadas en otros territorios o instituciones similares en Ecuador. El estudio no solo llena un vacío crítico en la literatura, sino que también ofrece herramientas prácticas para alinear la gobernanza local con principios de justicia social y derechos humanos.

Bajo esta línea argumentativa, el objetivo general del artículo es formular lineamientos que aseguren asignaciones presupuestarias adecuadas para los Consejos Cantonales de Protección de Derechos en Ecuador, para reducir la influencia de factores subjetivos como la discrecionalidad y las ideologías políticas en su asignación.

## METODOLOGÍA

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, utilizando tanto técnicas documentales como de campo para identificar los factores presentes en la formulación de las asignaciones presupuestarias de los cuales depende la efectividad de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos en el cumplimiento de sus funciones.

Inicialmente, se realizó una revisión de diversas fuentes bibliográficas, marcos normativos y ordenanzas que regulan a los Consejos Cantonales. Este análisis documental permitió fundamentar teóricamente las categorías de análisis y examinar la necesidad de establecer lineamientos que garanticen la reducción de la discrecionalidad en la asignación presupuestaria, asegurando que se cumpla con la normativa legal vigente y se promueva la transparencia en la gestión de recursos.

En una segunda fase, se procedió a la recolección de datos en campo bajo técnicas cualitativas, evaluando las asignaciones presupuestarias de los Consejos Cantonales en los últimos cuatro años. Para ello, se utilizaron las técnicas de la observación participante y la entrevista en profundidad a funcionarios de los Consejos de Portoviejo, Manta y Santa Ana.

Para estructurar y organizar la información obtenida, se empleó una matriz de análisis de contenido, diseñada por la autora, tomando como categorías de análisis el grupo de atención prioritaria beneficiado, el año de aprobación, la asignación presupuestaria, la política pública en donde se enmarca y las limitaciones financieras identificadas. La triangulación de datos permitió corroborar la información obtenida a través de las diferentes técnicas de recolección señaladas, asegurando así la validez y confiabilidad de los resultados.

Finalmente, se sintetizó toda la información recolectada para diseñar lineamientos para la asignación de presupuestos en los Consejos Cantonales. Estos lineamientos se han formulado bajo criterios objetivos y técnicos, procurando que las asignaciones presupuestarias respondan adecuadamente a las necesidades y propósitos institucionales de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos.

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

### ***Normatividad y discrecionalidad en la asignación y ejecución de los recursos presupuestarios destinados a los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos.***

En el contexto ecuatoriano, los GADs son los encargados de garantizar la asignación y ejecución efectiva de los recursos presupuestarios destinados a los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, los cuales cumplen un papel fundamental en la salvaguarda de los derechos de los grupos de atención prioritaria.

Aunque el artículo 249 del COOTAD (2010) exige que al menos el 10% de los ingresos no tributarios de los GADs se destinen a la atención de grupos de atención prioritaria, incluyendo el financiamiento de los Consejos Cantonales, en la práctica, plantean Gómez & Ramos (2021) que dicha asignación enfrenta serias limitaciones en virtud de la alta discrecionalidad de las autoridades locales en la distribución de estos recursos, la cual está marcada por factores políticos e ideológicos que termina por afectar la efectividad de los Consejos.

Además, este porcentaje no se destina exclusivamente a los Consejos Cantonales, sino que también debe cubrir otros rubros, como proyectos sociales, lo que restringe aún más su impacto directo en los objetivos previstos. Esta situación genera una brecha entre lo que estipula la normativa y la realidad en la ejecución presupuestaria, donde los intereses políticos pueden influir en el monto y el momento en que los recursos se asignan, afectando directamente la operación de los Consejos y, en consecuencia, la protección efectiva de los derechos de los grupos más vulnerables.

El impacto de esta discrecionalidad es considerable, pues también afecta la planificación a largo plazo y la implementación de políticas públicas dirigidas a estos grupos. Así, la falta de financiamiento adecuado y constante puede resultar en la discontinuidad de programas esenciales, como la protección de menores, mujeres, adultos mayores, y personas con discapacidad. También, la dependencia de los Consejos respecto a decisiones políticas impide que estos organismos actúen con la autonomía financiera que necesitan para responder de manera ágil y eficaz a las demandas sociales (Gómez & Ramos, 2021).

Este fenómeno denominado por Vitón (2017) como condicionamiento presupuestal de los derechos sociales, refuerza la necesidad de establecer mecanismos objetivos y técnicos que aseguren la asignación adecuada de recursos a los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, entendiendo que la dependencia de estos derechos a los presupuestos públicos ha sido una limitante para su implementación efectiva.

En el marco del artículo 598 del COOTAD (2010), la financiación de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos depende de los GADs, lo cual refleja un modelo que requiere fortalecimiento en términos de autonomía financiera para evitar la discrecionalidad en la asignación de recursos. Como señala Ruiz (2017), el condicionamiento presupuestal no debe utilizarse como un argumento para relegar los derechos sociales, pues esto conllevaría a que su implementación dependa de factores ideológicos, en lugar de criterios técnicos y transparentes. En este sentido, la asignación presupuestaria debe enfocarse en garantizar que los recursos destinados a estos Consejos se asignen de manera suficiente, oportuna y conforme a las necesidades de los grupos vulnerables, asegurando que los intereses políticos no influyan en el proceso.

**Análisis sobre la asignación de recursos a los Consejos Cantonales de Protección de Derechos conforme a los datos extraídos bajo la técnica de observación participante.**

De acuerdo a la información obtenida en un Diagnóstico de los Organismos del Sistema de Protección de Derechos por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2019), los GADs cuentan con partidas presupuestarias asignadas a los Consejos Cantonales de Protección de Derechos destinadas principalmente a remuneraciones de los servidores públicos que los conforman. En efecto, solo el 25% de estos Consejos cuenta con un presupuesto suficiente, lo que es reconocido por la mayoría de los alcaldes y alcaldesas, quienes atribuyen la falta de recursos a asignaciones insuficientes por parte del gobierno central. Aunque el 60% de los Consejos a nivel nacional afirman ser autónomos en la ejecución presupuestaria, el 40% restante indica que el presupuesto es manejado directamente por el GAD, limitando su autonomía financiera y capacidad para cumplir sus funciones.

En clara correspondencia con este diagnóstico, la observación participante sobre la asignación presupuestaria de los Consejos Cantonales de Portoviejo, Manta y Santa Ana permite realizar un balance conforme con los datos registrados en la matriz de análisis de contenido. Estos datos han sido organizados considerando las particularidades de cada cantón, tal como se presenta en la figura 1:

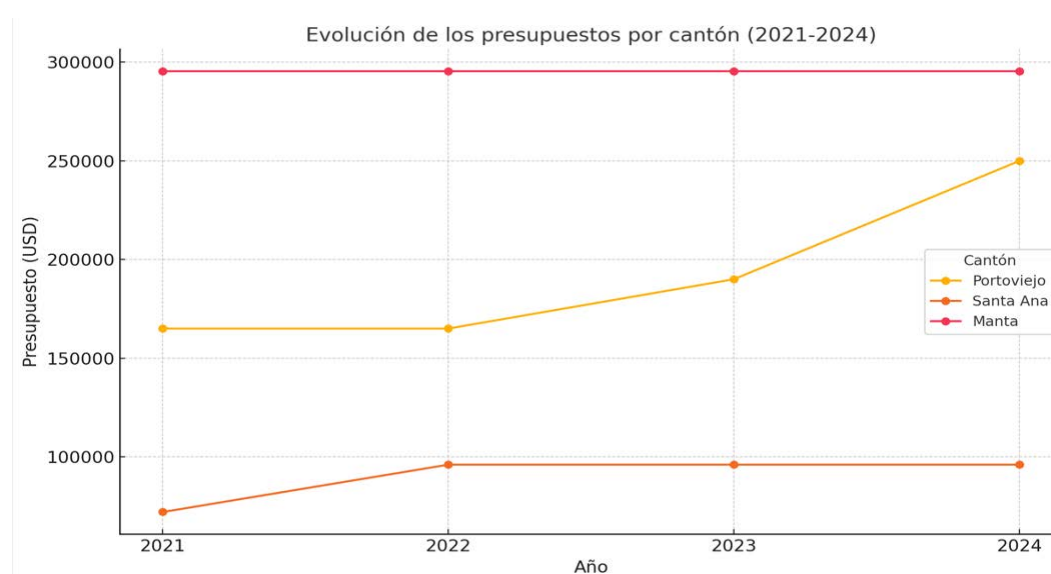


Figura 1. Evolución de los presupuestos por cantón sobre la asignación presupuestaria de los Consejos de Portoviejo, Manta y Santa Ana

Fuente. Elaboración propia, con base a los Presupuestos de los Consejos Cantonales de Portoviejo, Manta y Santa Ana.

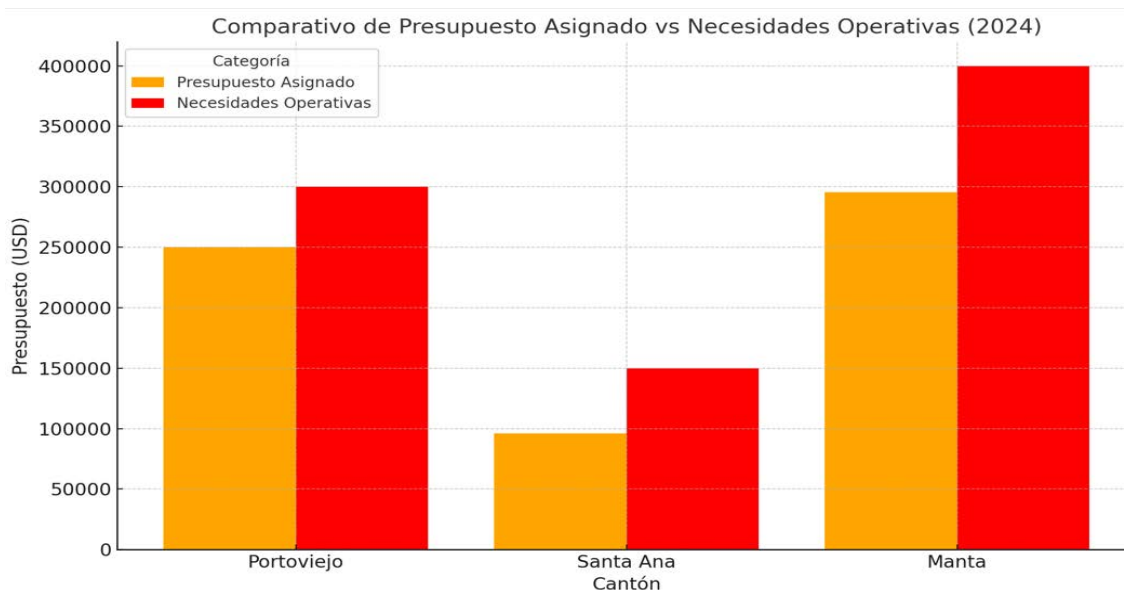
Del análisis del gráfico se desprenden las siguientes conclusiones. Respecto del Cantón Portoviejo, los presupuestos han registrado incrementos graduales desde 2023 a partir del cambio de administración del gobierno local, aunque persisten limitaciones debido a retrasos en las transferencias del Gobierno hacia los GADs. Si bien una parte significativa de los recursos se destina al fortalecimiento de estructuras orgánicas, los déficits presupuestarios han impedido su desarrollo pleno. Además, la participación ciudadana se limita a la socialización de políticas públicas, sin un impacto evidente en las decisiones de asignación presupuestaria.

El Cantón Santa Ana muestra un presupuesto estable pero insuficiente (alrededor de \$96,000 desde 2022), que apenas se cubren los gastos corrientes, lo que ha obligado a buscar apoyo en alianzas con GADs parroquiales para suplir las necesidades operativas. La participación ciudadana, aunque presente, se concentra en la observancia de ordenanzas y no tiene un peso significativo en la obtención de mayores recursos.

Finalmente, el Cantón Manta a pesar de contar con un presupuesto fijo de \$295,500 desde 2020, los Consejos enfrentan dificultades para obtener incrementos, incluso con planes operativos que justifican mayores necesidades. Los retrasos en las transferencias afectan tanto la ejecución de actividades como el pago oportuno de remuneraciones. Aunque se desarrollan iniciativas de fortalecimiento de los Consejos Consultivos, no existen mecanismos efectivos que permitan a la ciudadanía incidir en la asignación presupuestaria.

Un balance general permite señalar que los tres cantones reflejan restricciones presupuestarias que limitan la capacidad operativa de los Consejos para cumplir con su misión de proteger los derechos de los grupos de atención prioritaria. De allí que existe una tensión entre los objetivos de los Consejos y la dependencia de las asignaciones realizadas por los GADs. En este contexto, si bien se reportan acciones de socialización y observancia de políticas por parte de la ciudadanía, no se observa un mecanismo formal que le permita incidir

directamente en las decisiones presupuestarias. Se extraen de los datos registrados un comparativo de los presupuestos asignados versus las necesidades operativas por Cantón, que se disponen en la figura 2:



**Figura 2.** Comparativo de presupuestos asignados versus necesidades operativas por cantón de los Consejos de Portoviejo, Manta y Santa Ana.

*Fuente.* Elaboración propia, con base a los Presupuestos de los Consejos Cantonales de Portoviejo, Manta y Santa Ana.

En el segundo gráfico se observa que, aunque Manta cuenta con el presupuesto asignado más alto (\$295,500), este aún resulta insuficiente frente a las necesidades operativas proyectadas (\$400,000). Por su parte, Portoviejo registra un déficit considerable, con asignaciones de \$250,000 frente a requerimientos de \$300,000. En el caso de Santa Ana, la brecha es más pronunciada debido a su asignación limitada de \$96,000, muy por debajo de las necesidades estimadas en \$150,000. Estos datos evidencian la necesidad de revisar y optimizar los criterios de asignación presupuestaria para garantizar la cobertura adecuada de los gastos operativos esenciales y fortalecer la capacidad de respuesta de los Consejos a las demandas de los grupos de atención prioritaria.

Este balance, juntamente con el Diagnóstico de los Organismos del Sistema de Protección de Derechos por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2019) resalta la importancia de alinear las asignaciones presupuestarias con las necesidades detectadas, utilizando la participación ciudadana como una herramienta para lograr una distribución justa y suficiente de recursos, lo cual subraya la importancia de asegurar una distribución equitativa y adecuada de los recursos, así como la necesidad de fortalecer la autonomía financiera de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, ya que solo mediante una asignación justa y suficiente de los recursos se podrá garantizar que estas instituciones puedan cumplir efectivamente con sus responsabilidades y contribuir al bienestar y protección de los derechos de la población.

### ***Análisis e interpretación de la información obtenida mediante la entrevista en profundidad***

Tomando como sustrato los lineamientos teóricos que anteceden, a continuación, se exponen los resultados obtenidos en las entrevistas en profundidad realizadas a tres Analistas Financieros y tres secretarías ejecutivas de los cantones de Portoviejo, Manta y Santa Ana, los cuales se han dividido en 4 grandes bloques.

- ***Influencia de factores políticos en las asignaciones presupuestarias***

La mayoría de los entrevistados reconocieron que las decisiones políticas y las ideologías de las administraciones locales influyen directamente en las asignaciones presupuestarias. El entrevistado 1 señaló que: “Las autoridades muchas veces no tienen una visión social” reflejando cómo la falta de interés en la protección de derechos puede limitar los recursos. De manera similar, el entrevistado 3 afirmó que: “Las ideologías políticas priorizan o des-priorizan los presupuestos para cada área” lo que evidencia que el apoyo presupuestario depende del enfoque político de la administración. Por otro lado, el entrevistado 5 destacó que “el presupuesto aumentó con la última administración por su enfoque hacia lo social” indicando que una visión más inclusiva puede generar mayores recursos.

- ***Limitaciones presupuestarias y su impacto***

Todos los entrevistados coincidieron en que los recursos asignados son insuficientes para cumplir con los objetivos de los Consejos. En este contexto, el entrevistado 2 explicó que: “La asignación presupuestaria es



fundamental para implementar, seguir y evaluar las políticas públicas” pero señaló que las limitaciones de recursos afectan directamente la cobertura y efectividad de las políticas. El entrevistado 4 agregó que: “La falta de recursos limita la capacidad del Consejo para cumplir con su rol en la salvaguarda de los derechos especialmente en áreas rurales”. Además, el entrevistado 6 enfatizó que “la carga laboral se incrementa debido a la falta de estructura orgánica adecuada” lo que demuestra que las restricciones presupuestarias impactan también en la operatividad interna.

- *Base legal y vacíos normativos*

Aunque la normativa vigente otorga autonomía presupuestaria, los entrevistados coincidieron en que existen vacíos legales que dificultan la gestión. Según el entrevistado 3, “el COOTAD dispone el financiamiento, pero no establece parámetros claros” generando incertidumbre en la asignación de recursos. El entrevistado 5 complementó esta observación indicando que “los vacíos normativos permiten que las decisiones presupuestarias dependan de la discrecionalidad política” lo que aumenta la vulnerabilidad de los Consejos frente a cambios administrativos. Esta situación no es exclusiva de los Consejos Cantonales. De hecho, la ausencia de normativa secundaria que reglamente derechos constitucionalmente reconocidos es un fenómeno estructural que afecta a diversas áreas del sistema jurídico ecuatoriano. Un ejemplo paradigmático es el del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derecho, donde “la falta de normativa secundaria ha impedido su efectiva materialización” (Macharé et al., 2024, p. 37). Este tipo de omisiones normativas debilita la operatividad institucional y, en contextos como el de los Consejos Cantonales, genera márgenes de discrecionalidad que comprometen la sostenibilidad financiera y la garantía efectiva de los derechos.

Por otro lado, el entrevistado 1 sugirió que: “Una normativa específica ayudaría a garantizar asignaciones más equitativas y consistentes”.

- *Propuestas de mejora para asegurar la sostenibilidad presupuestaria*

Entre las soluciones propuestas por los entrevistados destacan iniciativas para diversificar las fuentes de financiamiento y fortalecer la base legal. El entrevistado 2 propuso “crear un tributo local para el fortalecimiento de los Consejos” mientras que el entrevistado 4 planteó “establecer alianzas con organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales para obtener recursos adicionales”. Además, el entrevistado 6 sugirió “definir un porcentaje de incremento presupuestario anual en función de las necesidades reales del cantón” lo que permitiría mayor estabilidad y planificación financiera.

Este análisis evidencia que las asignaciones presupuestarias de los Consejos Cantonales están fuertemente influenciadas por factores políticos y vacíos normativos, y aunque se han identificado iniciativas para mejorar la gestión de recursos, persisten obstáculos que limitan la capacidad de los Consejos para implementar políticas públicas efectivas en favor de los grupos de atención prioritaria, de allí la necesidad de delinear algunos aspectos que aseguren las asignaciones presupuestarias, como se dispone en el siguiente apartado.

### ***Propuestas para el establecimiento de lineamientos técnicos que aseguren asignaciones presupuestarias adecuadas para los Consejos Cantonales de Protección de Derechos.***

Las propuestas concretas que surgen del estudio se vinculan con el establecimiento de criterios técnicos y objetivos de priorización para la asignación de recursos a los Consejos Cantonales tomando en cuenta las necesidades de los grupos de atención prioritaria (niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, entre otros). Estos criterios deben incluir factores como el nivel de vulnerabilidad, población objetivo y las necesidades urgentes de protección social en cada cantón.

### ***La participación ciudadana y su rol en la asignación de recursos suficientes a los Consejos Cantonales de Protección de Derechos***

La estructura organizativa y las atribuciones de los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, establecidas en el artículo 598 del COOTAD (2010), resalta su rol fundamental como organismos que garantizan la protección de los derechos humanos a nivel local. Sin embargo, el financiamiento de estos Consejos, que proviene principalmente de los GADs, se ve condicionado por factores subjetivos como la discrecionalidad política y las prioridades de las autoridades en funciones.

La participación ciudadana juega un papel fundamental en la asignación de recursos a los Consejos Cantonales de Protección de Derechos. Como señalan González & Herrera (2021), los mecanismos de participación no solo promueven la transparencia en la gestión pública, sino que también fortalecen la legitimidad de las decisiones presupuestarias al reflejar las necesidades reales de la comunidad. En este contexto, incluir a la sociedad civil en la discusión y supervisión de la asignación de recursos no solo garantiza que el financiamiento de los Consejos responda a criterios objetivos, reduciendo la discrecionalidad y las decisiones basadas en agendas políticas, sino también apostar por un “salto incremental” de estos (Donoso et al., 2021).

Tal participación se torna fundamental para asegurar que las decisiones presupuestarias no sean influenciadas por intereses políticos, sino que se basan en criterios claros y medibles que reflejan las demandas de la comunidad (Gómez & Ramos, 2021). También la participación paritaria entre representantes del Estado y la sociedad civil, tal como lo establece el COOTAD (2010), no solo debe respetarse en términos de su constitución, sino también extenderse al control y fiscalización del uso de los recursos, asegurando que estos sean empleados en la implementación efectiva de políticas públicas que protejan los derechos de los sectores más vulnerables (Andara & Peña, 2022).

Como ha quedado señalado, la asignación presupuestaria adecuada y suficiente para los Consejos Cantonales de Protección de Derechos no solo depende de lo dispuesto en la normativa que rige la materia, sino también de la efectiva intervención ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Según González & Herrera (2021), los mecanismos de participación ciudadana, como los presupuestos participativos, han demostrado ser una herramienta eficaz para garantizar que los recursos públicos se asignen de acuerdo con las necesidades reales de la comunidad, y no bajo la influencia de la discrecionalidad política.

#### *Presupuesto participativo para los Consejos Cantonales de Protección de Derechos*

Es fundamental, implementar lo que se ha denominado como presupuesto participativo para los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, lo que implica involucrar a la sociedad civil en su formulación y ejecución. Esta acción permitirá a los ciudadanos influir directamente en la planificación y distribución de los recursos destinados a los Consejos, promoviendo una mayor transparencia y legitimidad en las decisiones presupuestarias y asegurando que las asignaciones respondan a las necesidades reales de los grupos de atención prioritaria. En este sentido, se deben habilitar las consultas ciudadanas periódicas para identificar las áreas prioritarias de intervención y asegurar que las decisiones presupuestarias reflejen la realidad social y las necesidades locales.

La gestión participativa contribuye a la transparencia en la asignación de recursos, ya que, como señalan González & Soler (2021), al involucrar a la ciudadanía en la formulación y ejecución del presupuesto, se promueve una mayor rendición de cuentas por parte de las autoridades. Los autores señalan que, el presupuesto participativo no solo fortalece la democracia local, sino que también asegura que las decisiones presupuestarias reflejen las prioridades reales de la comunidad, reduciendo la influencia de factores subjetivos como la discrecionalidad y las ideologías políticas.

#### *Modelo de gestión presupuestaria por resultados*

Se debe apostar por el modelo de gestión presupuestaria por resultados contenido en la Normativa del Sistema de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (2013), el cual es una estructura sólida para asegurar que los recursos públicos se asignen de manera efectiva y eficiente.

Sin una adecuada vinculación entre la planificación y los resultados, como indica Castro (2023), es imposible garantizar que los proyectos y programas sociales logren los impactos esperados en la protección de derechos. Por lo tanto, se vuelve imperativo que estos lineamientos incluyan mecanismos de consulta y participación ciudadana, que aseguren que la asignación presupuestaria se realice de manera transparente y en función de las demandas de la sociedad reduciendo la discrecionalidad y las influencias políticas que pueden desviar los fondos de su propósito original.

La inclusión de la sociedad civil y otros actores en la gestión de los presupuestos, como señala Gómez & Ramos (2021), no solo fortalece la transparencia, sino que también garantiza que los recursos se destinen de manera eficiente a los proyectos que verdaderamente necesitan apoyo. Esto asegura que la gestión pública responda efectivamente a los derechos y necesidades de la población más vulnerable, lo cual es un objetivo central de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos.

Sin embargo, para que este modelo funcione de manera óptima, es necesario superar las limitaciones técnicas, administrativas y de gestión que actualmente enfrentan muchas instituciones públicas a nivel local. En efecto, la capacidad de los GADs para implementar estos lineamientos depende en gran medida de su fortalecimiento institucional.

Como argumentan Palacios & White (2019), es esencial que los gobiernos locales inviertan en mejoras técnicas y administrativas que permitan una gestión más efectiva de los recursos. Esto incluye no solo la correcta planificación y ejecución de los proyectos, sino también la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación permanente de las asignaciones presupuestarias que permitan supervisar el uso de los recursos asignados a los Consejos Cantonales, que midan los resultados y ajusten las políticas según sea necesario. Este sistema debe incluir indicadores de rendimiento, eficiencia y eficacia para evaluar el impacto de las políticas públicas implementadas. De esta forma, los Consejos Cantonales podrán actuar como verdaderos garantes de los derechos sociales y contribuir de manera significativa al bienestar de la población.

### *Autonomía financiera de los Consejos Cantonales*

El diseño de estos lineamientos técnicos se dirige a fortalecer la autonomía financiera de los Consejos Cantonales, para esto es vital la descentralización de la gestión financiera y la administración de sus recursos. Actualmente, muchos Consejos dependen de decisiones centralizadas tomadas por las autoridades locales, lo que limita su capacidad para actuar de manera independiente. De acuerdo con esto, se propone la creación de un fondo permanente de recursos destinado exclusivamente a la protección de derechos, asegurando que los Consejos cuenten con un financiamiento mínimo garantizado, independientemente de los cambios políticos o de prioridades de las administraciones locales.

Además, conforme lo establece la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2023), es pertinente publicar informes periódicos sobre el uso de los recursos, con énfasis en la transparencia y rendición de cuentas, ya que la ciudadanía debe tener acceso a esta información para garantizar que se cumplan los objetivos de protección de derechos.

### *Reforma legislativa al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que garantiza la asignación presupuestaria a los Consejos Cantonales*

No se debe descuidar en este contexto una reforma legislativa al COOTAD (2010), que introduzca lineamientos claros que garanticen la asignación presupuestaria de recursos a los Consejos Cantonales evitando la discrecionalidad, blindando este proceso de influencias políticas o ideológicas. Se debe asegurar que cualquier modificación presupuestaria que afecte a los Consejos Cantonales deba ser discutida y aprobada en instancias participativas, donde los representantes de la sociedad civil tengan un rol activo en las decisiones.

Dentro de esta iniciativa, se debe asegurar que los Consejos cuenten con herramientas y personal especializado para la correcta implementación y evaluación de las políticas públicas, mejorando la eficiencia en la protección de los derechos de los grupos más vulnerables, fortaleciendo de este modo las capacidades técnicas de los GAD y Consejos para una mejor gestión de los recursos. La Tabla 1 presenta un resumen de las propuestas destinadas a definir criterios técnicos y objetivos para establecer asignaciones presupuestarias adecuadas en los Consejos Cantonales, comprendidas en los cinco componentes de esta sección.

**Tabla 1.** Propuestas para el establecimiento de lineamientos técnicos que aseguren asignaciones presupuestarias adecuadas para los Consejos Cantonales de Protección de Derechos

<b>Componentes</b>	<b>Propuestas</b>
4.1 La participación ciudadana y su rol en la asignación de recursos suficientes a los Consejos Cantonales de Protección de Derechos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se destaca la implementación de la participación ciudadana en la asignación de recursos y ejecución del presupuesto para fortalecer la autonomía de los Consejos y promover la transparencia en la gestión pública, asegurando la participación paritaria de los miembros del estado y la sociedad civil concebida en el COOTAD</li> </ul>
4.2 Presupuesto participativo para los Consejos Cantonales de Protección de Derechos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se hace énfasis en la implementación de presupuestos participativos para involucrar a la sociedad civil en la formulación y ejecución de recursos, promoviendo transparencia, legitimidad y una asignación justa que responda a las necesidades reales de los Consejos Cantonales, al tiempo que reduce la influencia de la discrecionalidad política</li> </ul>
4.3 Modelo de gestión presupuestaria por resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se propone un modelo de gestión presupuestaria por resultados que asegure la asignación equitativa de recursos a los Consejos Cantonales, priorizando la eficiencia y la participación ciudadana</li> <li>Se plantea el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación de las asignaciones presupuestarias, que permita supervisar el uso de los recursos asignados con indicadores de rendimiento y eficacia para medir el impacto de las políticas públicas implementadas</li> </ul>



- 4.4 Autonomía financiera de los Consejos Cantonales
- Se busca fortalecer la autonomía financiera de los Consejos Cantonales mediante la descentralización de la gestión financiera y administración de recursos
  - Se propone la creación de un fondo permanente destinado a la protección de derechos que garantice un financiamiento mínimo, independientemente de los cambios políticos o de prioridades de las administraciones locales
  - Se recalca la importancia de publicar informes periódicos sobre el uso de recursos, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas para asegurar el cumplimiento de los objetivos de protección de derechos
- 4.5 Reforma legislativa al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que garanticen la asignación presupuestaria a los Consejos Cantonales
- Propuesta de reforma al COOTAD que introduzca lineamientos claros que garanticen la asignación presupuestaria de recursos a los Consejos Cantonales evitando la discrecionalidad, blindando este proceso de influencias políticas o ideológicas
  - Se debe asegurar que cualquier modificación presupuestaria que afecta a los Consejos Cantonales sea discutida y aprobada en instancias participativas, en las que los miembros de la sociedad civil, tengan un rol activo en las decisiones

*Fuente.* Elaboración propia, con base al análisis normativo y la información obtenida en la observación participante y las entrevistas en los Consejos Cantonales de Portoviejo, Manta y Santa Ana.

## CONCLUSIONES

El estudio sobre las asignaciones presupuestarias para los Consejos Cantonales de Protección de Derechos en Ecuador revela la necesidad de establecer lineamientos técnicos claros y objetivos que permitan superar las limitaciones actuales en la gestión financiera de estos organismos. Su implementación basada en criterios de priorización de necesidades reales y urgentes se vuelve imperativa. Frente a esto, la adopción de estos lineamientos técnicos, la activa participación ciudadana y el fortalecimiento institucional son acciones que sirven para asegurar asignaciones presupuestarias adecuadas para los Consejos Cantonales de Protección de Derechos. La implementación de estas medidas no solo permitirá una gestión más equitativa y eficiente de los recursos públicos, sino que también garantizará que los derechos de los grupos más vulnerables sean respetados y protegidos de manera efectiva.

## REFERENCIAS

- Andara, L. J., & Peña, A. J. (2022). Presupuesto público y derechos sociales: perspectiva general sobre el cumplimiento de los derechos. *Estado & Comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 1(14), 75-94. [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n14.2022.248](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n14.2022.248)
- Constitución de la República del Ecuador. (2008, 20 de octubre). Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449. [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador\\_act\\_ene-2021.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf)
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2023, 7 de febrero). Registro Oficial, Segundo Suplemento N° 245. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/LOTAIP.pdf>.
- Castro, R. (2023). Análisis de cinco modelos de planificación estratégica y los seis elementos de los presupuestos del sector público ecuatoriano. *Espacios*, 44(06), 1-11. <https://doi.org/10.48082/ESPACIOS-A23V44N06P06>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD]. (2010, 19 de octubre). Ley O. Registro Oficial Suplemento 303. <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/codigo-organico-de-organizacion-territorial-autonomia-y-descentralizacion-cootad/>.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010, 24 de julio). Ley 0. Registro Oficial Suplemento 306. <https://www.uafe.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/A2-CODIGO-ORGANICO-DE-PLANIFICACION-Y-FINANZAS-PUBLICAS-COPFP.pdf>.

- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. (2019). Instrumento de diagnóstico de Organismos del Sistema de Protección. CNII, Ecuador. [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/ecuador\\_diagnostico\\_organismos\\_sistema\\_proteccion.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ecuador_diagnostico_organismos_sistema_proteccion.pdf)
- Constitución de la República del Ecuador. (2008, 20 de octubre). Decreto Legislativo 0. Registro Oficial 449. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>
- Coronel, E., Narváez, C. & Erazo, J. (2020). Evaluación del proceso de planificación y del ciclo presupuestario para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 5(10), 63-91. <https://doi.org/10.35381/r.k.v5i10.688>
- Donoso, S. Arias, Ó., & Reyes, D. (2021). Presupuesto de educación pública y macropolítica educacional chilena: hallazgos y debates. *Cadernos de Pesquisa*, 1(51), e07557. <https://doi.org/10.1590/198053147557>
- Gómez, P., & Ramos, L. (2021). Discrecionalidad y eficiencia en la asignación de recursos públicos: El caso de los gobiernos locales. *Revista Koinonía*, 7(3), 112-130. <https://doi.org/10.35381/r.k.v7i3.846>
- Gómez, R., & Jaramillo, P. (2021). La asignación Presupuestaria de los grupos de atención prioritaria en el cantón Isidro Ayora. Período 2014-2018 - CORE. <https://core.ac.uk/download/486926456.pdf>
- González, M., & Herrera, A. (2021). La participación ciudadana en la gestión pública: Presupuestos participativos y su impacto en la equidad. *Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública*, 15(3), 89-105. <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/64628>
- González, M., & Soler, P. (2021). Presupuesto participativo y gestión del gasto público. *Revista de Ciencias Sociales*, 27(3), 45-60. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8471691>
- Herrera, A. (2020). Procesos de contratación pública por ínfima cuantía y la ejecución presupuestaria de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos de la provincia de Tungurahua [Tesis de maestría, Universidad Técnica de Ambato]. <https://repositorio.uta.edu.ec/items/d1f05e8c-7948-4355-a0b1-a5af2af9b71d>
- Huárac, Y., Díaz, M., & Cuba, E. (2022). Presupuesto participativo y gestión del gasto público. *Revista de Ciencias Sociales*, 28, 279-289. <https://doi.org/10.31876/rcs.v28i.38163>
- Macharé Pincay, O., Alcívar Toala, M. E., & Andraus Quintero, C. E. (2024). Ausencia de normativa secundaria en el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derecho en Ecuador. *Revista de Derecho*, 13(II), 36-64. <https://doi.org/10.31207/ih.v13i2.374>
- Palacios, A., & White, J. (2019). Fortalecimiento institucional en los gobiernos locales: Una clave para la gestión eficiente de los recursos. *Journal of Public Administration*, 25(2), 89-104. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/119591>
- Ruiz Miguel, C. (2017). Derechos sociales y condicionamiento presupuestal: Una crítica al manejo ideológico de los derechos fundamentales. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 29, 653-672. <https://doxa.ua.es/article/view/1994-n15-16-derechos-liberales-y-derechos-sociales>
- Vitón, E. (2017). El condicionamiento presupuestal de los derechos sociales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Gaceta Constitucional*, 109, 99-120. <https://lc.cx/YQaGL8>

**Conflictos de interés:**

Los autores declaran no tener conflictos de interés.

**Contribución de los autores:**

Andrea Daniela Loor García y Javier Andrés Centeno Moreira: Conceptualización, curación de datos, análisis formal, investigación, metodología, supervisión, validación, visualización, redacción del borrador original y redacción, revisión y edición.

**Descargo de responsabilidad/Nota del editor:**

Las declaraciones, opiniones y datos contenidos en todas las publicaciones son únicamente de los autores y contribuyentes individuales y no de Revista San Gregorio ni de los editores. Revista San Gregorio y/o los editores renuncian a toda responsabilidad por cualquier daño a personas o propiedades resultantes de cualquier idea, método, instrucción o producto mencionado en el contenido.