



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

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

**I MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**

**LA COMPLEJA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN  
PÚBLICA: EL CASO DEL PRESUPUESTO  
PARTICIPATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN ZONAL  
CALDERÓN, QUITO**

**Tesis para optar al Título de Magíster en Gestión Pública**

**Autora: Mirian Chela Amangandi  
Director: Ph.D. Ricardo Restrepo Echavarría**

**Quito, Abril de 2014**

No. 036-2014

## ACTA DE GRADO

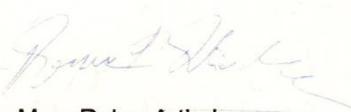
En la ciudad de Quito, a los diez y siete días del mes de abril, del año dos mil catorce, **MIRIAN CHELA AMANGANDI**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1717923104, **EGRESADA DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **“LA COMPLEJA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: EL CASO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN ZONAL CALDERÓN, QUITO”**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.03
Tesis Escrita:	8.63
Grado Oral:	8.96
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>8.87</b>

En consecuencia, **MIRIAN CHELA AMANGANDI**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:

  
Mgs. Reina Artieda  
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL

  
Mgs. Andrés Nieto  
MIEMBRO

  
Mgs. Anne-Lise Naizot  
MIEMBRO

De conformidad con la facultad prevista  
en el estatuto del IAEN, CERTIFICO que la  
presente es fiel copia del original

  
Ab. Lino Valencia Z.  
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL

  
Secretaria General



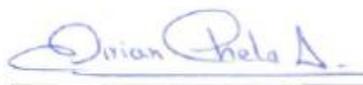
Fojas 01

Fecha 17/04/2014



## AUTORÍA

Yo, Mirian Chela Amangandi, con C.I. 171792310-4, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora de la tesis.

A handwritten signature in blue ink, reading "Mirian Chela A.", is positioned above a horizontal line.

MIRIAN CHELA AMANGANDI

C.I. 171792310-4

### **AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN**

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

Quito, Abril de 2014

A handwritten signature in blue ink that reads "Mirian Chela A." with a horizontal line underneath.

MIRIAN CHELA AMANGANDI

C.I. 171792310-4

## Resumen

Desde finales de los años 80 la participación ciudadana se volvió un tema recurrente de los países de América Latina en aras de profundizar la democracia. Gobiernos locales y nacionales optaron por crear leyes que incorporaban procesos participativos en su gestión, pero muchas de estas experiencias cayeron en la subutilización, cooptación o subordinación de las instancias participativas. El Ecuador se sumó a esta corriente y su última Constitución (2008) declara a la participación como *derecho* e institucionaliza una serie de mecanismos e instancias participativas, de cumplimiento inmediato y obligatorio en los gobiernos locales.

La tesis describe la trayectoria de la participación ciudadana en el municipio de Quito, y analiza de forma concreta el proceso de implementación del presupuesto participativo en la Administración Zonal Calderón, durante sus tres primeros años, 2010-2012. Se recurre a la revisión documental, la entrevista y la encuesta para examinar las condiciones bajo las que surge el mecanismo, las modificaciones institucionales para acogerla, el funcionamiento y diseño que adopta, el rol que asumen los actores institucionales y ciudadanos, y las percepciones de éstos sobre el proceso. El estudio concluye que aún en condiciones aparentemente favorables para la consolidación de procesos participativos, cuando éstos son impulsados por los gobiernos persisten las limitaciones en su diseño y práctica, debido a la permanencia de relaciones asimétricas de poder entre los actores institucionales y ciudadanos, y a la debilidad del tejido social.

**Palabras clave:** democracia, participación ciudadana, participación ciudadana institucionalizada, presupuesto participativo, gestión pública, Quito.

## Abstract

Since the late 80 public participation became a recurring theme in Latin American countries in the search to deepen democracy. Local and national governments chose to create laws incorporating participatory processes in their management, but many of these experiences fell underutilization, cooptation or subordination of participatory models. Ecuador joined this current and its Constitution (2008) declares participation as a *right* and institutionalizes a number of participatory mechanisms, for immediate and mandatory compliance for local governments.

The thesis describes the trajectory of citizen participation in the municipality of Quito, and concretely analyzes the implementation process of participatory budgeting in the Calderón Zonal Administration, during its first three years, 2010-2012. It draws on the literature review, interviews and surveys to examine the conditions under which the mechanism arises, institutional changes that embed it, its operation and design, the role adopted by the institutional actors and citizens, and perceptions of them . The study concludes that even in apparently favorable conditions for strengthening participatory processes, when they are driven by government restrictions remain in its design and practice, due to the persistence of unequal power relations between institutional actors and citizens and the weak social fabric.

**Keywords:** democracy, citizen participation, institutionalized citizen participation, participatory budgeting, public management, Quito.

## **Agradecimiento**

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales, por el estímulo al concederme una beca para la Maestría en Gestión Pública y otra beca para la realización de esta investigación. A los docentes y personal administrativo, su apoyo fue fundamental durante mis estudios.

A mi Director de tesis, Ricardo Restrepo, por haber creído en este proyecto desde la primera vez que se lo mencioné, por sus valiosas sugerencias y acertados comentarios, por su confianza y paciencia, por su dedicación más allá de sus obligaciones. Espero haber aprendido aunque sea un poco de su calidad humana y de sus conocimientos.

A los funcionarios del municipio de Quito y particularmente de la Administración Zonal Calderón, quienes a pesar de sus ocupaciones colaboraron con su tiempo, testimonios y documentación. Un agradecimiento especial a Norma Villavicencio, por atender mis visitas y llamadas, y estar siempre dispuesta a solventar mis dudas y requerimientos.

A los dirigentes y ciudadanía de Calderón y Llano Chico, que de forma desinteresada accedieron a dar entrevistas y contestar encuestas, que fueron igual de valiosas. Su capacidad de diálogo y empatía hicieron más fácil el trabajo.

A mi familia. Mi madre, ejemplo de vida. Mis hermanas y hermanos y un cariño imperecedero. Angelina y Santiago, bendiciones del cielo que alegran el corazón.

A mis amigas y amigos, los de toda la vida, los de hace algunos años y los que encontré en el transcurso de la maestría. Son la familia que uno elige tener.

A Dios, por estar ahí siempre, para mí y para las personas que amo.

## Índice

Introducción.....	4
Capítulo 1. Democracia y participación ciudadana .....	11
1.1 Democracia, representación y participación .....	11
1.2 Participación ciudadana: algunas implicaciones .....	17
1.2.1 Tipos de participación ciudadana .....	23
1.2.2 Participación ciudadana institucionalizada .....	24
1.3 El giro participativo en América Latina.....	27
1.3.1 El caso emblemático del presupuesto participativo .....	31
1.4 El presupuesto participativo en Ecuador.....	41
1.4.1 Un balance inicial: lo local e informal .....	44
1.4.2 El escenario actual: la centralidad legal .....	47
1.5 Oportunidades y riesgos del presupuesto participativo .....	53
Capítulo 2. El contexto local y la evolución del sistema participativo.....	59
2.1 Información general del Distrito Metropolitano de Quito.....	59
2.2. La participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito .....	65
2.2.1 El modelo de gestión participativo del Distrito Metropolitano de Quito.....	68
2.3 La Administración Zonal Calderón .....	79
2.3.1 La parroquia de Calderón .....	82
2.3.2 La parroquia de Llano Chico .....	86
Capítulo 3. Marco metodológico .....	90
3.1 Alcance de la investigación .....	90
3.2 Estrategia mixta y justificación del caso seleccionado .....	91
3.3 Lineamientos metodológicos para el análisis del presupuesto participativo en la Administración Zonal Calderón .....	94
3.3.1 Aproximación descriptiva al proceso del presupuesto participativo .....	94
3.3.2 Análisis para estructurar el perfil del presupuesto participativo de la AZCA .....	95
3.3.3 El presupuesto participativo y sus protagonistas.....	103
Capítulo 4. El presupuesto participativo de la Administración Zonal Calderón.....	107
4.1 El proceso participativo .....	107
4.1.1 Ejes y criterios de distribución presupuestal y priorización de obras .....	111
4.1.2 Fases del presupuesto participativo .....	113
4.2 El perfil del presupuesto participativo de la Administración Zonal Calderón.....	120
4.2.1 Dimensión participativa.....	120
4.2.2 Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria .....	129
4.2.3 Dimensión normativa y legal.....	134

4.2.4 Dimensión territorial .....	138
4.3 El presupuesto participativo desde sus actores .....	142
4.3.1 Discursos institucionales y ciudadanos sobre el PP de la AZCA .....	142
4.3.2 Conocimiento y predisposición ciudadana a participar en los PP .....	175
Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones .....	201
Bibliografía.....	220
Anexos .....	231

## Índice de tablas

Tabla 1. Distribución normal o gaussiana por nivel de confianza y error muestral .....	104
Tabla 2. Ejes temáticos del presupuesto participativo .....	111
Tabla 3. Criterios para la distribución territorial del presupuesto participativo .....	112
Tabla 4. Criterios para la priorización de obras en parroquias urbanas y rurales .....	112
Tabla 5. Requisitos para solicitar obras de presupuesto participativo.....	115
Tabla 6. Matriz de validación de demandas .....	116
Tabla 7. Grado de ejecución de las obras priorizadas en los PP de la AZCA .....	128
Tabla 8. Inversión del PP de la AZCA .....	129
Tabla 9. Inversión total del PP del DMQ-2011 .....	130
Tabla 10. Espacios territoriales del PP de la AZCA .....	138
Tabla 11. Dimensiones, variables y arreglos democráticos del PP de la AZCA .....	140
Tabla 12. Conocimiento sobre leyes que regulan la PC por sexo y rango de edad .....	177
Tabla 13. Asistencia ciudadana a las reuniones de su barrio o sector por sexo y rango de edad .....	178
Tabla 14. Motivos de la no asistencia a reuniones barriales por sexo y rango de edad.....	180
Tabla 15. Conocimiento sobre el PP que se desarrolla en su barrio/sector .....	181
Tabla 16. Medios a través de los cuales la ciudadanía conoció de los PP que se realizan en su barrio por sexo y rango de edad .....	182
Tabla 17. Participación en el PP de los ciudadanos que conocen el mecanismo .....	183
Tabla 18. PC en otros espacios participativos generados por el gobierno local por sexo y rango de edad .....	185
Tabla 19. Otros espacios participativos en los que participa la ciudadanía por sexo y rango de edad.....	186
Tabla 20. Motivos de la ciudadanía para participar en los PP por sexo y rango de edad .....	188
Tabla 21. Valoración ciudadana del PP .....	189
Tabla 22. Dificultades identificadas en el PP .....	190
Tabla 23. Acciones para mejorar el PP de la AZCA .....	192
Tabla 24. Predisposición de los ciudadanos a participar en los PP por sexo y rango de edad... 194	
Tabla 25. Razones por las que los ciudadanos no están dispuestos a participar en los PP por sexo y rango de edad .....	195
Tabla 26. Medios preferidos por los ciudadanos para que les informen de la realización de los PP por sexo y rango de edad .....	196
Tabla 27. Obras que los ciudadanos solicitarían si participaran en los PP por sexo y rango de edad.....	198
Tabla 28. Nivel de participación ciudadana en el gobierno local PP por sexo y rango de edad	200

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Mapa de las administraciones zonales del DMQ .....	66
Gráfico 2. Niveles de dependencia institucional del presupuesto participativo del DMQ .....	110
Gráfico 3. Proceso del presupuesto participativo de la AZCA .....	119
Gráfico 4. Formas y espacios de participación ciudadana de los PP de la AZCA .....	122
Gráfico 5. Espacios, alcances y niveles de participación ciudadana del PP de la AZCA.....	125
Gráfico 6. Relación porcentual PP DMQ/partida 75 DMQ-2011 .....	130
Gráfico 7. Relación porcentual PP DMQ/presupuesto de inversión DMQ-2011 .....	131
Gráfico 8. Relación porcentual PP DMQ/presupuesto DMQ-2011 .....	131
Gráfico 9. Jerarquía normativa del presupuesto participativo de la AZCA .....	134
Gráfico 10. ¿Conoce alguna ley que regula la PC?.....	176
Gráfico 11. ¿Asiste con regularidad a las reuniones de su barrio/sector? .....	177
Gráfico 12. Motivos de la no asistencia a las reuniones barriales.....	179
Gráfico 13. ¿Conoce sobre los PP que se realizan en su barrio?.....	180
Gráfico 14. ¿Cómo se enteró Ud. del PP que se desarrolla en su barrio/sector? .....	182
Gráfico 15. ¿Ha participado en los PP que se desarrollan en su barrio/sector?.....	183
Gráfico 16 . ¿Ha participado o participa en otra instancia de PC promovida por el gobierno local, diferente al PP?.....	184
Gráfico 17. Otros espacios participativos generados por el gobierno local en los que participa la ciudadanía .....	185
Gráfico 18. ¿Qué lo motivó a participar en los PP que se realizan en su barrio/sector? .....	187
Gráfico 19. ¿Qué dificultades encontró cuando participó en los PP? .....	189
Gráfico 20. ¿Qué acciones considera pueden mejorar el PP desarrollado en su comunidad? ...	191
Gráfico 21. ¿Si Ud. tuviera la oportunidad y fuera invitado, participaría en los PP? .....	193
Gráfico 22. Razones por las que los ciudadanos no están dispuestos a participar en los PP .....	194
Gráfico 23. ¿A través de qué medio le gustaría que le informaran de la realización de los PP? .....	195
Gráfico 24. ¿Qué obra solicitaría si participara en los PP? .....	197
Gráfico 25. ¿Qué nivel de PC cree que existe en su sector? .....	199

## Índice de anexos

Anexo 1. Barrios o asentamientos que conforman la parroquia de Calderón .....	231
Anexo 2. Barrios o asentamiento que conforman la parroquia de Llano Chico .....	233
Anexo 3. Entrevista semi estructurada para establecer el proceso y el diseño democrático del presupuesto participativo de la Administración Zonal Calderón .....	234
Anexo 4. Entrevista estructurada para obtener las percepciones de los actores institucionales y ciudadanos sobre el PP de la AZCA.....	236
Anexo 5. Encuesta semi abierta del nivel de información ciudadana sobre el PP de la AZCA y su predisposición a participar en este mecanismo .....	238
Anexo 6. Síntesis de entrevistas a los actores institucionales .....	240
Anexo 7. Síntesis de entrevistas a los actores ciudadanos .....	255

## Introducción

Desde la aprobación de la Constitución de 2008, en el Ecuador se han creado varios cuerpos normativos que institucionalizan la participación ciudadana (PC) en todos los niveles de gobierno. La participación se ha establecido como un eje transversal en la gestión pública ecuatoriana, de forma particular en los gobiernos locales. Planes, agendas, presupuestos y en general las políticas públicas aluden a un componente participativo a ser efectivizado de forma obligatoria.

Precisamente, este origen formalizado de los mecanismos de PC genera muchos temores debido a los riesgos de subutilización, cooptación y subordinación de las instancias participativas. Y es que cuando los procesos participativos son impulsados desde la institucionalidad hay que tener en cuenta las verdaderas intenciones de sus promotores, pues estas prácticas en lugar de estimular el fortalecimiento del tejido social más bien pueden devenir en su desarticulación (Cunill, cit. por Ruiz, 2007).

Experiencias previas en América Latina donde los gobiernos nacionales fueron los impulsores de los procesos participativos arrojaron resultados poco alentadores, incluso en mecanismos que habían sido exitosos como el presupuesto participativo (PP). La razón es que el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos implica ciertas condiciones en la institucionalidad y en la sociedad civil, que, dependiendo del caso, pueden facilitar o dificultar la realización de los procesos participativos (Goldfrank, 2006). Más aún, cuando en los países de la región la promulgación de leyes que incorporan PC responden a la inestabilidad política de los gobiernos (Hevia, 2007)

y la sociedad civil no logra empoderarse de los espacios participativos propiciados desde la institucionalidad (Montecinos, 2012).

El Ecuador es parte de esta tendencia regional de adopción de procesos participativos, no solo a través de su Constitución sino también de normativas de carácter nacional como la Ley de Participación Ciudadana (2010) y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (2010). Las dos últimas establecen la creación a nivel de los gobiernos locales de sistemas de gestión participativos encargados de llevar a la práctica los diversos mecanismos de PC establecidos en la carta constitucional.

Surgen entonces dos interrogantes: ¿Cómo afrontan los gobiernos locales la institucionalización de la participación ciudadana? Y la obligatoriedad de realizarla ¿Permite generar una mayor y más diversa participación de la ciudadanía?

En este sentido, a través del estudio de caso del PP de la Administración Zonal Calderón (AZCA), perteneciente al Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), la presente investigación tiene como principal propósito analizar la implementación de este mecanismo de PC en sus tres primeros años de ejecución, 2010 – 2012, poniendo particular énfasis en identificar el escenario en el que surge, las modificaciones institucionales, el diseño que adopta, las principales limitaciones, y la participación de los actores institucionales y ciudadanos dentro del proceso.

La importancia de discutir el PP de la AZCA deviene de los pocos estudios que existen en el Ecuador que muestren y analicen el proceso de ejecución de un mecanismo

participativo en particular, como lo es el PP, pues la mayoría de los trabajos existentes abordan la PC de forma general y a través de experiencias desarrolladas en gobiernos locales pequeños, rurales y con preponderancia de habitantes indígenas<sup>1</sup>; pero poco se ha explorado de la práctica participativa en áreas urbanas, con gran cantidad de habitantes y con una realidad muy dinámica y heterogénea como lo es el DMQ<sup>2</sup>.

Además, analizar el PP implica indagar sobre el mecanismo de PC considerado el punto de inicio de la democracia participativa (Porto Alegre, 1989) y el más generalizado a nivel mundial (Cabannes, 2006: 29), pues ha demostrado que su implementación puede conllevar una serie de beneficios tanto para la sociedad como para la institucionalidad. Algunos de esos beneficios son: profundización de la democracia, promoción de la cultura participativa y fortalecimiento del tejido social, redistribución y maximización de los recursos, control y transparencia de la gestión, impulso de procesos de modernización administrativa y aporte a la planificación, fortalecimiento de la confianza entre ciudadanos y gobierno, entre otros. (Cabannes, 2006: 37-41).

Asimismo, este mecanismo ha sido objeto de un sinnúmero de investigaciones en todo el mundo y su literatura ha proliferado en torno a dos criterios: expansión y objeto de estudio. Sobre la expansión existen tres etapas: Primera, de 1989 a 1997, las “experimentaciones” en pocas ciudades; segunda, de 1997 al 2000, la “masificación brasileña”; y tercera, de 2000 en adelante, la “expansión y diversificación” fuera de Brasil (Cabannes, 2006: 30). Según el objeto de estudio tenemos tres tipos de investigaciones: las interesadas en “mostrar y demostrar las bondades del PP”; las

---

<sup>1</sup> Podemos destacar los estudios realizados sobre Cotacahi (Ortiz, 2004) Guamote y Cotacahi (Ramírez, 2001) y Píllaro, Montúfar y Nabón (Ruiz, 2007).

<sup>2</sup> Quito es la capital del Ecuador, tiene una extensión de 4.235,2 km<sup>2</sup> y una población de 2'239.191 habitantes. VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010, en: [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

concentradas en el “diseño institucional y condiciones de éxito”; y las que tratan de explicar los “vínculos entre instituciones participativas y representativas” (Montecinos, 2012: 4).

Esta investigación explora los tres objetivos, pues si por un lado describe las condiciones que favorecieron la emergencia del PP, por otro lado analiza la relación que se ha establecido entre las instituciones participativas y las representativas, y también da cuenta, desde las percepciones de sus actores, de los beneficios que genera el PP.

La hipótesis que orientó el presente trabajo planteó que si bien el gobierno local del DMQ realizó modificaciones institucionales para acoger la presupuestación participativa y existió la voluntad política de las autoridades para implementarla; el PP de la AZCA, en sus tres primeros años, no ha generado una amplia y diversa PC. Se sostiene que son la permanencia de relaciones asimétricas de poder entre actores institucionales y ciudadanos, y la debilidad del tejido social, los principales factores que mermaron el involucramiento de la sociedad civil en el proceso participativo.

Valga señalar, no obstante de esta conjetura, que la investigación no es una reprobación de la PC institucionalizada *per se*, sino más bien un intento por comprender y exponer las razones por las que bajo condiciones aparentemente favorables a la práctica participativa, un mecanismo como el PP, que ha demostrado ser capaz de aportar a la gestión pública y a la sociedad civil como ocurrió en Porto Alegre, ve reducida su potencialidad en el DMQ. Asimismo, la capacidad propositiva que se imprime a la investigación, en cuanto identifica limitaciones y establece recomendaciones para superarlas, puede servir para mejorar la práctica participativa en la ciudad de Quito.

En este punto, es pertinente indicar los límites de la investigación, especialmente en cuanto al espacio geográfico y el tiempo de análisis. Al tratarse del estudio de caso del PP de la AZCA, 2010 – 2012, los descubrimientos son válidos para el nivel local, es decir, para el DMQ, por lo que no pueden generalizarse conclusiones para el resto del país, propósito para el cual sería necesario un estudio comparado de procesos participativos en diferentes gobiernos locales que de alguna manera puedan representar, aunque mínimamente, la diversidad de las prácticas participativas que se desarrollan en el Ecuador.

Otra limitación es que si bien los descubrimientos en cuanto a las modificaciones institucionales y el diseño del PP pueden ser generalizados a toda la ciudad, debido a que los procesos participativos en el DMQ manejan un mismo modelo de gestión, las conclusiones en torno a la sociedad civil deben guardar la consideración de que la dinámica participativa de los ciudadanos es diferente de una a otra Administración Zonal, entre otras cosas porque los niveles de consolidación territorial y el tejido social existentes son distintos.

Asimismo, hay que tomar en cuenta que al tratarse de una investigación que aborda los tres primeros años de realización del PP se concentra en analizar la experiencia poniendo particular atención en el proceso, el diseño del mecanismo, los actores, sus posiciones y actuaciones; y no tanto así en su impacto en la mejora de la gestión administrativa ni en los cambios en la calidad de vida de la población.

En la parte metodológica, esta investigación es tanto cualitativa como cuantitativa, pues hace uso de revisiones documentales, entrevistas y encuestas, para analizar y caracterizar el PP de la AZCA.

La revisión documental de publicaciones sobre democracia, participación y PP permitió adquirir un conocimiento teórico adecuado de los elementos que transversalizan la investigación; y la de ordenanzas, reglamentos, actas, informes, y otros, posibilitó el rastreo y descripción del proceso. Las entrevistas fueron un aporte fundamental para afianzar la comprensión del mecanismo, así como para conocer las percepciones de los actores institucionales y ciudadanos sobre el proceso participativo. Y las encuestas permitieron conocer el nivel de información de los habitantes de la AZCA sobre el PP y su predisposición a participar en él.

La tesis está dividida en cinco capítulos. En el primer capítulo se hace un acercamiento al tema de la PC en función de la crisis de la democracia representativa y la emergencia de la democracia participativa, así como se exponen sus principales potencialidades y el complejo escenario que trae su institucionalización. Con estos conceptos aterrizamos los procesos participativos en el contexto de América Latina y del Ecuador, particularmente en torno al PP.

En el segundo capítulo se describen las características más relevantes del DMQ y de su proceso de institucionalización de la PC. Se exponen algunos hechos importantes que la propiciaron, las primeras experiencias y la evolución del modelo de gestión participativa. Se señala el contexto político donde emergió el PP y se hace una caracterización de Calderón y Llano Chico, las dos parroquias que conforman la AZCA.

En el tercer capítulo se detallan los aspectos metodológicos utilizados en la investigación. El alcance, las herramientas, los lineamientos descriptivos del proceso, las dimensiones y categorías utilizadas para establecer el diseño del mecanismo, la población y el tipo de muestra seleccionada para las encuestas.

En el cuarto capítulo se describe y analiza el PP de la AZCA en base a tres aspectos. Primero, el funcionamiento del PP, sus ejes de acción, los criterios de priorización de obras y las fases del mecanismo. Segundo, el diseño democrático que adquiere el PP en base a cuatro dimensiones y 18 variables. Tercero, los criterios que sobre este mecanismo tienen los actores institucionales y ciudadanos.

Finalmente en el quinto capítulo se establecen algunas conclusiones y recomendaciones.

Cabe indicar que esta investigación, al dar cuenta del proceso de implementación del PP de la AZCA, el contexto, el diseño, las acciones y los actores involucrados genera ciertas pistas para estudios y prácticas futuras sobre procesos similares en el Ecuador, pistas que pueden establecerse en torno a las condiciones previas, metodología, modificaciones institucionales, dificultades ciudadanas, conflictos, y otros.

## Capítulo 1. Democracia y participación ciudadana

En este capítulo hacemos un acercamiento al tema de la participación ciudadana (PC) en función de la crisis de la democracia representativa y la emergencia de la democracia participativa, así como exponemos sus principales potencialidades y el complejo escenario que trae su institucionalización. Con estas nociones hacemos un repaso de la trayectoria de la PC en América Latina y de su mecanismo más emblemático, el presupuesto participativo (PP), sus logros en Porto Alegre y las dificultades de su consolidación cuando es impulsada por leyes nacionales. Finalmente, hacemos un balance de la trayectoria del PP en Ecuador, el escenario actual que se le presenta y establecemos algunas oportunidades y riesgos de su institucionalización.

### 1.1 Democracia, representación y participación

La aceptación de la democracia como forma de gobierno es indiscutible en el mundo de hoy. El pasado siglo XX y el naciente siglo XXI reflejan la tendencia de la mayoría de países<sup>3</sup> a hacer efectivo el “*gobierno del pueblo*”<sup>4</sup> que empezó a ser probado en la antigua Grecia. Sin embargo, la historia de la democracia ha supuesto concepciones enfrentadas en torno al nivel de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, especialmente entre quienes defienden la democracia representativa y quienes abogan por la democracia directa.

---

<sup>3</sup> Shapiro (2011) señala la siguiente evolución estadística del número de democracias en el mundo: fin de la Segunda Guerra Mundial, 19; 1974, 35; comienzos de la década de 1990, 59; 1996, 81; y en 2007, 95.

<sup>4</sup> Etimológicamente “democracia” deriva de la palabra *démokratia*, cuyas raíces son *demos*, pueblo, y *kratos*, gobierno o control; es decir, es la forma de gobierno en la que el pueblo es quien gobierna, el gobierno del pueblo.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la democracia liberal representativa se convierte en la forma de gobierno hegemónica<sup>5</sup> en el mundo. La mayoría de países occidentales, incluyendo desde finales de la década de los setenta a los de América Latina, acogieron esta forma de gobierno que, no obstante, presenta una serie de limitaciones.

Boaventura De Sousa (2004a) critica de este sistema su visión de “democracia como forma, no como sustancia”, es decir, como mero procedimiento electoral para elegir a los representantes y no como una “forma de vida”, de “perfeccionamiento de la convivencia humana” (De Sousa, 2004a: 45). La democracia así es reducida a las elecciones como el único momento en el cual los ciudadanos pueden participar, pues desde el instante en que eligen a sus representantes les autorizan a que actúen en su nombre, y esa autorización es vista por este tipo de democracia como legitimadora de todas las acciones futuras de los representantes, sin considerar que la autorización ciudadana no se agota en un único momento ni con un único proceso.

El papel de las burocracias centralizadas, propias de la democracia representativa, también es cuestionada por De Sousa, quien considera no tienen la capacidad de “absorber todas las informaciones contenidas en gestión pública” (Domingues; Fung y Wright, cit. por De Sousa, 2004a: 43) y que es un error que pretendan “dar soluciones homogéneas a cada problema”; siendo que cada vez son más necesarias las soluciones plurales para grupos y necesidades también plurales; y por lo tanto, el conocimiento de los actores sociales es un elemento fundamental para la “ejecución de políticas complejas en las áreas social, ambiental o cultural” (Sabel et. al., cit. por De Sousa, 2004a: 43).

---

<sup>5</sup> Siguiendo a De Sousa (2004a: 38) entendemos por hegemonía a “la capacidad económica, política, moral e intelectual de establecer una dirección dominante en la forma de abordaje de una determinada cuestión”, en este caso, la de la democracia.

Asimismo, De Sousa señala del sistema liberal representativo “la dificultad de representar agendas e identidades específicas”, dado que la realidad ha dejado ver que “los sectores sociales menos favorecidos y las etnias minoritarias no logran que sus intereses sean representados en el sistema político con la misma facilidad que el de los sectores mayoritarios o económicamente más prósperos” (De Sousa, 2004a: 49), dando lugar a problemas en la relación entre representación y diversidad.

Estas limitaciones de la democracia liberal representativa, que ubica la participación de los ciudadanos únicamente en el ámbito electoral, sumada a “la prioridad conferida a la acumulación del capital con relación a la redistribución social”, generaron en los países centrales donde se había profundizado este régimen una degradación de las prácticas democráticas conocida como la “doble patología”: la de participación, reflejada en la apatía ciudadana por los procesos electorales; y la de la representación, con unos ciudadanos que se sienten cada vez menos representados por sus gobernantes (De Souza, 2004a: 37, 38 y 54).

La situación de desencanto no era muy diferente en los países de América Latina, que tras superar los regímenes dictatoriales adoptaron la democracia representativa como forma de gobierno; pero pronto los conflictos sociales y económicos ocasionados por el modelo neoliberal y la incapacidad de los representantes de hacer efectivas las demandas de sus representados, hicieron que emerjan cuestionamientos al régimen vigente y se plantee la necesidad de ir hacia una democracia más participativa.

Por primera vez la PC es vista como un “instrumento para la profundización de la democracia” (Cunill, 1997: 76-78), emergiendo procesos participativos que dejan ver

una nueva posibilidad de innovación democrática: la democracia participativa. Dagnino, Olvera y Panfichi sobre ella señalan:

La democracia participativa tiene otra visión cuyo fundamento es la ampliación del concepto de política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos, de lo que se deriva una noción de democracia como un sistema articulado de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 15).

La democracia participativa configura a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos como el elemento fundamental de la profundización democrática, ya que ésta permite que el poder de decisión que tiene el estado sea democratizado hacia la sociedad civil, y promueve la generación de mayor igualdad al posibilitar la formulación de políticas públicas dirigidas a combatir las desigualdades sociales (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 51).

El ciudadano<sup>6</sup> se constituye en el protagonista de la democracia participativa asumiendo un rol activo en los asuntos públicos más allá del voto electoral al que lo había relegado el sistema representativo, pues se considera que “es el ciudadano quien mejor conoce sus problemas, por tanto, cuando puedan tomar parte en las decisiones públicas que les

---

<sup>6</sup> La categoría de ciudadanía que aquí empleo alude a un enfoque integral, en el sentido de que las personas tienen y ejercen igualitariamente derechos y deberes políticos, sociales, económicos y culturales, además de reconocer plenamente la existencia de otras identidades; sin embargo, soy consciente que esto puede resultar homogeneizador, pues la ciudadanía no es una práctica consolidada sino una aspiración que implica una acción permanente por superar profundos déficits en su ejercicio pleno, y que existen actores, necesidades e intereses diversos que no pueden ser agrupados uniformemente.

afectan lo harán, y lo harán con mayor eficacia que los propios técnicos del gobierno” (Viejo, Martí-Costa y Parés, cit. por Montecinos, 2012: 3).

Esta democracia si bien critica las características de exclusión de la variante representativa no contempla su desaparición, sino más bien plantea una relación de “complementariedad” (De Sousa 2004a: 68), entendiendo que “no se puede prescindir de los representantes políticos” (Macpherson, cit. por Montecinos, 2012: 3) ni de las instituciones representativas; pero que éstos deben superar las limitaciones que condujeron a su divorcio con la ciudadanía y generar cambios que permitan la participación de los ciudadanos en las actividades públicas.

Bajo esta perspectiva, cabe repensar el diagnóstico generalizado de que el problema de la exclusión ciudadana fue la democracia representativa. El fundamento de este sistema es el contrato bajo el cual el pueblo soberano delega su poder a uno o varios representantes para que éstos actúen en su nombre y en favor del bien colectivo; sin embargo, un estado que excluye a las grandes mayorías y concentra los derechos y privilegios en pequeños grupos vinculados con el poder político y económico, no puede considerarse que ha cumplido su parte del contrato.

Entonces, resulta cuestionable que ese control mínimo del pueblo sobre el estado, únicamente en los procesos electorales, sea suficiente para considerar que una sociedad es democrática si el gobernante no cumple lo prometido; se trataría más bien de una “democracia mínima” que privilegia a una élite minoritaria por sobre la mayor parte de la población (Restrepo, 2013: 6 y 7).

Así, que la democracia participativa no descarte a la representativa sino más bien pretenda una relación de complemento mutuo, hace necesaria la consolidación efectiva de esta última, en el sentido de que debe velar por el interés común y generar las condiciones necesarias para efectivizar los derechos ciudadanos, incluidos los de participación. Así, lo que esta complementariedad busca es una articulación armónica entre las instituciones representativas y las instituciones participativas que genere un acercamiento entre los gobernantes y los gobernados. Pero se trata de un acercamiento no solo en el sentido de que los representantes sintonicen las demandas ciudadanas sino que ahora son los ciudadanos quienes se involucran en el proceso de las políticas públicas y deciden cómo dar respuestas a sus demandas.

La democracia participativa, además, se ubica en un punto tal que permite no solo la reconciliación de representantes y ciudadanos sino también la superación de criterios de incompatibilidad entre democracia representativa y democracia directa, pues bien recurre a la una como a la otra dependiendo del requerimiento y viabilidad en un contexto determinado. En su momento Bobbio (2001) ya lo señala, al decir que:

[...] entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa hay un *continuum* de formas intermedias y que por ello, un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a diversas situaciones y a diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas. De hecho esto implica que la democracia representativa y la democracia directa no sean dos sistemas alternativos, en el sentido de que allí donde existe uno no puede existir el otro, sino que son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente (Bobbio, 2001: 60, 61).

Entonces, la democracia participativa sería esa “democracia integral” de la que Bobbio habla, y que posibilitaría la reconciliación entre los defensores de la democracia representativa y los de la democracia directa. Sin embargo, la compleja articulación entre ambas instancias y el juego de poder e intereses que entre ellas se establece hace que la relación de complementariedad pueda inclinarse también por una relación asimétrica de subordinación en favor de las instancias representativas y en detrimento de la sociedad civil. En este difícil contexto, la PC tiene fundamental relevancia porque es a través de su ejecución que todos estos procesos democratizadores, articuladores o de subordinación se ponen en evidencia.

## **1.2 Participación ciudadana: algunas implicaciones**

La “participación” es uno de los términos más utilizados en la actualidad y al tratarse de una palabra polisémica tienen diversos significados que hacen difícil su conceptualización. Un acercamiento básico del término nos remite al verbo “participar” que significa “tomar parte en algo”<sup>7</sup>.

Siguiendo de forma literal esta definición, para participar sería indispensable la existencia de “algo” o mejor de “alguien” con quien ejecutar esa participación, lo que imposibilitaría que se participe para uno mismo, sino más bien la participación exigiría una vinculación, por más mínima que esta sea, entre dos o más personas, de modo que “la participación es siempre un acto social” (Merino, 2001: 9).

---

<sup>7</sup> Diccionario de la Real Academia Española (DRAE, 2012).

Entonces, todas las personas, de alguna forma y en alguna medida, participamos en alguno de los distintos ámbitos que configura la vida en sociedad: familia, escuela, trabajo, etc.; no obstante, al hablar de PC es necesario diferenciarla de otros tipos de participación, en donde también existe intervención de los individuos pero con un sentido diferente.

Nuria Cunill, citada por Unda y Ramírez (2003: 15-16), habla de cuatro tipos de participación: comunitaria, social, política y ciudadana. Si bien estos cuatro tipos de participación son identificados de forma particular, en la práctica no se encuentran absolutamente separadas una de la otra, sino más bien, combinan algunas de las características de varias de ellas a la vez. Cada una puede entenderse así:

- *Participación comunitaria* son las acciones de las personas sobre asuntos que tienen que ver con su vida más inmediata, del día a día. Abarca cuestiones simples de la vida cotidiana como cuidar el hijo de una vecina, o aquellas que requieren cierto nivel de organización como la minga de limpieza de un barrio.
- *Participación social* es la acción de las personas como parte de organizaciones formales, generalmente en defensa de los intereses de sus integrantes. Contempla las acciones colectivas emprendidas por movimientos sociales o gremios, como por ejemplo la movilización de los maestros por mejores condiciones laborales.
- *Participación política* tiene que ver con la actuación de las personas en instancias y mecanismos del sistema político, como los partidos o el voto electoral. El ejemplo más representativo es el voto de un ciudadano para elegir al presidente de un país o al alcalde de un cantón.

- *Participación ciudadana* se refiere a la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, pero siempre que sea en representación de intereses colectivos. Ejemplos de este tipo de participación son las veedurías ciudadanas, las asambleas populares, etc.

Como podemos notar, la PC tiene un sentido democratizador del estado, ya que promueve una relación directa de sus instituciones con los ciudadanos, lo que hace necesario que las entidades estatales flexibilicen su estructura, transparenten las áreas de su ejercicio y faciliten la inclusión de las personas en la lógica de la gestión gubernamental. De esta manera el ciudadano comparte el poder de decisión del estado sobre los asuntos de interés común y puede incidir en todo el proceso de formulación de las políticas públicas así como en el control estatal.

La vinculación de la sociedad civil con los asuntos del quehacer público apunta directamente a la administración pública e implica la elaboración de una serie de diseños institucionales, mecanismos e instancias participativas que permitan a los ciudadanos incidir en las actividades del estado; pues se considera, además, que la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos “puede mejorar el control y la eficiencia de la administración pública, fortaleciendo, simultáneamente, a la ciudadanía” (Cunill, 2005: 53).

Este proceso de acceso ciudadano a los diferentes espacios de la gestión gubernamental requiere también una apertura y transformación profunda de los funcionarios públicos, pues “plantea cambios radicales en la forma de pensar y ejercer la política, esto es, el poder, la representación y la participación de la sociedad” (Dagnino, Olvera y Panfichi,

2006: 19), apuntando a una valoración del saber ciudadano y a la articulación de los conocimientos técnico y popular que permitan mejorar las políticas públicas y las decisiones estatales.

Un elemento importante de la PC es que se justifica únicamente si esa participación no se remite a representar y defender intereses personales sino más bien aquellos que le son comunes a un conjunto de personas; esto implica la voluntad de participar y un sentimiento de pertenencia a un grupo, comunidad, barrio, etc. El ciudadano asume un rol protagónico en las decisiones gubernamentales en tanto su actuación emana de la deliberación y el consenso que, sobre necesidades y aspiraciones, establece con otros ciudadanos.

Un planteamiento bastante preciso de PC es el que realiza Ziccardi, citada por Hevia, quien la entiende como:

[las] formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas [...] La idea central es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía (Ziccardi, cit por Hevia, 2007: 3 y 4).

Asimismo, y como parte de la profundización democrática, la PC está directamente relacionada con la ampliación del sentido de lo público y la construcción de ciudadanía.

La PC cuestiona el concepto de lo público, de la “esfera pública”<sup>8</sup>, tradicionalmente remitido a lo estatal, al espacio de “la deliberación colectiva de la sociedad” (Lechner, cit. por Cunill, 1997: 61, 62). Lo público se constituye en el escenario de las relaciones que se tejen entre los integrantes de una sociedad heterogénea y de éstos con las instituciones estatales; un lugar que permite la visibilización de una diversidad de actores y temas, y posibilita escuchar voces coincidentes o disidentes en un contexto de permanente deliberación<sup>9</sup> y de “igualdad de recursos de los participantes en términos de información, conocimiento y poder” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 23).

Más que un lugar físico, lo público es “un espacio simbólico de deliberación y actuación colectiva” (Quiroga, 1996: 151), un escenario que la sociedad ocupa, de la que se apropia para tematizar, deliberar y decidir sobre asuntos de interés colectivo, y reivindicarlos ante el estado.

Igualmente, la PC apunta a la “construcción de ciudadanías” (Cunill, cit. por Unda y Ramírez, 2003: 33) en el sentido de que el ciudadano se constituye como tal en el ejercicio igualitario de sus derechos y el cumplimiento de sus responsabilidades con la sociedad. Es la igualdad de oportunidades para acceder a los recursos necesarios lo que permitirá a los ciudadanos ejercer plenamente sus derechos y tomar parte en las actividades comunes; lo que nos llevaría a una “producción de ciudadanos activos,

---

<sup>8</sup> Cunill (1997: 29) señala que el término “esfera pública” proviene de la traducción al español de la noción *öffentlichkeit* que J. Habermas utilizó en una investigación de 1962 para referirse a la “esfera pública” burguesa. Esta noción fue traducida en primera instancia como “publicidad”, que en esa época hacía referencia a la “vida social pública”, pero que en la actualidad al haber perdido aquella connotación se admite las traducciones de “vida pública”, “esfera pública”, “público”, y a veces hasta de “opinión pública”.

<sup>9</sup> Se entiende por deliberación a “un proceso de discusión y de reflexión del que puede resultar una visión más precisa de los conflictos que subyacen a determinada problemática y de cómo estos pueden ser abordados” (Stewart, cit. por Cunill: s/n: 20).

autónomos y responsables de sus vidas y de sus destinos colectivos” (Ramírez, 2001: 16).

Podemos señalar entonces, la importancia que tiene la PC no solo para la sociedad civil sino también para el estado, pues sus potencialidades van desde profundizar la democracia y mejorar las políticas públicas hasta otorgar legitimidad al gobierno (Hernández, 2009: 1 y 2). Sin embargo, los procesos participativos no están exentos de una serie de críticas y riesgos. Sus detractores elitistas precisamente la acusan de ser una “fuente de ineficiencia (básicamente por el tiempo y el dinero que consume), e incluso de debilitamiento de las autoridades gubernamentales”. Otros criterios señalan que “la propia construcción de ciudadanía puede a veces ser limitada por la participación ciudadana en los asuntos públicos, no sólo porque eventualmente ésta puede atentar contra su eficiencia sino porque puede profundizar las asimetrías en la representación social” (Cunill, 2005: 61).

A estas críticas, Subirats, citado por Hernández (2009: 2), suma algunas concepciones acerca de quienes participan y de los ciudadanos en general:

- La gente en realidad no quiere participar, pues cada proceso participativo es engorroso y toma mucho tiempo, lo cual se convierte en una carga más para personas de por sí ocupadas con la vida diaria.
- Los ciudadanos, cuando participan, lo hacen de una manera inconstante, lo cual evita el buen funcionamiento de las instancias de participación.
- Quienes participan son siempre los mismos, por lo que no se puede decir que son representantes en conjunto de la comunidad.

- Los participantes recurrentes solamente se representan a sí mismos ante los órganos de gobierno, lo cual no contribuye a la idea de favorecer una mejor presencia de los distintos intereses de la comunidad.

La implementación de la PC está sujeta a muchos factores y actores que pueden desvirtuar su esencia democrática así como su eficiencia administrativa, por lo tanto, es necesario revisarla y fortalecerla constantemente, pues ella constituye la esencia misma de la democracia participativa y como tal no constituye solo una apuesta por nuevos procedimientos ni metodologías sino fundamentalmente por una forma de vida.

### **1.2.1 Tipos de participación ciudadana**

El involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos no se desarrolla de forma uniforme ni en igual medida, sino más bien existen distintos tipos de PC que dan cuenta de los diferentes niveles de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública, dependiendo de los objetivos que se persigan. Pedro Mujica (2005: 16-18) establece cinco tipos de PC, los cuales son:

- *Informativa*. Es considerada la “condición básica para la existencia de cualquier tipo de participación” y el gobierno debe velar porque la información de los diversos temas en debate o de las políticas a implementarse lleguen a la ciudadanía de forma “adecuada, oportuna, completa y ampliamente accesible”.
- *Consultiva*. El gobierno abre un espacio para que la ciudadanía dé su opinión y aporte a los temas que se debaten, sin que esto implique necesariamente una condicionante para los tomadores de decisiones.

- *Decisoria*. La ciudadanía tiene incidencia directa en la toma de decisiones pues la consulta realizada desde el gobierno tiene carácter vinculante, es decir, es de cumplimiento obligatorio para la autoridad. Este tipo de PC busca que las políticas que se implementen obedezcan a los intereses de la sociedad por sobre los intereses de la institucionalidad. Aquí los ciudadanos son consultados y tienen capacidad de negociación, influencia, decisión y también de controlar el cumplimiento de las decisiones tomadas.
- *Co-gestora/Ejecutora*. Corresponde al grado de influencia máxima de la sociedad civil en la gestión pública, pues su participación va desde “el diagnóstico, la ejecución hasta la evaluación de las políticas públicas”. Combina la toma de decisiones con la satisfacción de necesidades, pues los beneficiarios son parte de la gestión y ejecución de la política que da respuesta a sus demandas, tratando con esto de “romper el formalismo burocrático por un tipo de solución más directa”.
- *Instrumental*. La ciudadanía utiliza la oferta tal cual viene desde el gobierno, actuando fundamentalmente como un “usuario-cliente” que no buscará incidir en la gestión pública mientras satisfaga sus necesidades.

### **1.2.2 Participación ciudadana institucionalizada**

Mainwaring y Scully (1997: 12) citando a Samuel Huntington, dicen que la “institucionalización es el proceso mediante el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad”; y agregan que, a través de la institucionalización “se afianza y se da a conocer [...] una práctica u organización”, lo que hace que “los actores desarrollen expectativas, orientaciones y conductas basándose en la premisa de que esa práctica u organización prevalecerá en el futuro previsible”.

Sin embargo, las instituciones formales suelen crearse en función de los intereses y objetivos de quienes tienen mayor poder de negociación (North, cit. por Villareal, s/n: 38) y por lo tanto, en el caso de la PC, su institucionalización puede fomentarla o limitarla, según exista o no un proyecto de profundización democrática que motive su institucionalización.

En este sentido, América Latina es una de las regiones donde existe una tendencia generalizada por la institucionalización de la PC. Basta una primera mirada al estudio de Hevia (2007) en la que analiza 19 constituciones<sup>10</sup> y seis leyes secundarias de la región que contienen mecanismos de PC. Remitiéndonos solo a la cantidad y la importancia de dichas legislaciones podríamos pensar en una apuesta generalizada de Latinoamérica por la democracia participativa; empero, como el mismo autor da cuenta en su investigación, las leyes no siempre son llevadas a la práctica y su realización no necesariamente implica una ampliación democrática.

La institucionalización de la PC si bien fortalece los procesos participativos al darles un asidero que los hace exigibles ante la ley, también los vuelve más vulnerables a los intereses de los actores estatales, más si la inclusión de los mecanismos de participación en las normativas latinoamericanas no responde a una “petición de nuevos marcos legales más participativistas” sino a una reacción a la inestabilidad política de los gobiernos (Hevia, 2007: 22, 43).

Además, una vez creada las leyes éstas pueden ser subutilizadas o cooptadas por los gobiernos de turno, quienes las utilizan de acuerdo a sus intereses, mientras la

---

<sup>10</sup> Los países cuyas constituciones fueron analizadas son: Argentina, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, República Dominicana, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela.

ciudadanía no logra empoderarse. Welp (2008), en un estudio comparado de Argentina, Ecuador y Perú analiza los mecanismos de democracia directa y concluye que, en Ecuador, a nivel nacional éstos son utilizados para legitimar al gobierno, una especie de encuesta de opinión sobre éste; y a nivel local son “instrumentos de presión política” de los gobiernos locales frente al gobierno central<sup>11</sup>. Además, señala que el “errático funcionamiento” de estos mecanismos podría explicar, en parte, que los ciudadanos acudan escasamente a ellas para resolver sus demandas y prefieran mayoritariamente “tomar las calles”<sup>12</sup> (Welp, 2008: 119-128).

La cooptación de la PC entonces genera una “relación subordinada” (Tatagiba y Chaves, cit. por Montesinos, 2012: 4) de las instituciones participativas por las representativas, y los procesos de participación en lugar de fortalecer la democracia terminan legitimando una especie de “democracia participativa cooptada” (Wampler, cit. por Montecinos, 2012: 4), donde los mecanismos participativos son transformados en procesos que reproducen una relación de arriba hacia abajo y en la cual los “intereses y actores hegemónicos encuentran una forma de prevalecer sobre intereses y actores subordinados, con menos capital político o de organización” (De Sousa, 2004a: 55), retirándole a la participación su potencial democrático y convirtiéndolo en instrumento al servicio de los poderes políticos.

---

<sup>11</sup> Yanina Welp centra su estudio comparado en el análisis de tres mecanismos de democracia directa: consultas populares, iniciativas ciudadanas y revocatorias de mandato; implementados en tres países de América Latina: Argentina, Ecuador y Perú. De estos mecanismos observa su puesta en marcha y adecuación a la normativa; su origen, pudiendo ser obligatorio (Constitución) o partir desde los poderes del estado o la ciudadanía; el nivel de gobierno en el que se ha implementado; y los resultados, en términos de participación, rechazo o aceptación de las propuestas y toma efectiva de decisiones.

<sup>12</sup> Hay que tener presente que la protesta no es excluyente de la PC, pues a través de ella la sociedad también puede incorporar sus demandas en la agenda pública, muchas veces incluso con mayor incidencia que el que logran ciertos mecanismos participativos contemplados en las normativas. No obstante, cabe observar igualmente si dichas acciones colectivas responden a intereses corporativistas, a agendas propias de los líderes protestatarios, o realmente pueden ser una matriz de PC.

Con la institucionalización, la PC queda expuesta al riesgo de ser reducida a una simple herramienta de “legitimación del gobierno” (Tatagiba y Chaves, cit. por Montecinos, 2012: 4); y en lugar de ser constructora de ciudadanía, se vuelve desmovilizadora y limitadora de la participación; lo que además puede “conllevar una desarticulación del tejido social y/o fortalecer asimetrías en la representación social, redundando en el debilitamiento de la sociedad civil” (Cunill, cit. por Ruiz, 2007: 9).

Así, la relación entre la PC institucionalizada y el fortalecimiento de la democracia se desarrolla en un escenario complejo y lleno de obstáculos; sin embargo, la ruta a seguir no sería la des-institucionalización de los mecanismos participativos, pues incluso las primeras innovaciones democráticas tenían, aunque mínimas, instituciones que normaban y permitían su desarrollo, lo que cabe es más bien que los ciudadanos ocupen esos espacios y se apropien de las herramientas participativas, pues hasta el momento han sido bastante subutilizados o se han configurado como procesos más consultivos que deliberativos y con poco impacto en la decisión de las políticas públicas.

### **1.3 El giro participativo en América Latina**

Desde finales de los años 80, América Latina se ha convertido en un escenario de permanente emergencia de innovaciones democráticas. Los límites del sistema político representativo y del modelo económico neoliberal, evidenciado en un crecimiento económico inestable, una pobreza y exclusión social acentuadas, y el desprestigio de las instituciones democráticas (Borón, 2003)<sup>13</sup>, catapultaron la llegada al poder de partidos

---

<sup>13</sup> Los argumentos de Borón (2003) sobre los tres ámbitos del fracaso neoliberal se sustentan en cifras sobre el decepcionante crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita; la exclusión, pobreza y vulnerabilidad de amplios sectores sociales; y los niveles de insatisfacción ciudadana con los regímenes

de izquierda como el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil o el Frente Amplio (FA) en Uruguay, así como de actores sociales como el indígena en Ecuador, que impulsaron mecanismos participativas especialmente en el nivel local.

La PC adquirió un sentido contestatario al estado nacional por las promesas incumplidas, los derechos no efectivizados y la invisibilización de grupos sociales. Los gobiernos locales, más cercanos a la sociedad civil y favorecidos por los procesos descentralizadores, desarrollaron iniciativas de inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos. Los municipios privilegiaron el acercamiento directo de la sociedad civil a la toma de decisiones, reforzando no solo las formas clásicas de participación directa (audiencias públicas o cabildos abiertos, derecho de iniciativa popular), sino además incorporando a ellas la consulta popular o el referéndum (Cunill, 1997: 76).

El vínculo entre gobierno local y ciudadanos se amplió a los ámbitos de la ejecución de obras, la gestión de empresas y servicios públicos, y fundamentalmente a la provisión de servicios sociales mediante contratos con la comunidad, juntas de desarrollo, patronatos, etc. (Cunill, 1997: 79). La PC se fue generalizando en el ámbito local y también empezó a cobrar interés en el ámbito nacional. Surgen las primeras incorporaciones del tema participativo en las cartas constitucionales así como se crean las primeras leyes nacionales sobre participación.

Ejemplos de ello es la Constitución de Colombia de 1991, que establece como mecanismos de participación al voto, la consulta popular, el plebiscito, el referendo, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (Art. 103), y la Ley

---

democráticos, tanto de América Latina en general como de los casos específicos de Chile, Argentina y México.

de Participación Popular de Bolivia de 1994, que reconoce y promueve la participación popular de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas (Art. 1) y establece la transferencia de ingresos nacionales a los gobiernos municipales para el cumplimiento de esa participación (Art. 20).

La connotación de crítica al gobierno nacional bajo la que nacieron los procesos participativos de a poco se fue diluyendo y la participación se convirtió en política de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos así como en una receta de “buen gobierno” de los organismos internacionales para mejorar la gestión de los servicios públicos. América Latina desarrolló una tendencia generalizada sobre la necesidad de un mayor involucramiento de la sociedad civil en los asuntos del estado, por lo que muchos gobiernos de la región optaron por institucionalizar la PC vía constituciones o leyes nacionales<sup>14</sup>.

Sin embargo, las experiencias participativas desarrolladas bajo marcos jurídicos nacionales que regulan la participación no han sido tan alentadoras, y los mayores éxitos siguen estando en experiencias locales de carácter más bien informal (como el presupuesto participativo de Porto Alegre). Casos como la iniciativa de referéndum impulsada por los ciudadanos en el Perú (1996) y los Comités de Vigilancia (CV) en Bolivia son ejemplificadores de los riesgos a los que está expuesta la PC institucionalizada.

En Perú, por ejemplo, luego de que en la Constitución de 1993 se incorporaran mecanismos de democracia directa como el referéndum (Art. 2 Lit. 17), la ciudadanía

---

<sup>14</sup> Colombia 1991, Paraguay 1992, Perú 1993, Argentina 1994, Bolivia 1994, Ecuador 1998, Venezuela 1999. Cabría también mencionar la reforma constitucional que realizó Brasil en 1988.

hasta la presente, la ha invocado una sola vez, a propósito de pedir la nulidad de la “Ley de interpretación auténtica”, que viabilizaba la segunda reelección del ex-presidente Alberto Fujimori. El proceso de referéndum inició en septiembre de 1996, pero a mes seguido, octubre, la mayoría del Congreso estableció que para proponer referéndums e iniciativas legislativas, se necesitaba, además del 10% de firmas del padrón electoral (aproximadamente 1'250,000 en ese entonces), 48 votos en el Congreso (sus dos quintas partes), “desnaturalizando la esencia de un mecanismo de iniciativa ciudadana y democracia directa”. La ciudadanía recogió las firmas solicitadas pero el Congreso desestimó la propuesta (Tanaka, 1999: 20).

La Ley de Participación Popular (LPP) de Bolivia estableció que la participación y planeación en el ámbito municipal se debía dar a través de las organizaciones territoriales de base (OTB), es decir, las organizaciones comunitarias campesinas e indígenas en lo rural, y las asociaciones vecinales en lo urbano; las cuales en procesos participativos debían elegir a los miembros de los comités de vigilancia (CV), encargados de controlar la utilización de los recursos de la participación popular en los municipios (Art. 10); sin embargo, al año de haberse implementado la normativa “las élites locales manipularon la ley para adaptarla a sus propios intereses, designando miembros en los CV en vez de elegirlos a través de procesos participativos, y otras veces creando OTB ficticias, en vez de trabajar con organizaciones existentes” (Golfrank, 2006: 21).

Evidencias como éstas originan dudas de si esta aparente apertura de los gobiernos latinoamericanos a la PC, al incorporar mecanismos participativos en sus legislaciones nacionales, permitirá realmente que los ciudadanos incidan en el diseño, formulación y

el control de las políticas públicas, o simplemente los nuevos dispositivos de participación terminarán convertidos en instrumentos al servicio de los poderes estatales o de las élites locales.

### **1.3.1 El caso emblemático del presupuesto participativo**

Considerada la experiencia de democracia participativa más evolucionada de Latinoamérica (Rendón, 2004: 9), el presupuesto participativo (PP) surge en 1989 en Porto Alegre – Brasil, bajo el impulso del izquierdista Partido de los Trabajadores (PT). Yves Cabannes, de forma general la define como un “mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos” (Cabannes, 2006: 27); en tanto Ubiratán de Souza, uno de los responsables de su implementación en Porto Alegre, de forma más precisa señala:

El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública” (De Souza, cit por Cabannes, 2006: 27 y 28).

En todo caso, la intención principal del PP es que el ciudadano participe en una de las áreas más importantes de la gestión pública, la elaboración del presupuesto. Y es que la trascendencia del presupuesto no radica solamente en su “valor administrativo y financiero” sino también en su “carácter eminentemente político”; pues través de él los

estados administran sus finanzas en respuesta “no sólo a imperativos económicos sino a orientaciones políticas” (Bloj, 2009: 7 y 18) que afectan directamente la vida de las personas, pues “legitiman o restringen el acceso de la ciudadanía a determinados bienes y servicios” (Hofbauer y Vinay, 2002, cit. por Bloj, 2009: 18).

El presupuesto asimismo, no se encuentra aislado y ajeno al funcionamiento de las demás áreas gubernamentales. De ahí que tenga como antecedente básico y esté inmerso en la planificación gubernamental, cuya idea central es la “racionalidad” de los recursos, es decir, la elección de las mejores alternativas para la consecución de determinados objetivos de acuerdo a los medios disponibles (Martner, 2004: 8); permitiendo a los gobiernos establecer una hoja de ruta, prever hechos y proyectar tendencias que le serán útiles para mejorar la eficiencia de su gestión así como estar preparados para afrontar futuras eventualidades.

A diferencia de la forma tradicional de presupuestación, en el PP la decisión no la toman solamente las autoridades electas y los técnicos en sus oficinas, sino que éstos se ven obligados a “bajar” y reunirse con la sociedad civil, entregarles información de la gestión económica, y son los ciudadanos, en sus localidades, quienes debaten y priorizan las acciones que los gobernantes deben realizar, y además controlan su ejecución (Scheibler, 2008).

La experiencia de Porto Alegre ha sido la fuente teórica y práctica que ha nutrido a la mayoría de experiencias desarrolladas en el mundo, y por lo tanto, es a través de ella que repasaremos el funcionamiento del PP, teniendo en cuenta que hay infinidad de diseños y que no se trata de un esquema definitivo sino de un proceso en constante

innovación. Asimismo, dadas las variaciones que el mecanismo ha tenido en los casi 25 años que lleva implementándose tomaremos los aportes descriptivos realizados en su momento por De Sousa (2004b), Rendón (2004) y Cabannes (2005 y 2006).

El PP de Porto Alegre se inicia cuando Olivio Dutra, militante del PT, llega a la alcaldía de la ciudad en 1989, en un contexto donde la democratización de la vida política y el fortalecimiento del poder local estaban en el centro de la agenda nacional. Brasil acababa de superar una dictadura y la Constitución de 1988 definió al régimen brasileño como una democracia representativa y participativa, señalando que “Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes o directamente...” (Art. 1).

Este mecanismo es el pilar fundamental de una nueva forma de gestionar lo público conocida como “administración popular” (De Sousa, 2004b), y cuyos principios básicos son: 1) todos los ciudadanos tienen derecho a participar; 2) la participación combina reglas de democracia directa y representativa; y, 3) los recursos se distribuyen de acuerdo a una combinación de criterios generales y técnicos. Se trata de un proceso de “cogobierno”<sup>15</sup> entre la sociedad civil y la municipalidad que tiene como objetivo lograr justicia distributiva con la ejecución de obras y transferencia de recursos hacia los sectores más necesitados.

Uno de los principales obstáculos que tuvo que enfrentar el PP fue la escasez de recursos económicos, pues el porcentaje del rubro de inversión, que es de donde sale el dinero para este mecanismo, era en 1989 el 3,2% del total del presupuesto municipal, y con esto poco o nada se pudo hacer en el primer año. Se emprendieron entonces

---

<sup>15</sup> Rendón (2004b) define al “cogobierno” como un tipo de PC donde la organización social es autónoma, paralela a la estatal, institucionalizada legalmente o no, pero articulada con las instituciones públicas.

acciones combinadas de un mayor control de los gastos y una reforma fiscal que incrementó impuestos y actualizó tasas, y puso énfasis en su recaudación. A esto se sumaron mayores transferencias federales y estatales fruto de la nueva Constitución, con lo que el porcentaje de inversión en 1992 llegó al 17%.

Otro obstáculo para el PP fue la relación conflictiva con la Cámara de Vereadores (Concejo municipal en Ecuador), debido a que este mecanismo articulaba consensos entre el Ejecutivo y la ciudadanía pero no con el Legislativo. La tensión se centraba en que la Cámara tenía la competencia de aprobar el presupuesto municipal; sin embargo, el proceso del PP implicaba que la propuesta presupuestaria definida por este mecanismo fuera enviada por el Ejecutivo al Legislativo, quien en teoría podía aprobarla, modificarla o rechazarla, pero como la propuesta de presupuesto estaba respaldada por una amplia PC, el Legislativo se veía forzado a aprobar esta propuesta a riesgo de pronunciarse en contra de la voluntad del pueblo.

Otra tensión que se dio en este mismo campo fue entre quienes creían necesaria la institucionalización formal del PP y los que pensaban que esto conllevaría una sumisión y pérdida de autonomía del mecanismo. Finalmente, la posición que se impuso fue la contraria a su formalización, quedando el PP únicamente regulado por su Estatuto Interno y por la Ley Orgánica de la Alcaldía<sup>16</sup>.

El PP de Porto Alegre basó su funcionamiento en tres tipos de instituciones:

---

<sup>16</sup> El artículo 116, párrafo 1º de esta ley dice: “queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de los distritos del Municipio, en las etapas de elaboración, definición, supervisión de la ejecución del Plan Plurianual, de las directrices presupuestarias del Presupuesto Anual” (De Sousa, 2004b).

- Las *unidades administrativas del municipio* que dirigen el debate presupuestario con los ciudadanos. Las más importantes son el Gabinete de Planeamiento (GAPLAN) y la Coordinadora de las Relaciones con las Comunidades (CRC).
- Las *organizaciones comunitarias* que coordinan la participación de los ciudadanos y la elección de las prioridades. Por ejemplo los consejos populares, los consejos de las uniones de barriadas, etc.
- Las *instituciones de participación comunitaria* que median e interactúan entre las otras dos instituciones. Aquí tenemos al Consejo del Presupuesto Participativo (COP), las Asambleas Plenarias de Distritos y Temáticas, el Foro de Delegados, etc.

La articulación de estas instancias permite la realización del PP, el cual se desarrolla en dos ciclos o “rondas” de asambleas plenarias distritales y temáticas<sup>17</sup>, y entre las cuales se ejecutan reuniones preparatorias e intermedias.

El ciclo del PP inicia con *las reuniones preparatorias* previo a las asambleas y que son autónomas al municipio. Son convocadas y presididas por los consejos populares o por los líderes de la comunidad, y en ellas se recopilan las peticiones de los ciudadanos, instituciones comunitarias, etc., en relación con los distritos y las áreas temáticas. Es además el inicio de la movilización de la comunidad para la elección de delegados.

Inmediatamente se realiza la *Primera Ronda de Asambleas Plenarias de Distritos y Temáticas* en los meses de marzo y abril, y en ella las autoridades rinden cuentas de la

---

<sup>17</sup> Para la realización del PP, Porto Alegre se dividió en 16 distritos y a partir de 1994 se establecieron 6 áreas temáticas: 1) circulación y transporte; 2) educación y ocio; 3) cultura; 4) salud y asistencia social; 5) desarrollo económico e impuestos; 6) organización de la ciudad, desarrollo urbano y ambiental (De Sousa, 2004b).

ejecución del Plan de Inversión del año anterior y presentan el nuevo plan. Los ciudadanos evalúan, por distritos y temas, la gestión municipal y eligen una parte de los delegados distritales y temáticos para los Foros de Delegados. Además, el COP presenta los criterios de priorización de demandas para la ciudadanía.

Entre esta primera ronda y la segunda se llevan a cabo *reuniones intermedias* coordinadas por las organizaciones comunitarias o temáticas, pero también hay la intervención de las unidades administrativas del municipio. Los participantes jerarquizan las peticiones aprobadas en las reuniones preparatorias según las prioridades comunitarias y los criterios dados en la fase anterior. En esta etapa se eligen al resto de los delegados de cada distrito y tema para el Foro de Delegados.

Finalmente se realiza la *Segunda Ronda de Asambleas Plenarias de Distritos y Temáticas* en junio y julio y en ella el ejecutivo presenta los criterios generales de distribución de los recursos de inversión, y los delegados de las comunidades presentan las peticiones jerarquizadas y defienden su aprobación. Se eligen a dos consejeros titulares y dos sustitutos por cada distrito y tema para que integren el COP por un año, pudiendo ser reelegidos una vez y revocados de su cargo por el Foro de Delegados.

A partir de este momento la mayor actividad la concentran los órganos institucionales del PP: los Foros de Delegados y el COP. Los primeros son órganos de consulta, control y movilización que se reúnen cada mes y sus tareas más importantes son supervisar las obras y actuar como intermediarios entre el COP y los distritos o áreas temáticas. Por su parte, el COP es la principal institución participativa y sus funciones son defender las

demandas de los distritos y áreas temáticas ante el ejecutivo y establecer los criterios generales para la distribución de los recursos.

Entre agosto y septiembre, mientras el ejecutivo concierta las demandas ciudadanas con las municipales y prepara la propuesta presupuestaria de ingresos y gastos para el COP; este organismo capacita a sus integrantes y discute y vota la propuesta del ejecutivo. Una vez aprobada la entrega a la Cámara de Vereadores para su sanción. Entre octubre y diciembre el COP prepara el Plan de Inversión donde detalla las obras, actividades así como la distribución específica de los recursos para cada distrito y área temática. Este texto permite al ciudadano controlar y evaluar la ejecución de los compromisos adquiridos, en el siguiente año.

A breves rasgos este es el proceso del PP. Su éxito fue evidente pues a partir de él Porto Alegre consiguió grandes beneficios. La cobertura de agua, alcantarillado, alumbrado público, salud, educación y vivienda se incrementaron a tal punto que fue elegida varias veces la ciudad brasileña con mejor calidad de vida. La participación de los ciudadanos en las asambleas llegó a cerca de 45 mil personas por año (De Sousa, 2004b: 87) y se crearon un sinnúmero de espacios de participación bajo la figura de consejos temáticos. La supervisión de la sociedad civil en la ejecución de obras redujo el despilfarro, los atrasos y los actos de corrupción de funcionarios y contratistas, mejorando la transparencia en la gestión y logrando que el gobierno municipal no fuera acusado de corrupción y nepotismo, como sucedía anteriormente (Rendón, 2004: 30)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Rendón (2004) indica que la formación de comisiones ciudadanas para supervisar la ejecución de las obras y presionar a los contratistas privados o a las autoridades, evitó el despilfarro y los atrasos; y también logró una reducción en el costo de las obras al eliminar el pago “extra”, neutralizando así la corrupción.

Estos logros<sup>19</sup> le permitieron al PT ganar la alcaldía de la ciudad por cuatro períodos seguidos y atraer el interés de gobiernos de distintas latitudes así como de organismos internacionales. El PP se extendió a más de 300 ciudades en América, Europa, Asia y África (Cabannes, 2006: 31-32) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1996 lo seleccionó como una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana del mundo.

El PP se convirtió en la mejor carta de presentación de la democracia participativa, pues era el ejemplo palpable de una gestión democrática y eficiente, así como de la articulación complementaria entre instituciones representativas y participativas. Sin embargo, cuando la experiencia se extendió a otras ciudades los resultados no fueron tan halagadores y el sentido democrático bajo el que nació fue desplazado por otros más efficientistas y de carácter consultivo como prefieren los liberales, o legitimador de gobiernos y ‘estabilizador de la democracia’ como advierten los ortodoxos (Goldfrank, 2006: 6).

Ya en 1993 el Banco Mundial, más preocupado por la eficacia técnica que por su carácter democrático, había señalaba el “éxito inicial” del PP de Porto Alegre en gestión financiera y de servicios, y varias veces la promocionó y recompensó al municipio dándole préstamos (De Sousa, 2004b: 20). El mecanismo pasó a ser considerado una “buena práctica” a ser tomado en cuenta por los gobiernos, no solo porque ‘ayudaba a la democracia’ al legitimar al gobernante sino que además permitía captar fondos internacionales.

---

<sup>19</sup> Una descripción más amplia de los beneficios que Porto Alegre consiguió con la implementación del PP, tanto en servicios básicos como en participación de la ciudadanía, lo encontramos en Cabannes (2005).

En este sentido, muchos gobiernos latinoamericanos crearon leyes de carácter nacional que promovían el PP. Goldfrank (2006), tras analizar los casos de Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú, señala que dichas normativas no garantizan un éxito generalizado a nivel local y que su implementación es “lenta y desigual”, debido entre otras razones “a que los diseñadores de las leyes nacionales tuvieron otros objetivos y, también, a los obstáculos locales, incluyendo alcaldes reacios, baja capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos municipales, y sociedades civiles fragmentadas y conflictivas. (Goldfrank, 2006: 4).

Asimismo, cuando los gobiernos nacionales impulsan procesos participativos por medio de legislaciones, “éstos tienden a crear instituciones demasiado formales que privilegian organizaciones políticas y sociales ya existentes, en vez de crear procesos abiertos y deliberativos” (Goldfrank, 2006: 20), lo que facilita la apropiación del mecanismo por parte de las élites locales, quienes terminan adaptándola a sus propios intereses y limitando aún más la incidencia ciudadana.

La creación de una ley que obliga la realización del PP no garantiza su aterrizaje a la práctica y mucho menos logros generalizados, incluso puede resultar desfavorable que se implementen mecanismos de PC en lugares donde ni los gobiernos locales ni los ciudadanos están preparados o interesados en hacerlo; lo que puede terminar reduciendo al PP a un mero procedimiento para cumplir una formalidad legal y facilitando que actores con mayor poder que la sociedad civil instrumentalicen el mecanismo y lo pongan a su servicio.

Pero las dificultades para la consolidación del PP no se limitan a escenarios nacionales e institucionalizados. Montevideo (1990) y Caracas (1993) presentaban condiciones muy parecidas a las de Porto Alegre: voluntad política de autoridades con ideología de izquierda y un capital social elevado con asociaciones vecinales y organizaciones comunitarias; sin embargo no consiguieron iguales resultados. La razón, según Goldfrank (2006), fue la fuerte institucionalización de los partidos de oposición que entorpecieron los procesos y forzaron cambios hacia diseños más formales del PP (Montevideo); y la falta de descentralización de competencias y recursos por parte del gobierno nacional (Caracas).

A todo esto, la sociedad civil parece ser el “contrapeso ausente” de los procesos participativos. Montecinos (2012) dice que ésta “no logra empoderarse adecuadamente de los espacios de participación que ofrece el presupuesto participativo”, llegando a considerarlos incluso una concesión de “buenos políticos” que seguirá vigente solo si esa autoridad continúa en el poder. Antes que un rol activo la sociedad civil asume un rol “reactivo”, supeditado a la oferta participativa que proviene del gobierno local, sin cuestionar las fallas o las relaciones clientelares que en el proceso se puedan presentar, sino más bien aceptándolas como parte de los espacios generados desde el municipio, pues ante la inexistente demanda de participación de los ciudadanos, “la oferta municipal se impone (...) moldeando el tipo de participación que ahí se produce” (Montecinos, 2012: 10, 11 y 14).

Esta breve revisión de las experiencias del PP en algunos países de la región nos muestra que existe una estrecha relación entre este mecanismo y su contexto local y nacional, y su éxito depende de varias condiciones: voluntad política, recursos

suficientes, descentralización y capital social<sup>20</sup> (Goldfrank, 2006: 7 y 8), siendo de entre ellas la “voluntad política” de las autoridades locales de implementarla como un mecanismo de profundización democrática y no simplemente como una obligación “la gran condicionante del inicio y desarrollo de los presupuestos participativos” (Montecinos, 2012: 10). Asimismo, los casos que han conseguido mayores logros no siempre han tenido un respaldo legal, al contrario, una normativa que exige la PC puede generar un escenario más propenso a la cooptación y subordinación de las instituciones participativas por parte de las representativas, más aún cuando la sociedad civil no logra apropiarse del mecanismo y lo mira como una “dádiva” de los gobiernos de turno.

#### **1.4 El presupuesto participativo en Ecuador**

Los procesos participativos en Ecuador se registran desde mediados de los años 90. El surgimiento del movimiento indígena (1990) y las discusiones en torno a la descentralización del estado, catapultaron la adopción de mecanismos participativos en algunos gobiernos locales, especialmente en aquellos como un fuerte componente indígena (Ramírez, 2001: 9), llegando a ser incorporados en no menos de 30 municipios y múltiples parroquias del país (Ortiz, 1999: 70).

Los “gobiernos locales alternativos” adoptaron un nuevo modelo de gestión que promovía la PC como uno de los pilares fundamentales del desarrollo local, estructurando un proceso dinámico donde la innovación institucional va de la mano con la intervención de la sociedad civil, en el sentido de una relación armónica entre una

---

<sup>20</sup> Goldfrank (2006) entiende por “capital social” a las asociaciones civiles que están presentes en una comunidad local, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.

gestión pública ágil y transparente y el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

Para hacer efectivo este modelo de gestión participativa, se crearon herramientas e instancias innovadoras como los diagnósticos participativos; los planes de desarrollo y PP; las veedurías ciudadanas; los parlamentos populares; las asambleas cantonales, parroquiales y comunales; los comités de desarrollo local; las juntas cívicas; los foros ciudadanos y las mesas temáticas (Ortiz, 1999: 70-74; Carpio, s/n: 40-49). La participación se convirtió en un elemento que transversaliza las acciones del gobierno local y ubica a la sociedad civil como actor fundamental en la construcción, ejecución y control de las políticas públicas.

En muchos casos el PP fue el mecanismo de entrada para la gestión participativa y en otros proviene de los planes de desarrollo cantonales (Aguirre, s/n: 7). Sea como fuese, el PP no se configuró como un proceso aislado sino como parte de una nueva forma de concebir y hacer gestión pública promoviendo la concertación política y social; la incorporación de nuevos actores al debate público; el fortalecimiento de la organización social y la identidad local; la rendición de cuentas; la ampliación de servicios básicos; la conservación de la naturaleza, etc. (Ortiz, 1999: 71).

Dos de las experiencias más destacadas de PP son las de Nabón (2000) y Cotacachi (2001)<sup>21</sup>. En ambos casos el mecanismo parte de las experiencias previas de planes de desarrollo participativos y bajo el impulso de alcaldes vinculados con el movimiento indígena. Sus procesos se asientan en ordenanzas municipales y tienen como

---

<sup>21</sup> Cotacachi recibió en el 2000 el Premio Internacional Dubai a las “Mejores Prácticas” por parte de la ONU.

instituciones principales a las asambleas ciudadanas. Si bien en ambos casos se han aprovechado las organizaciones ya existentes como los comités pro-mejoras y los de desarrollo parroquial (Nabón) también se han creado instancias ciudadanas para coordinar su ejecución, como la Comisión especial del PP en Cotacachi.

Asimismo, las demandas fueron priorizadas de forma territorial y por áreas temáticas, y se establecieron criterios de distribución para generar justicia distributiva, en el caso de Cotacachi hacia el área rural, donde en 1999 el 70% de los recursos de inversión se destinaban al sector urbano y un 30% al sector rural. Para el 2001 los recursos iban 45% al sector urbano y 55% al rural, y a partir del 2003 el 25% era para el sector urbano, 70% para al sector rural y un 5% se destina exclusivamente a los gastos de los procesos de PC (Ortiz, 2004: 183).

Como vemos, el proceso y diseño del PP de ambos cantones guardan estrecha relación con el de Porto Alegre, que sigue siendo el referente de las experiencias que se desarrollan en todo el mundo. Cotacachi y Nabón son solo dos ejemplos de la apuesta que los “gobiernos locales innovadores” hicieron por la democracia participativa en el Ecuador. Otros gobiernos que han emprendido este proceso son los municipios de Cayambe, Colta, Cuenca, Cascales, Guamote, Ibarra, Montúfar, Otavalo, Suscal, Pelileo, Píllaro, Pindal, Quijos, Taisha, entre otros; y las provincias de Chimborazo y Orellana (Ruiz: 2007: 8). El mecanismo se convirtió en una de las modalidades de gestión participativa más recurrentes en el país, desarrollando diferentes metodologías, criterios de distribución, montos disponibles, fases, instancias y grados de institucionalización, de acuerdo a las capacidades y necesidades de cada lugar.

#### **1.4.1 Un balance inicial: lo local e informal**

En una primera mirada sobre la experiencia ecuatoriana del PP, Lucía Ruíz (2007: 59-69) expone los avances y limitaciones de este mecanismo, tomando como base su ejecución en los municipios de Píllaro, Montúfar y Nabón, y ubicándolos en torno a tres aspectos: movilización e involucramiento de los actores políticos, lo administrativo y de gestión, y la inclusión social.

Sobre el primer aspecto se señala que la mayoría de los PP han sido impulsados “desde arriba”, por las autoridades locales, y éstos siguen manteniendo en última instancia el poder de decisión sobre el mecanismo. En el lado ciudadano, si bien PP ha mejorado y ampliado los niveles de organización social y ha logrado que los ciudadanos se apropien de las reuniones y asambleas de rendición de cuentas y control social, el principal reto sigue estando en la propia población, en su debilidad organizativa, en la falta de toma de conciencia y “empoderamiento” del PP en su conjunto como mecanismo que debe responder a sus demandas.

En torno al segundo aspecto se destaca algunos avances que han tenido los municipios en términos de transparencia (página web, periódico mural, reuniones con la comunidad); capacitación a funcionarios y autoridades en PP; creación de ordenanzas o firma de “actas notarizadas de compromiso” (el caso de Montúfar) que dan soporte al proceso; distribución más equitativa de los recursos entre el área urbana y el área rural; y el fuerte vínculo entre PP y los planes de desarrollo, que ha generado confianza en los ciudadanos sobre el destino de sus recursos y ha repercutiendo positivamente en el incremento de las recaudaciones (Nabón paso de recaudar 78 mil a 147 mil dólares, entre 2004 y 2007); sin embargo, la gran debilidad de los gobiernos locales está en su

elevada dependencia de las transferencias económicas del gobierno nacional (para Nabón representan el 90% de sus ingresos) que dificultan su capacidad de maniobra con respecto a los procesos participativos.

Respecto al tercer elemento, Ruíz deja sentado que los siete años que lleva la experiencia del PP en Ecuador hacen prematuro poder ver los resultados en términos de inclusión social; aunque señala que “es perceptible una discriminación positiva hacia inversiones a nivel rural” y hacia sectores tradicionalmente relegados como mujeres y niños. Ejemplos de ello son el proyecto de riego y producción agrícola de Nabón, que permitió incrementar el ingreso de las mujeres indígenas beneficiarias de 40 a 137 dólares anuales, aunque seguía siendo menos de un dólar por día; y el Programa EduMontúfar, de alfabetización informática en escuelas y colegios, que permite el acceso a internet de todos los estudiantes, propiciando la igualdad de oportunidades a niños y jóvenes provenientes de hogares desfavorecidos.

Por lo evidenciado en las experiencias de Cotacachi, Nabón, Montúfar y Píllaro, podemos señalar que el PP en Ecuador no fue el experimento aislado de una herramienta novedosa sino que responde a un verdadero compromiso de los actores políticos y sociales de implementar procesos democráticos en la gestión municipal, que se visibiliza en la vinculación directa del PP con otros mecanismos e instancias como los planes de desarrollo, las veedurías de control o las asambleas ciudadanas, que vuelven al proceso una apuesta integral por un nuevo modelo de gestión participativa.

Un factor importante para el desarrollo del PP en Ecuador fue el capital social, pues a pesar de las limitaciones que señala Ruíz en torno la falta de “empoderamiento” de la

sociedad civil, la tradición organizativa de las comunidades indígenas y campesinas fue el pilar que sostuvo el proceso participativo, pues las bases sociales organizadas permitieron un flujo comunicacional ágil y amplio hacia los ciudadanos. Sin embargo, la concentración de la participación a través de organizaciones sociales puede terminar transformando la participación en delegación, lo que haría indispensable, si se privilegia este tipo de instancias, que las organizaciones mantengan una relación democrática con sus asociados, que transmitan efectivamente sus voces, que exista una rotación dirigencial y una constante rendición de cuentas, que la organización se democratice y no caiga en una especie de corporativización de la participación, donde lo que prime sean los intereses y las voces de los dirigentes.

El mayor obstáculo evidenciado para los PP tiene que ver con recursos económicos. Los gobiernos locales siguen siendo altamente dependientes de los dineros que les transfiere el gobierno nacional, pues sus recaudaciones no llegan a representar ni el 15% de sus necesidades presupuestarias<sup>22</sup>. Esto reduce enormemente su autonomía para emprender o sostener en el tiempo procesos participativos como los PP, que precisamente se centran en el tema presupuestario. La experiencia de Cotacachi, por ejemplo, se respaldó en gran medida en los aportes provenientes de organizaciones internacionales. De la inversión promedio anual de 2´100.000 de dólares, el 46% provenía de la cooperación, el 41% de fuentes municipales, y 13% del aporte de la comunidad (Ortiz, 2004: 84).

Finalmente, cabe señalar que desde hace casi dos décadas algunos gobiernos locales ecuatorianos apostaron por la implementación de mecanismos participativos, que si bien

---

<sup>22</sup> Para el 2009, el porcentaje promedio de dependencia económica con respecto del gobierno central alcanzaba, a nivel municipal, el 86,7%, y a nivel provincial, el 91,3% (Oyervide, 2012).

presentaron sus limitaciones y arrojaron resultados diversos, fueron iniciativas por construir una administración pública más democrática, más ciudadana. En este sentido, puede ser que el escenario actual, lleno de normativas que institucionalizan la PC, permita apuntalar aquellos procesos participativos de larga data y promover la emergencia de otros nuevos, y que se pueda, en última instancia, consolidar un proyecto democrático participativo que hasta ahora le ha sido esquivo al país.

#### **1.4.2 El escenario actual: la centralidad legal**

Paradójicamente en los mismos años en que los gobiernos locales incorporaban una forma de gobernar más democrática y cercana al ciudadano, el gobierno nacional vivía una profunda crisis política, económica y social que propició la caída sucesiva de tres presidentes elegidos por voto popular: Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005).

El país llevaba más de un cuarto de siglo de haber retornado a la vida democrática y el Estado no había sido capaz de responder a las expectativas generadas por la ciudadanía; todo lo contrario, las desigualdades sociales y económicas se habían profundizado y la brecha entre ricos y pobres se había ampliado: “mientras en 1990 el 10% más rico de la población ganaba 18,7 veces más que el 10% más pobre de la población, en 2006, el 10% más rico ganaba 38 veces más que el 10% más pobre” (Ramírez, cit. por SENPLADES, 2009: 73).

Este diagnóstico dejaba en evidencia las limitaciones de la democracia representativa e implicaba una seria crítica a tres aspectos fundamentales:

“[...] a los partidos que dejaron de representar los intereses nacionales y terminaron expresando los intereses de pequeños grupos de poder económico; a los límites del voto y la delegación de poder que ello conlleva, cual cheque en blanco, sin ningún tipo de control; y a la ausencia de mecanismos concretos de participación ciudadana durante todas las fases de la gestión pública” (SENPLADES, 2011: 7).

El sistema político del país había llegado a su límite, la clase política que durante décadas promovió medidas neoliberales como la mejor forma de gobierno cayó en un enorme desprestigio y se ganó el rechazo generalizado de una ciudadanía que pedía “¡Qué se vayan todos!”. Era necesaria una profunda transformación política y social que antepusiera el bienestar de las personas a las del mercado y el capital, y que apostara por nuevos arreglos institucionales que promuevan la participación de la sociedad civil en las diferentes instancias estatales.

En este contexto, Rafael Correa Delgado, un joven economista autodefinido como un “socialista con fuentes cristianas, no marxista” y un “humanista cristiano de izquierda”, es electo en 2006 presidente del Ecuador, representando a una coalición de grupos sociales y colectivos de la sociedad civil que conformaron Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana), y el apoyo del Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA) y de Pachakutik (Núñez, 2012: 491).

Correa tuvo entre sus propuestas fundamentales la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la cual en septiembre de 2008, dio paso a la nueva Constitución de la República del Ecuador, aprobado en las urnas por el 63,93 % del pueblo ecuatoriano. La nueva Carta Magna se constituyó en un importante avance para la participación porque

no solo la consagra como un *derecho* de “aplicación obligatoria” y abre nuevos espacios para su ejercicio; sino que además establece la creación de instituciones y otras instancias legales que la promueven.

**a) La Constitución del 2008.** La inclusión de la PC en la Constitución del 2008 tendría un carácter más bien “antipolítico” que “democrático” (Hevia, 2007) dado que surgió como respuesta a la profunda crisis del sistema representativo que había reducido al mínimo la credibilidad de sus principales instituciones<sup>23</sup>. Sin embargo, podemos destacar algunos aspectos innovadores del tema participativo incluidos en texto constitucional.

Desde su primer artículo la Constitución señala que el pueblo es el soberano y que puede ejercer su poder de manera directa o por representantes. En este sentido, el Art. 1 señala: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”. Las formas de democracia directa que refiere la Carta Magna son la consulta popular, el referéndum, la revocatoria de mandato, y la iniciativa popular normativa (Arts. 103 al 106).

Avanzando un poco más en el carácter participativo, se establecen instancias de PC que promueven un mayor diálogo y deliberación de la sociedad, como las audiencias públicas, las veedurías, las asambleas, los cabildos populares, los consejos consultivos,

---

<sup>23</sup> Una encuesta realizada en 2005 por la empresa CEDATOS/Gallup International reflejaba que solo el 4% de la población aprobaba la gestión del Congreso Nacional y un 3% creía en la palabra de los diputados. Asimismo, la aprobación de la gestión del presidente Alfredo Palacio había caído del 53%, al iniciar su mandato en abril del 2005, al 21% en diciembre de ese mismo año, y la credibilidad de su palabra se ubicaba en el 19% (Diario El Hoy: enero 2006).

los observatorios y la silla vacía; que permiten la intervención de los ciudadanos para elaborar planes y políticas, definir agendas de desarrollo, elaborar PP, fortalecer la transparencia, rendición de cuentas y control social, y promover la formación ciudadana (Art. 100).

Un elemento a destacar del texto constitucional es el tratamiento de “derecho” que le da a la participación, diciendo puntualmente: “la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria” (Art. 95), y además se reconoce a “todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno (...)” (Art. 96).

Otras innovaciones de la nueva Constitución es la definición de la planificación como participativa, garantizando la intervención de las personas y colectividades “en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación” a través de los “consejos ciudadanos” (Arts. 278 y 279), y la creación de la Función de Transparencia y Control Social como el “cuarto poder” del estado, y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, encargadas de garantizar y promover la participación de los ciudadanos, el control, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en los asuntos públicos (Arts. 206 y 207).

**b) Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010.** Esta normativa aterriza los preceptos constitucionales de la PC y reglamenta los mecanismos de democracia directa así como las instancias de relación entre la sociedad civil y los gobiernos nacional y

local. Pone énfasis en el ejercicio participativo en el ámbito local, por ser el lugar donde mayormente se efectiviza la participación de la ciudadanía, estableciendo la creación de un conjunto articulado de mecanismos, procedimientos e instancias (que el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización traduce como el Sistema de Participación Ciudadana) que coordinen el ejercicio participativo en cada gobierno local.

Sobre el PP da algunas pautas generales de su desarrollo. Señala la obligación de los gobiernos locales de realizarlo de forma inmediata y su vinculación directa con los planes de desarrollo local. Indica que las discusiones del PP serán anuales y sobre áreas temáticas, que existirá el correspondiente seguimiento y control ciudadano, y que las autoridades proporcionarán información y rendirán cuentas permanentemente. Además, define al PP como “el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas” (Art. 67); y señala que se trata de una herramienta de justicia redistributiva y de equidad territorial sustentada en el debate público sobre el uso de los recursos del estado.

Dos temas adicionales que establece esta ley es el control ciudadano de las instituciones públicas mediante veedurías, observatorios, consejos consultivos, rendición de cuentas y libre acceso a la información pública; y la construcción del “poder ciudadano” a través del fortalecimiento de las organizaciones sociales, la formación ciudadana, la difusión de los derechos y deberes a través de campañas informativas, inclusión en mallas curriculares, y talleres y cursos en castellano, kichwa y demás idiomas ancestrales.

**c) Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).** El COOTAD señala como una de las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)<sup>24</sup> la “De participación ciudadana y control social” (Art. 29) y ordena la conformación de un sistema de participación ciudadana (Art. 304) que será la encargada de promover los procesos participativos al interior de los gobiernos locales, permitiendo el involucramiento ciudadano en los planes de desarrollo, los PP, la inversión pública, las políticas públicas, el desarrollo territorial, la rendición de cuentas, el control social, etc.

Este sistema de participación estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial. Es en este punto donde identificamos la mayor debilidad del sistema participativo, pues el COOTAD no especifica el peso que cada sector tendrá al momento de votar o tomar decisiones, ni tampoco señala quiénes conforman el régimen dependiente, si las instituciones que dependen del gobierno central (Gobernación, Jefatura Política, direcciones de educación, salud, etc.) o las instituciones que dependen del gobierno local.

Entonces, el problema puede surgir cuando las autoridades de los GADs, que son quienes aprueban la normativa que rige el sistema de participación, establezcan discrecionalmente y de acuerdo a sus intereses que, para efectos de quórum y cómputo de votos, el mayor porcentaje lo tengan sus representantes, y además, que el régimen dependiente sean las instancias que están bajo su dependencia, con lo que la balanza se

---

<sup>24</sup> Los GADs son gobiernos de las regiones, provincias, cantones, parroquias rurales, y de los regímenes especiales como: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.

inclinaría a favor de la institucionalidad y la sociedad civil vería limitada su incidencia en un organismo que se supone debe promover y velar por su participación amplia y democrática<sup>25</sup>.

Asimismo, el COOTAD establece que la máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año por parte del gobierno local, y que este sistema se encargará de designar a los representantes ciudadanos a los consejos de planificación del desarrollo de cada GAD.

Adicionalmente, esta normativa reconoce a los barrios y parroquias urbanas como las “unidades básicas de participación ciudadana” y a las comunas, comunidades y recintos como formas de organización territorial ancestrales (Arts. 306 y 308); y establece sanciones a los funcionarios y autoridades que incumplan con las disposiciones sobre PC, las mismas que pueden llegar a la remoción del cargo o a ser causal de revocatoria de mandato (Art. 312).

### **1.5 Oportunidades y riesgos del presupuesto participativo en Ecuador**

El actual escenario donde se desarrolla el PP ecuatoriano se caracteriza por la formalización y regulación de la PC. El gobierno ha creado leyes que establecen su implementación y ha dispuesto su cumplimiento obligatorio e inmediato en los gobiernos locales.

---

<sup>25</sup> Un ejemplo de esto es la “Ordenanza que regula el Sistema de Participación Ciudadana del cantón Guayaquil”, donde el gobierno local concentra no menos del 70% de los miembros de este sistema. Para un primer análisis de este caso remitirse a: <http://gkillcity.com/index.php/el-mirador/312-corporatizando-la-participacion-guayaca-zurda>; y para una revisión completa de la Ordenanza ver en: [https://docs.google.com/file/d/0ByDpeMyxDkoJOGFiYmQyNmEtYmJhZS00ZWY1LTg4NzgtNWM3YTA3ZjBmZTJj/edit?usp=docslist\\_api&pli=1](https://docs.google.com/file/d/0ByDpeMyxDkoJOGFiYmQyNmEtYmJhZS00ZWY1LTg4NzgtNWM3YTA3ZjBmZTJj/edit?usp=docslist_api&pli=1)

Algunas experiencias latinoamericanas en este sentido no dieron muy buenos resultados e incluso favorecieron la instrumentalización del mecanismo por parte de los actores políticos<sup>26</sup>. Sin embargo, la institucionalización entendida como un “proceso mediante el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad” (Huntington cit. por Mainwaring y Scully, 1997: 12) no tiene una connotación negativa sino todo lo contrario, puede ayudar a que prácticas como el PP sean asumidos como una actividad permanente y propia de la sociedad.

Es necesario entonces, aprovechar las oportunidades que abre la institucionalización de la participación para los actores sociales, pero también es necesario, a la luz de las evidencias regionales, tener en cuenta los riesgos que pueden surgir con ella.

Algunas de las oportunidades que identificamos son las siguientes:

- *Capacidad de exigir a las autoridades la realización del PP.* Al formar parte de cuerpos legales que rigen la vida de una sociedad, los procesos participativos dejan de ser una práctica impulsada de manera voluntaria por parte de determinadas autoridades locales y se convierte en un “derecho” (CRE, Art. 95) que puede ser exigido por todos los ciudadanos y en todos los niveles de gobierno; y que además, su incumplimiento genera sanciones e incluso la destitución de las autoridades y los funcionarios públicos (COOTAD, Art. 312).
- *Estabilidad del PP en el tiempo.* La institucionalización del PP en leyes nacionales y en la misma Constitución le permite al mecanismo tener un sostén legal que asegura su permanencia en el tiempo, o al menos mientras estas leyes

---

<sup>26</sup> Recordemos los casos citados de Perú con la iniciativa ciudadana del referéndum que nunca se llevó a cabo pues el Congreso no le dio paso, o el caso de Bolivia y los consejos de vigilancia en los municipios que fueron cooptados por las élites locales (ver págs. 29 y 30 de la presente tesis).

sigan vigentes, lo que lo hace menos vulnerable a la voluntad de la autoridades de realizarlo o no y al cambio de los gobernantes.

- *Promueve el empoderamiento ciudadano.* Al ser un *derecho* exigible por parte de la sociedad, éste puede facilitar el empoderamiento ciudadano al identificar la práctica del mecanismo como una obligación de los gobiernos locales y no como una “dádiva” del gobernante de turno; lo que además, lo alentará a denunciar cualquier irregularidad en el proceso del PP, pues no tendrá el temor de que si lo hace, las autoridades simplemente decidan no continuar con el mecanismo.
- *Visibiliza el tema participativo en el escenario nacional.* La institucionalización del PP a nivel nacional genera de por sí la inquietud de autoridades y ciudadanos en torno al mecanismo. La incidencia que va a tener la sociedad civil en la definición de los recursos públicos se posiciona en el centro de interés, activando preguntas, comentarios, debates, investigaciones y propuestas alrededor de la participación de la ciudadanía.
- *Nuevos escenarios de incidencia ciudadana.* La institucionalización del PP en el Ecuador es parte de algunas leyes donde también se institucionalizan otros mecanismos participativos como la iniciativa popular normativa, la planificación participativa, la silla vacía, etc., que abren nuevas posibilidades de incidencia ciudadana en las actividades públicas y el control del estado.
- *Promueve una cultura democrática a nivel nacional.* Al instaurarse el PP y demás mecanismos de PC a nivel nacional, los procesos participativos ya no quedan limitados a las fronteras de los gobiernos locales que desean implementarlos, sino que se abren al ámbito regional y nacional, y los ciudadanos de todo el país tienen la posibilidad de apropiarse de este mecanismo, de organizarse y compartir inquietudes, de deliberar sobre sus

necesidades, de generar acuerdos y decidir sobre el destino de los recursos públicos, de proyectar y construir un futuro común para la sociedad.

Así como señalamos oportunidades en la institucionalización del PP, también existen riesgos que deben ser identificados y solventados, damos cuenta de algunos:

- *Subutilización del mecanismo.* El hecho que el PP esté incluido en varias normativas no garantiza, pese a su carácter obligatorio o las sanciones dispuestas ante su incumplimiento, que los gobiernos locales lo realicen. El desinterés de las autoridades, un personal no calificado, la falta de recursos, una sociedad pasiva, etc. pueden dificultar la incorporación del PP en los gobiernos locales, ocasionando que el proceso caiga en la subutilización<sup>27</sup>.
- *Sociedad convertida en instrumento.* Las iniciativas de PC cuando vienen “desde arriba”, a menudo “no suelen toma cuenta las condiciones en las que se encuentra la sociedad, ni ponen atención en las posibilidades reales de los ciudadanos (conocimiento o interés) de emprender procesos participativos” (Unda, 2006: 9), favoreciendo de esta manera a que los actores políticos los conviertan en un instrumento para cumplir con una formalidad legal, sin mayor incidencia en las políticas públicas.
- *Cooptación.* Cuando las autoridades implementan el PP por obligación y sin ningún compromiso democrático diseñan el mecanismo de tal forma que limitan

---

<sup>27</sup> Esta parece ser la tendencia que predomina en el Ecuador, pues según declaraciones de Marcela Miranda, ex Presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de los 224 municipios que existen en el país solo algo más de 45 hacían efectivo los mecanismos de participación, hasta mediados del 2012. Datos obtenidos del artículo: “Solo el 30% de 152 municipios cumple con procesos de participación ciudadana”, del 12.07.2012. Disponible en: [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=177240&umt=solo\\_30\\_152\\_municipios\\_cumple\\_con\\_procesos\\_participacion\\_ciudadana](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=177240&umt=solo_30_152_municipios_cumple_con_procesos_participacion_ciudadana)

la actuación ciudadana a procesos meramente consultivos y a espacios, áreas y actores priorizados por la institucionalidad. El gobernante y sus allegados terminan cooptando el mecanismo y poniéndolo al servicio de sus intereses. El gobierno local se impone a las instancias participativas dejando únicamente en promesas la profundización democrática, pues los ciudadanos solo participan hasta donde las reglas impuestas por los gobernantes les permiten.

- *Desarticulación del tejido social.* Los procesos participativos que responden a una oferta de los gobiernos suelen privilegiar las organizaciones ya establecidas por sobre los ciudadanos individuales, generando una participación limitada y con predominio de las visiones de la dirigencia social; lo que termina frustrando a la ciudadanía en general, quienes al verse ante procesos que no valoran ni demandan su opinión y actuación o que simplemente privilegian las voces de determinados grupos, no encuentran razones para interesarse y participar en ellas, lo que termina repercutiendo en una desafección que se generaliza a los demás procesos participativos, debilitando el tejido social y/o fortaleciendo asimetrías en la representación social.

La apertura de los gobiernos a la PC abre nuevas posibilidades para que los ciudadanos incidan en las políticas públicas, pero también conlleva riesgos de subutilización o cooptación. El escenario se vislumbra complejo para el desarrollo del PP institucionalizado en el Ecuador; sin embargo, la institucionalización de la participación *per sé* no es mala, pero sí requiere de un esfuerzo adicional y en conjunto de los actores políticos y sociales que posibiliten aterrizar a la práctica un mecanismo que como se constató en Porto Alegre genera grandes beneficios tanto para la sociedad como para los

gobiernos, pero cuya implementación comporta grandes retos a superar para hacer efectiva la apuesta por la profundización de la democracia.

## **Capítulo 2. El contexto local y la evolución del sistema participativo**

En este capítulo se presentan algunas características del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) y se describe el proceso de institucionalización de la participación ciudadana (PC) emprendida por el gobierno local, algunos hechos relevantes que la propiciaron, las primeras experiencias, la evolución del modelo de gestión participativa de un esquema simple de instancias y niveles de participación hacia uno más regulado, y el contexto político en el que emerge el presupuesto participativo (PP). Se finaliza con una caracterización de las parroquias que conforman la Administración Zonal Calderón (AZCA).

### **2.1 Información general del Distrito Metropolitano de Quito**

Quito es la capital de la República del Ecuador y forma parte de la provincia de Pichincha. Se extiende en una superficie de 4.235,2 km<sup>2</sup> y tiene una población de 2'239.191 habitantes, que representan el 15,5% de la población nacional<sup>28</sup>. Está situado entre los 2.400 y 4.500 m.s.n.m. y su territorio presenta un relieve irregular y una ubicación en la línea equinoccial que configuran un entorno geográfico muy diverso.

El DMQ es el núcleo político y administrativo del país, pues en su territorio se encuentran las sedes de los principales organismos del gobierno nacional: ejecutivo, legislativo, judicial, electoral, de control y participación ciudadana; así como de las más importantes instituciones financieras, comerciales, turísticas, culturales, administrativas,

---

<sup>28</sup> VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010, en: [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

educativas, médicas, científicas, de los organismos internacionales y de las delegaciones diplomáticas de los países extranjeros.

Hasta 1993 tuvo la figura administrativa de cantón pero debido a su particular condición demográfica y política a fines de ese año fue reconocida por el Congreso Nacional como territorio especial alcanzando la figura de Distrito Metropolitano. Desde entonces el gobierno local asumió nuevas competencias en los ámbitos del suelo, transporte, contaminación ambiental y PC, y con fin de lograr una mejor gestión administrativa y operativa se dividió el territorio en administraciones zonales que contienen a las 32 parroquias urbanas y las 33 parroquias rurales que conforman la ciudad.

Según estudios del municipio del DMQ (2006: 20) la estructura territorial y la forma de expansión urbana de la ciudad, hacia los extremos norte y sur y hacia los valles orientales, han sido fuertemente influenciadas por sus características geográficas y las relaciones con los centros poblados de la periferia y el área rural, ocasionando que sus transformaciones urbano-espaciales se caractericen por una trayectoria desde dentro hacia fuera, creando una ciudad dispersa con varios poblados y áreas agrícolas en los valles de Tumbaco, Cumbayá, Conocoto, Calderón, Pomasqui y San Antonio de Pichincha.

Esta convivencia urbano-rural en el territorio metropolitano genera varias realidades físico-espaciales, donde, pese al incremento acelerado de la población en la última mitad de siglo<sup>29</sup>, existe aún un predominio de la cobertura y uso de suelo en lo forestal, 27,6%; pecuario, 22%; y agrícola, pastos y bosques, 17,4%; seguido por usos urbanos,

---

<sup>29</sup> Desde 1950, la población del Distrito Metropolitano de Quito se ha incrementado de 209.932 habitantes a 2'239.191 en el año 2010.

7%; vegetación de páramo, 9,22%; matorrales, 5,5%; vegetación de quebradas, 2%; áreas erosionadas o con limitaciones, 5,5%; y áreas denudadas<sup>30</sup>, 2,2% (DMQ, 2006: 20).

En el aspecto económico, el gobierno local (2004: 17) identifica a la ciudad como un centro regional que articula varias zonas económicas y productivas a través de dos ejes: el eje Norte – Sur que corresponde al corredor interandino y une Colombia, Ecuador y Perú; y el eje Este – Oeste que vincula la cuenca amazónica brasileña y el Atlántico (Napo y Orellana) con la cuenca del Pacífico (Esmeraldas y Manta). Las ciudades ubicadas junto a estos ejes se constituyen en los mercados naturales de la producción, origen de los productos de consumo, reexportaciones, y demanda de los servicios que ofrece el Distrito.

Su ubicación en el centro-norte de la región Sierra del Ecuador, le permite a la ciudad posicionarse como el principal polo de desarrollo industrial andino del país, pues concentra más del 65% de establecimientos fabriles, personal, producción e inversión de capital destinados a la industria textil; metalmecánica y de acero; productos químicos y farmacéuticos; editorial y artes gráficas; agroindustria relacionada con la exportación de flores, vegetales exóticos, cárnicos y lácteos; y en menor proporción el procesamiento de aceite de palma, producción avícola y de licores. Estas actividades se complementan con el desarrollo de los sectores de conocimiento y tecnología ligados a la consultoría empresarial y de ingenierías, las telecomunicaciones, el software, y en menor escala la biotecnología y las energías alternativas (DMQ, 2004: 18).

---

<sup>30</sup> Área desprovista de vegetación.

Quito, además, se destaca por ser el centro nacional de servicios turísticos y de transporte de carga por vía aérea y terrestre del país, ya que receipta el 70% del turismo internacional y el 80% de la carga aérea del total nacional. La economía quiteña ha logrado un significativo desarrollo empresarial concentrando el 31% del total de las sociedades registradas en la Superintendencia de Compañías en el 2003, que ocupan al 45% de los empleados y representan el 41,5% de los ingresos y el 42% del patrimonio de la nación. Debido a esta concentración económica y a la presencia de importantes actividades vinculadas con el sector secundario, los servicios y el comercio, éstos se han convertido, con más del 50%, en el eje de las actividades económicas de la ciudad (DMQ, 2004: 18).

En cuanto a la población de Quito, según el último Censo de Población y Vivienda realizado en 2010<sup>31</sup>, de los 2'239,191 habitantes registrados en ese año, el 82,7% se autoidentifican como mestizos, el 6,7% blancos, el 4% indígenas, el 2,6% afrodescendientes, y el resto como negros, montubios, mulatos y otros; siendo la población femenina la mayoritaria en la ciudad con el 51,38%, por sobre la masculina que llega al 48,62%. Asimismo, la estructura por edad sigue siendo predominantemente joven, alcanzando la población de 0 a 29 años el 56,60%; seguido por los grupos etarios de 30 a 44 años, el 21,27%; de 45 a 59 años, el 13,94%; y mayores de 60 años con el 9,19%. De igual forma se evidencia una concentración poblacional superior en el área urbana<sup>32</sup> con el 72,31%, al área rural<sup>33</sup> que tiene el 27,69%<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010, en: [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

<sup>32</sup> Las administraciones zonales con parroquias urbanas son: Centro (5), Quitumbe (5), Eugenio Espejo (10), Sur (8), La Delicia (5).

<sup>33</sup> Las administraciones zonales con parroquias rurales son: Norte (8), Sur (1), La Delicia (8), Tumbaco (8), Los Chillos (6) y Calderón (2).

<sup>34</sup> VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010, en: [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

Respecto al acceso de servicios públicos y sociales que son fundamentales para asegurar un entorno adecuado para la vida de los ciudadanos, el DMQ tiene uno de los más elevados índices de cobertura en agua potable del país, 96,03%; alcantarillado sanitario, 90,91%; luz eléctrica, 99,36%; eliminación de la basura por carro recolector, 96,52%; telefonía convencional, 62,16%; telefonía celular, 88,06%; e internet, 27,91%; así como uno de los niveles más altos de alfabetismo, 95,21%. Todos estos factores han contribuido para ubicar a Quito como el cantón con el porcentaje de población en situación de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) más bajo del país con un 29,7%; y en términos de pobreza extrema tiene la segunda tasa más baja, 7%, únicamente superado a nivel nacional por Rumiñahui, con 6,5% (CIUDAD, 2012: 2).

A pesar de esto, existen indicadores que revelan un grave problema de distribución inequitativa de servicios básicos y sociales entre las zonas urbanas y rurales de la ciudad, que obligan a la población de la periferia a realizar grandes desplazamientos para acceder a ellos. En cuanto a los servicios de educación y salud, por ejemplo, en la Administración Zonal Manuela Sáenz (centro de la ciudad) se ubican el 35% de hospitales, en tanto que las zonas de Calderón, los Chillos, Tumbaco y Quitumbe albergan solamente el 11% del total de equipamientos. Del mismo modo, el 23% de la oferta educativa se encuentra en el 5% del territorio urbano del Distrito (MDMQ, 2011a: 18).

Estas desigualdades se hacen evidentes en los niveles de pobreza que se observa en el territorio del DMQ. Según el índice de las NBI las parroquias con el mayor porcentaje de pobreza en hogares (48% a 76%) están principalmente en el área rural del occidente (Pacto, Gualea, Nanegal, Nono, Lloa) y algunas parroquias de la delegación Norcentral

(San José de Minas, Atahualpa y Puéllaro). Les siguen las parroquias orientales cercanas al nuevo aeropuerto, excepto Puenbo, así como las parroquias La Merced, Píntag, Guangopolo y Amaguaña, en donde el NBI se encuentra entre el 24% y 48%. En contraste, las parroquias urbanas y algunas parroquias en proceso de consolidación tienen un menor porcentaje de familias pobres (bajo el 24%) (MDMQ, 2011a: 17), lo que muestra de alguna manera la desigual atención en infraestructura y servicios que reciben las zonas rurales de la ciudad.

Asimismo, dos problemas importantes que aquejan a la capital ecuatoriana están relacionados con la movilidad y la seguridad. Las dificultades de movilidad se concentran de manera especial en la “macro centralidad” urbana que aloja al 77 % de la población económicamente activa (PEA) y tiene una altísima concentración de equipamientos urbanos, servicios públicos, comerciales, financieros, educativos, etc., que la vuelven el punto de confluencia de los habitantes de las zonas periféricas. La movilidad en el DMQ es limitada y se desarrolla en condiciones deficitarias, afectando la economía, seguridad, condiciones ambientales y en general la calidad de vida de la población. Se estima que el total de viajes diarios en el DMQ es de 2,9 millones en transporte público (TP) y 1,6 millones en transporte privado (TPr), en una proporción de 64% a 36%, que ha ido variando desde 1998 (80% TP – 20% TPr) en favor del transporte privado, lo cual de mantenerse, para el año 2025 llegaría al orden del 59% de los viajes en transporte individual y el 41% en transporte público (MDMQ, 2009: 18-23).

En cuanto a la seguridad de las personas, bienes y el territorio, el DMQ está sometida a amenazas que provienen de tres fuentes principales: a) ubicación de la ciudad, pues se

encuentra en un sitio de elevado riesgo volcánico y sísmico; b) desestructuración socio-cultural y la pérdida de valores; y, c) emergencia de la delincuencia profesional y organizada. Estas situaciones de riesgo son multicausales y derivan de las desigualdades sociales y económicas; el incipiente control de la delincuencia; una cultura que tolera y fomenta la violencia; el debilitamiento de la cultura ciudadana de solidaridad, paz, convivencia y respeto hacia lo público; y las falencias en la prevención y capacidad de mitigación de desastres naturales (MDMQ, 2004: 23).

## **2.2. La participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito**

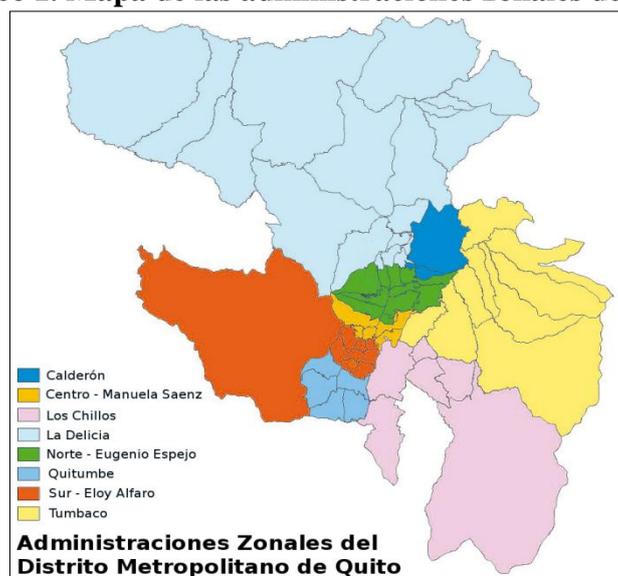
Los procesos de PC en el DMQ tienen como punto de partida el Sistema de Gestión Participativa (SGP) establecido a fines del año 2000 por el gobierno local; sin embargo, existen algunos hechos previos a esta iniciativa que promovieron el establecimiento de una administración más desconcentrada y cercana al ciudadano, así como fueron los primeros intentos, aunque limitados, de involucrar a la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos.

Por un lado, en 1993 se crea la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (LRDMQ) mediante la cual se incorpora a las competencias de la administración de la ciudad la regulación del uso y ocupación del suelo; la planificación y reglamentación de transporte público y privado; la prevención y el control de la contaminación ambiental; y la integración y participación de la comunidad. Sobre esta última de manera puntual se señala que, el gobierno local:

Propiciará la integración y participación de la comunidad. Las Ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe, no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades, sino también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios (LRDMQ, 1993, Art. 2, lit. 4).

De igual manera, y para efectos de la “desconcentración administrativa y de servicios, así como para asegurar formas más eficaces de participación de sus habitantes” (Art. 6) se establece la división del territorio en zonas metropolitanas que en la actualidad se denominan administraciones zonales y alcanzan un número de ocho: Calderón, La Delicia, Los Chillos, Eugenio Espejo (Norte), Eloy Alfaro (Sur), Manuela Sáenz (Centro), Quitumbe y Tumbaco, las cuales se constituyen en los ámbitos territoriales e institucionales de impulso de las prácticas participativas.

**Gráfico 1. Mapa de las administraciones zonales del DMQ**



Fuente y elaboración: Municipio del DMQ

Asimismo, la ley establece para el Concejo Metropolitano la facultad de convocar al “Cabildo Ampliado” y regular su “organización y funcionamiento” mediante ordenanza

(Art. 8. Lit. 17); así como constituir “empresas públicas” para la prestación de servicios y la ejecución o mantenimiento de obras (Art. 8. Lit. 12).

En este sentido, resultan relevantes para el DMQ la creación de las empresas municipales de Agua Potable y Alcantarillado (1993), de Obras Públicas (1994), de Aseo (1993), la Unidad de Gestión y Operación del Trole (1995), la Unidad de Planificación y Gestión de Transporte (1996) y la Gerencia de la Mariscal (1999), que a pesar de que algunas de ellas mantenían una dependencia absoluta del municipio, su estatuto les permitía dotar a la gestión de algunos niveles de racionalidad, eficacia y eficiencia (Barrera, 2001: 28).

Por otro lado, y según indica el actual alcalde de Quito, Augusto Barrera (2001: 24 y 25), previo a la instauración del SGP existieron cuatro ejercicios participativos realizados en las alcaldías de Jamil Mahuad (2002-2008), los tres primeros, y Roque Sevilla (2008-2010), el último; que son la microplanificación barrial, las “visiones de futuro”, la Asamblea de Quito y las obras de cogestión.

- La *microplanificación* era la priorización de las obras más urgentes en los barrios populares a través de asambleas barriales y con un cierto seguimiento ciudadano en la ejecución de obras; sin embargo, esta iniciativa no logró trascender las fronteras de algunos barrios quiteños.
- Las “*visiones de futuro*” se centraban en reunir a los actores de una zona para construir, junto con el Municipio, el “horizonte deseado” de la zona, pero tampoco logró extenderse a todo el distrito y se redujo a pocas sesiones sin continuidad.

- La *Asamblea de Quito* fue una especie de “Foro de la Ciudad” que trataba temas de interés para la política municipal. Tuvo una presencia intermitente pues dependía de los llamados de la Alcaldía y su conformación por designación del Municipio no le permitió tener gran representatividad ante la sociedad; aunque cabe destacar su rol protagónico como espacio de convocatoria en las movilizaciones que terminaron con el derrocamiento del ex-presidente del Ecuador, Abdalá Bucaram.
- Las *obras de cogestión* fueron un mecanismo que institucionalizó el carácter compartido de las obras municipales en los barrios populares.

Las cuatro iniciativas se constituyeron en intentos limitados que no lograron trascender al conjunto de los barrios quiteños y mucho menos a nivel del Distrito, sin lograr consolidar un impacto en la dinámica participativa de los ciudadanos y tampoco cambiar la relación entre la sociedad civil y el gobierno local. De la misma forma, la creación de las administraciones zonales y de las empresas públicas no cambió la “estructura funcional y no territorial” del municipio, quedando pendiente para las futuras administraciones la concreción de verdaderos procesos de planificación, gestión desconcentrada y PC.

### **2.2.1 El modelo de gestión participativo del Distrito Metropolitano de Quito**

La gestión participativa en el municipio del DMQ se respalda en las ordenanzas de PC creadas durante las dos alcaldías del Gral. Paco Moncayo (2000-2008), la N° 046 en su primer periodo (2000) y la N° 0187 en el segundo (2006). Las dos normativas no constituyen acciones aisladas sino más bien están insertas en elementos programáticos más amplios como el Plan Quito siglo XXI, que fue la propuesta de campaña electoral

del Gral. Moncayo en el año 2000, y el Plan Estratégico Equinoccio 21, aprobado en el 2004.

Los planteamientos del Plan Quito siglo XXI apuntaban entre otras cosas a la construcción de una nueva ética-política, la solidaridad social, la ampliación de la PC, la articulación de una economía compartida y la descentralización. A fin de operativizar estas propuestas se elaboraron tres instrumentos que guiarían el funcionamiento del gobierno del DMQ: un programa de desarrollo institucional; el diseño e implementación del *Sistema de Gestión Participativa*<sup>35</sup> y la formulación del Plan General de Desarrollo Territorial; es decir, la PC era parte de un conjunto de innovaciones que involucraba a la totalidad de la administración municipal.

El SGP establecido en la Ordenanza N° 046 y denominada “Ordenanza de Concejo, de sus Comisiones y de la Participación de la Comunidad”, tenía como propósito institucionalizar la PC permanente en la gestión municipal (Art. 1.60-A), promoviendo la incidencia de los ciudadanos en la formulación de políticas, la presupuestación municipal, la gestión compartida y el control social (Art. 1.60-B), y estableciendo como instancias de participación al Cabildo Quiteño, los cabildos zonales, las asambleas y juntas parroquiales, y los cabildos barriales y comunales.

Estas instancias permitían el diálogo entre el gobierno local y la ciudadanía en cuatro niveles territoriales: el “Cabildo Quiteño” con alcance a todo el DMQ y en modalidades territorial y temática; los “Cabildos Zonales” con incidencia en las zonas metropolitanas y también en modalidades territorial y temática; las “Asambleas y Juntas Parroquiales”

---

<sup>35</sup> El Sistema de Gestión Participativa para el Distrito Metropolitano de Quito fue creado como un producto de la consulta urbana Quito, a cargo del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas (PGU) y el Centro de Investigaciones CIUDAD, en diciembre del año 2000.

con trascendencia en las parroquias; y los “Cabildos Barriales y Comunales” a nivel de barrios en el área urbana y de comunas y recintos en las áreas suburbanas.

En la práctica y en una primera fase, el sistema consistía en reuniones de consulta y diálogo en los cuatro niveles del territorio, donde a través de los distintos “cabildos” se recogían las propuestas y demandas ciudadanas en los barrios y comunas, parroquias y zonas, y a nivel de distrito; procesos participativos que eran facilitados por las administraciones zonales, a las que previamente se les había asignado personal y recursos para implementar el SGP (Torres, 2002: 30).

Sin embargo, los cabildos reprodujeron la dinámica de relaciones verticales entre un municipio que convoca, organiza, planifica y dirige, y una población que acude a “un espacio que ahora les es ofrecido y de hecho les pertenece”, pero del cual no logran apropiarse ni convertirlo en un espacio deliberativo, “de expresión de ideas, propuestas y decisiones conjuntas entre el gobierno local y la Comunidad”, sino únicamente en un lugar donde se “realizan listas de demandas, y se priorizan obras” (Gallegos y León, 2006: 12 y 14).

Asimismo, se reprodujeron las “dinámicas de los liderazgos barriales”, pues muchos de quienes intervenían en el proceso participativo habían estado vinculados por años a los comités barriales de pro mejoras, lo cual limitaba la ampliación de la participación hacia sectores “tradicionalmente anónimos” que no podían hacer escuchar su voz, como por ejemplo los jóvenes y las mujeres. A todo esto se sumaba el hecho de que en sus inicios el sistema participativo fue manejado por funcionarios operativos, pues “las altas

autoridades no se vincularon en la ejecución, y aún más, no estaban del todo convencidos del sistema” (Gallegos y León, 2006: 14 y 15).

Es así que, tras varios años de aplicación, este sistema no logró que los cabildos se convirtieran en “espacios para pensar, reflexionar y decidir” la ciudad común que se quería construir, y tampoco consiguió disminuir “el control institucional de los cabildos” pues las relaciones de subordinación y clientela permanecieron prácticamente invariables (Gallegos y León, 2006: 32).

Así pues, en el año 2006, la Ordenanza N° 046 es reemplazada por la N° 0187 bajo la denominación de “Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social” (SGP-RC) y que sigue vigente hasta la actualidad. Con esta normativa se establece un nuevo modelo participativo que estructura todo un sistema institucional para la participación, estableciendo instancias participativas vinculadas a los niveles territoriales, sus integrantes, funciones, etc., así como regulando los procedimientos, los instrumentos operativos y los mecanismos de participación.

Este sistema actúa en concordancia con uno de los pilares fundamentales del Plan Estratégico Quito hacia el 2025, el de la gobernabilidad e institucionalidad, que busca que el DMQ avance hacia “la constitución de una cultura política ciudadana, que haga posible la construcción democrática de lo público y que afiance la gobernabilidad en democracia” (MDMQ, 2004: 32).

El SGP-RC institucionaliza la participación como un *derecho* de todos los ciudadanos residentes en el DMQ, para que tomen parte en los procesos de formulación,

planeamiento, ejecución, seguimiento y control de políticas públicas orientadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones, así como en la recepción de la rendición de cuentas por parte del gobierno municipal (Art. I (50)). Para hacer efectiva la participación como derecho ciudadano e institucionalizarla en la gestión pública del DMQ, la Ordenanza N° 0187 se establece como de cumplimiento “obligatorio” para todas las autoridades de elección popular y todas las dependencias municipales<sup>36</sup> en los niveles de distrito, zona, sectores urbanos, parroquias rurales y barrios.

Se trata entonces de articular las instancias de representación con las de participación dentro de un sistema organizativo que permita el involucramiento de la ciudadanía en las actividades de la municipalidad. En este sentido el SGP-RC establece como sus objetivos fundamentales el impulso de la PC en la definición y ejecución de planes, programas y políticas; en la priorización de la inversión pública a través del *presupuesto participativo*; en la rendición de cuentas de todas las instancias municipales; y en el ejercicio del control social a través de varios mecanismos (Art. I (53)).

De forma particular sobre el PP se señala lo siguiente:

Las administraciones zonales establecerán un porcentaje de su inversión a ser discutido, decidido y ejecutado en función de las prioridades fijadas por la comunidad y/o en base a específicos acuerdos de gestión compartida. Este porcentaje no será menor al 40% del total de la inversión de la administración zonal respectiva (Art. I (59B)).

---

<sup>36</sup> Alcaldía, Concejo Metropolitano, secretarías, direcciones, administraciones, empresas, corporaciones, fundaciones y otros organismos, fondo o consorcios que, en el ejercicio de las atribuciones del municipio del DMQ se establecieron.

Así también, el SGP-RC tiene como principios rectores a la complementariedad, integralidad, autonomía organizativa, obligatoriedad, flexibilidad y transparencia (Art. I (54)) que lo orientan y direccionan como un elemento que permite la conexión entre el espacio institucional y la esfera ciudadana dentro de un proyecto común del gobierno local, así como aporta al reconocimiento y respeto de los ciudadanos individuales u organizados y su intervención dinámica y flexible en todos los ámbitos de la gestión pública municipal.

El SGP-RC, a diferencia de su predecesora, es un complejo conjunto de instancias gubernamentales y ciudadanas, mecanismos y procedimientos interrelacionados que posibilitan la conexión entre el municipio y la población, y comprende tres subsistemas: de Participación, de Rendición de Cuentas y el de Control Social.

El *Sistema de Gestión Participativa* (Art. I (55 - 58V)) está integrado por modalidades o componentes de participación territorial, temático y social, que confluyen en las instancias territoriales zonales (parroquia, sector y zona) y en la Asamblea de Quito, que es la máxima instancia de PC del sistema y está conformada por el alcalde, quien lo preside, y varios delegados del sector público, privado y de las organizaciones sociales.

La Asamblea de Quito es la encargada de recoger las deliberaciones y aportes de los ciudadanos y sugerir cambios al Plan Estratégico del DMQ; elaborar los lineamientos del PP y del plan de obras e inversiones municipal, recomendar ajustes al SGP, proponer reformulaciones a los planes de desarrollo físico, urbano y de inversiones de la ciudad, aportar a la solución de conflictos y recibir el informe anual de rendición de cuentas del Alcalde, concejales y de los tres componentes del SGP.

Por su parte, los componentes e instancias participativas se encargan de promover y organizar la participación de los ciudadanos en la planificación participativa, el PP, la formulación de políticas, los proyectos de gestión compartida y el control social en las respectivas circunscripciones territoriales. Los componentes e instancias que establece este sistema participativo son los siguientes:

- *Componente territorial*, promueve la participación en las circunscripciones del DMQ a través de las respectivas instancias participativas: cabildos zonales, cabildos sectoriales y asambleas parroquiales.
- *Componente temático*, estará conformado por los organismos participativos y colegiados que están amparados en leyes nacionales, ordenanzas y resoluciones, como son el Consejo ciudadano de plan estratégico<sup>37</sup>, los consejos temáticos distritales y zonales, y las mesas temáticas de diálogo.
- *Componente social*, propicia la participación de actores institucionales y ciudadanos con énfasis en grupos sociales que demandan políticas y acciones específicas para la equidad, como son las mujeres, jóvenes, niños, indígenas, afroecuatorianos, adultos mayores y personas con discapacidad. Las instancias son el Consejo de equidad y los consejos sociales.

Adicionalmente, existen dos instancias encargadas de hacer el seguimiento de las responsabilidades adquiridas por el gobierno local y por los ciudadanos en el marco del SGP: los comités de gestión participativa y el comité institucional zonal (CIZ). El primero se enfoca en los acuerdos y decisiones realizadas por las instancias del sistema

---

<sup>37</sup> En 2011 y vía Ordenanza No. 0123, la figura legal de esta instancia fue cambiada por la de “Consejo Metropolitano de Planificación”.

participativo y son el nexo entre éstas y la administración municipal; en tanto el segundo se concentra en los compromisos adquiridos por las entidades municipales.

Asimismo y con el objetivo de estimular la PC, el SGP establece mecanismos e incentivos participativos que comprenden la asignación preferencial de recursos para obras, programas o proyectos prioritarios para la comunidad cuando exista un trabajo conjunto en la elaboración del plan de desarrollo local; las directivas de las organizaciones comunitarias sean elegidas democráticamente y promuevan la participación de mujeres, jóvenes, niños, adultos mayores; y se incorporen mecanismos de formación ciudadana y manejo transparente de los recursos (Art. I (59C)).

También, se prevé que el municipio del DMQ asigne un presupuesto específico para la capacitación a organizaciones, dirigentes y funcionarios municipales para la difusión y promoción de los procesos participativos (Art. I (59D)), y se establecen estímulos a los funcionarios y trabajadores municipales promotores del SGP-RC que se destaquen en su trabajo en las respectivas administraciones zonales (Art. I (59E)).

Por su parte, el *Subsistema de Rendición de Cuentas* (Art. I (59G - 59N)) es un proceso sistemático, deliberado y universal que involucra a las autoridades y funcionarios municipales, quienes están obligados a informar y someterse a la evaluación ciudadana por las acciones u omisiones realizadas en sus funciones y en la administración de los recursos públicos; con lo que se pretende garantizar el acceso periódico de la comunidad a la información de lo que hacen o no las instancias municipales, y prevenir y evitar los actos en el gobierno local.

Este subsistema se aplica a todas las entidades municipales así como a las autoridades electas y los funcionarios, quienes están obligados a rendir cuentas a la ciudadanía sobre las ofertas de campaña, planes, proyectos, políticas, presupuestos, y los compromisos asumidos con la comunidad. La rendición de cuentas se realizará permanentemente a través de los diversos medios de comunicación (web, tv, radio, etc.) y de forma anual y al final de la gestión mediante eventos organizados con este fin en las diversas instancias participativas de los componentes territoriales, temáticos y sociales.

De su lado, el *Control Social* (Art. I (59° - 59T)) se establece como un derecho ciudadano a controlar la administración de los recursos municipales y a evaluar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos del gobierno local, a través de instancias participativas como las veedurías ciudadanas, auditorías sociales, pactos de honestidad, cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), y el fortalecimiento del SGP-RC; que faciliten el control de la sociedad sobre todas las áreas de la gestión del municipio del DMQ.

Como política municipal, el control social tiene como objetivos principales el desarrollo de una ciudadanía activa que asuma como suyo la vigilancia de las acciones gubernamentales, y el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil en los procesos participativos de toma de decisiones y contraloría social, con la finalidad de fortalecer la democracia participativa en la ciudad.

Este acercamiento a los modelos de gestión participativas de Quito a través de las dos ordenanzas que la regularon y regulan en la actualidad, nos permite evidenciar que el tratamiento de la PC por parte del gobierno local ha “evolucionado” de un sistema

simple y general a otro donde se lo establece como un *derecho* ciudadano, más complejo, detallado y con una serie de preceptos reguladores de instancias, mecanismos, procedimientos, actores, funciones, etc., que reglamentan el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos; sin embargo, ninguno de los dos modelos logró efectivizar una amplia y activa PC, romper las relaciones clientelares y patrimoniales ni tampoco fortalecer la débil y fragmentada organización social urbana (Gallegos y León, 2006: 32; MDMQ, 2011a: 150).

En lo que concierne a la presente investigación, nos centramos en analizar la implementación del PP, que si bien desde la primera ordenanza ya se hacía alusión al manejo participativo del presupuesto municipal (Ordenanza Metropolitana N° 046, Art. 1.60-B, lit. b) y en la segunda incluso se establece que el porcentaje mínimo a asignarse a este mecanismo será el 40% del total del presupuesto de inversión de las administraciones zonales (Ordenanza Metropolitana 0187, Art. I (59B)), fue solo a partir del 2010 que inicia a ejecutárselo.

Una de las hipótesis de esta demora en su efectivización sería que no existió un contexto político adecuado; es decir, una confluencia de factores políticos positivos para su implementación, que según señala Goldfrank (2006) corresponde a la voluntad política de las autoridades, un gobierno de ideología de izquierda, partidos de oposición debilitados, y un fuerte tejido social.

Así, el escenario inaugural del PP del DMQ está marcado por la voluntad política del alcalde de la ciudad, Dr. Augusto Barrera, de llevarlo adelante. Su predisposición se entiende dada su amplia trayectoria como cientista social en temas de desarrollo local y

PC, además de ser el creador del primer Sistema de Gestión Participativo de Quito (2000); por eso, desde el momento que asume la dirección de la ciudad inicia el fortalecimiento de los procesos participativos, y entre ellos, muy particularmente, del PP, que se constituye en el principal mecanismo de PC de su administración.

A la voluntad del acalde se suma el impulso que desde el gobierno nacional se dio a la PC, al menos en el tema normativo con la Constitución de 2008, la Ley de PC y el COOTAD. Entonces, al pertenecer el Dr. Barrera a la misma tienda política del gobierno nacional, el Movimiento Alianza PAÍS, que es de ideología de izquierda, parece existir una sinergia de intereses local-nacional que favorecen el emprendimiento de innovaciones democráticas como el PP.

Asimismo, desde el 2006 es notoria la pérdida de fuerza de los partidos políticos de oposición frente al oficialismo, quienes, tras la crisis que viviera el país, han caído en un profundo desprestigio popular; lo que le permitió a Alianza PAIS, a nivel local, hacerse no solo con la alcaldía de la ciudad de Quito sino también con la mayoría en el Consejo Metropolitano, donde obtuvo nueve concejales de 15 posibles<sup>38</sup>, aunque tras algunas deserciones<sup>39</sup> quedaron reducidos a seis ediles<sup>40</sup>.

No obstante, este contexto político tan auspicioso para el PP es deficiente en un factor fundamental: el tejido social. La ausencia de verdaderas experiencias participativas que convocaran masivamente a la población de Quito y de una ciudadanía empoderada de la

---

<sup>38</sup> Los nueve concejales que fueron elegidos por AP son: Jorge Albán, Elizabeth Cabezas, María Sol Corral, Ximena Ponce (renunció a su cargo para asumir el de Ministra de Inclusión Económica y Social y en su lugar asumió Freddy Heredia), Luisa Maldonado, Marco Ponce, Patricio Ubidia, Dennecy Trujillo, Norman Wray (renunció a su cargo para ser candidato presidencial y en su lugar asumió Beatriz León).

<sup>39</sup> Marco Ponce, Dennecy Trujillo y Norman Wray.

<sup>40</sup> Las otras tiendas políticas que tienen representantes en la Cámara Municipal son: Sociedad Patriótica (2), PRIAN (1), Movimiento Municipalista, (1), Partido Participación (1), UNO (1), Concertación Nacional Democrática (1), Movimiento Ruptura (1) e Independiente (1).

importancia de su participación en la gestión del gobierno local y/o desmotivada por la forma clientelar de administrar la cosa pública, permitió y hasta validó la perpetuidad de dirigentes acostumbrados a este tipo de manejos y que a lo largo del tiempo han impedido la emergencia de nuevos líderes así como el involucramiento de toda la diversidad de actores ciudadanos, influyendo negativamente en la conformación y fortalecimiento de las organizaciones de base.

En este escenario político emergió el PP, el cual sumado a las acciones previas de desconcentración de la Administración Central a través de las empresas públicas y de las administraciones zonales, así como al proceso de institucionalización local de la PC iniciado en el año 2000, permitieron configurar una nueva apuesta por instaurar un gobierno local más democrático, ahora bajo el paraguas normativo de la Constitución y otras leyes nacionales.

### **2.3 La Administración Zonal Calderón**

La Administración Zonal Calderón (AZCA) fue creada en el año 2002 y ejerce sus competencias administrativas y operativas sobre las parroquias rurales de Calderón y Llano Chico, al nororiente del DMQ<sup>41</sup>. Al igual que las demás administraciones zonales es una instancia municipal que depende de la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana del municipio y busca desconcentrar la administración y prestación de servicios del gobierno local y generar un vínculo más cercano con los habitantes de los diferentes sectores de Quito.

---

<sup>41</sup> Resolución N° 091, del 2 de enero de 2002, DMQ.

Las dos parroquias que conforma la AZCA tienen en conjunto una extensión territorial de 86,74 Km<sup>2</sup> y una población total de 162.915 habitantes<sup>42</sup>. Su diversidad social y riqueza cultural han llevado a la Administración ha plantearse como objetivo el impulso de acciones que posibiliten retomar la identidad cultural, social y productiva de la zona, caracterizada por la confluencia de hábitats urbano-rurales que obligan la priorización de la inversión en servicios públicos, vialidad, movilización e infraestructura social que permitan mejorar las condiciones de vida de la población así como asegurar la disponibilidad y uso adecuado de los espacios públicos para el desarrollo de actividades de vecindad, solidaridad y esparcimiento, en la búsqueda colectiva por el buen vivir<sup>43</sup>.

Las funciones que la AZCA desarrolla son las siguientes<sup>44</sup>:

- Dirigir la gestión de las dependencias administrativas y técnicas de su respectiva zona metropolitana, cuidando que su ejecución y desenvolvimiento se ajusten a lo previsto en la planificación distrital y proporcionen los servicios prioritarios a la comunidad.
- Planificar, organizar, ejecutar, controlar, fiscalizar y evaluar proyectos de apoyo al desarrollo territorial de la zona integrando la PC.
- Administrar los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos para una adecuada gestión en procura de la satisfacción de las necesidades de la comunidad de la zona.

---

<sup>42</sup> VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010, en: [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

<sup>43</sup> <http://www.quito.gob.ec/el-municipio/administraciones/administracion-calderon.html>.

<sup>44</sup> Estas funciones son las mismas que corresponden a las ocho administraciones zonales y fueron establecidas en el Orgánico Funcional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Resolución C076 del Consejo Metropolitano, 2007.

- Coordinar con las secretarías, direcciones y empresas metropolitanas las actividades que permitan mejorar el servicio, con entrega oportuna, de calidad y de alto valor agregado.
- Adecuar y operativizar políticas, planes, programas y proyectos metropolitanos al ámbito local, en las diferentes áreas de intervención Municipal.
- Realizar la gestión urbana conforme a los Planes de Desarrollo Territorial.
- Ejercer por delegación o mandato la representación judicial y extrajudicial del municipio del DMQ en los asuntos relativos a su jurisdicción.
- Promover espacios de diálogo y comunicación participativa interna con la comunidad de la Administración Zonal, coherentes con los lineamientos corporativos de la Asesoría de Comunicación y Diálogo Social.
- Promover la prospección social y la definición y ejecución de planes, programas y proyectos para la satisfacción de las demandas de la comunidad

La AZCA se constituye en una instancia semi-autónoma que por un lado sigue los lineamientos de planificación y ordenamiento territorial de la administración municipal central y depende de los recursos que éste le asigna en función de la superficie territorial, el número de habitantes y las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la población que vive en la zona; pero por otro lado goza de cierta autonomía administrativa y operativa que le permite particularizar sus acciones y establecer procesos de coordinación con las empresas y corporaciones metropolitanas de acuerdo a las necesidades de la institución y de la población.

En el ámbito de la PC, esta instancia es la encargada de la puesta en marcha de los procesos participativos establecidos en el SGP-RC en lo concerniente al ámbito

territorial, temático y social, mediante la coordinación, apoyo e impulso de las asambleas, cabildos y consejos a nivel zonal, parroquial y barrial, y también a través de procesos de formación ciudadana.

### **2.3.1 La parroquia de Calderón**

Esta parroquia fue creada en 1897 por el municipio de Quito y abarca más del 90% del territorio y la población de la AZCA. Se extiende en una superficie de 79,17 km<sup>2</sup> y tiene 152.242 habitantes, la mayoría de los cuales se asientan en la zona urbana o consolidada<sup>45</sup>. Su historia se remonta al período formativo cuando la meseta de Guanguiltagua (donde se asienta esta parroquia) fue poblada por personas de la cultura de Cotocollao (1100 A.C. 540 A.C.), mucho antes de la llegada de los incas (GPP, 2012: 29).

Durante los últimos años se ha evidenciado un notable incremento de la población, que de los 84.848 habitantes que se contabilizaban en el año 2000 se incrementó a 152.242 en el 2010<sup>46</sup>; lo que ha generado un intenso y desordenado proceso de urbanización que ha incrementado el número de asentamientos ilegales con insuficiente acceso a los servicios básicos y por ende a condiciones de vida dignas. Solamente el 4% del territorio de Calderón es considerado un área consolidada y el 29% está en proceso de consolidación (GPP, 2012: 41) siendo su característica recurrente la presencia de proyectos de urbanización concentrados en determinadas zonas y formando asentamientos dispersos que generan desorden en el crecimiento urbanístico de la parroquia.

---

<sup>45</sup> Las áreas consolidadas se refieren a los lugares totalmente urbanizados y que cuenta con todos los servicios básicos.

<sup>46</sup> VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010, en: [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

Hasta el 2012 Calderón reportaba alrededor de 300 barrios asentados en seis sectores: Sector Bellavista (31); Sector San Juan (63); Centro Parroquial (28); San Juan de Morán (31); Marianas-Zabala (38); Carapungo (35); Comuna Llano Grande (36); Centro Administrativo (25); y Comunas (6) (GPP, 2012: 63-65) (Anexo 1). Esto evidencia que la parroquia se ha conformado como un “territorio con múltiples centralidades”, alrededor de las cuales se han desarrollado los diferentes asentamientos humanos, los cuales presentan diferentes niveles de ruralidad y urbanidad entre sí (RurUrbana, 2012: 8).

Algunos datos obtenidos del Censo de Población y Vivienda del año 2010 nos permiten evidenciar ciertas características de la población de Calderón:

- Existe más población femenina que masculina pues de los 152.242 habitantes el 50,95% son mujeres y el 49.05% son hombres.
- La población es predominantemente joven, donde los grupos de población de 0 a 14 años alcanzan el 29,50%; de 15 a 29 años el 28,95%; seguido por los grupos etarios de 30 a 44 años, el 21,40%; de 45 a 59 años, el 13,37%; y mayores de 60 años con el 6,78%.
- La mayoría de los habitantes de Calderón se autoidentifican como mestizos, 80.09%; indígenas, 5.96%; blancos, 4.48%; y afroecuatorianos, 4,36%.
- El 94.03% de la población sabe leer y escribir en tanto el 5.97% es analfabeta.

De estos datos podemos destacar la influencia de la población indígena en la zona, pues a diferencia de las cifras para el DMQ, este grupo poblacional en la parroquia de Calderón ocupa el segundo lugar cuando a nivel de Distrito ocupa el tercero, luego de

las personas blancas. Sobre el sexo de sus habitantes, los grupos etarios y los índices de analfabetismos se mantiene la tendencia que se registra a nivel de Distrito.

En términos de acceso a los servicios básicos y de conectividad las características que se identifican para los hogares de Calderón son:

- El 98,47% de las viviendas tiene acceso a agua potable; el 86,74% a alcantarillado sanitario; el 95,07% al servicio de recolección de basura y el 99,20% a la luz eléctrica.
- Los servicios de conectividad en las viviendas de esta parroquia llegan al 60,30% en telefonía convencional; 89,75% en telefonía celular; y 20,47% en acceso a internet.

Podemos señalar que en comparación con el DMQ las cifras que más variación presentan son las relacionadas a los servicios de alcantarillado sanitario e internet, que se presentan inferiores a los de la capital, no así el acceso al agua potable que registra cifras mayores a las de Quito.

En este sentido, los principales problemas de acceso a servicios básicos de la parroquia están relacionados con el sistema de alcantarillado y la recolección de basura. Ambos inconvenientes afectan mayoritariamente a las viviendas que se encuentran en barrios ilegales y apartados de los centros urbanos y repercuten en la salud de los habitantes de estas zonas, quienes ponen en riesgo su integridad al vivir en ambientes insalubres y más propensos a la proliferación de enfermedades.

Esta situación, además, repercute en el deterioro del medio ambiente, pues las quebradas son los lugares habituales donde se arroja la basura o donde se descargan las aguas hervidas de uso doméstico e incluso de las industrias, las cuales dan un mínimo tratamiento a los desechos que generan, lo que sumado a la explotación clandestina de las canteras al norte de la parroquia y al smog generado por el transporte que circula por la zona, deterioran el medio ambiente de Calderón (GPP, 2012: 38).

En el ámbito económico, Calderón se caracteriza por ser el polo de desarrollo industrial en la entrada norte de Quito, siendo el 55% de la actividad económica de esta parroquia la que desarrolla la grande, pequeña y mediana industria. Luego encontramos al sector comercial formal e informal que produce bienes y servicios generando empleo para los habitantes de la zona; las artesanías donde destacan la elaboración de los muñecos de mazapán, el tallado en la madera, el repujado en cuero y los tejidos; y en menor medida se desarrollan las actividades del turismo, agricultura y ganadería (GPP, 2012: 48).

En cuanto a la ocupación laboral de sus habitantes, las actividades preponderantes están estrechamente ligadas a las dos principales áreas económicas, pues el 19,89% de los habitantes de Calderón trabajan en actividades de comercio al por mayor y menor, y el 17,29% en industrias manufactureras. Así también, la mayoría de los ciudadanos de esta zona se ocupan como empleados u obreros del sector privado, 52,25%; y en menor medida laboran por cuenta propia, 17,54%; o trabajan en el sector público, 10,59%<sup>47</sup>.

En términos de movilidad, Calderón tiene dos principales vías de ingreso y salida del lugar: la Panamericana Norte, que la atraviesa y la convierte en la puerta de acceso de

---

<sup>47</sup> VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010, en: [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

Quito a otros cantones ubicados en la cabecera norte de la capital; y la Simón Bolívar, que la conecta con el sur de la ciudad de Quito. Estas dos vías confluyen en el punto de ingreso sur de la parroquia generando habitualmente una gran congestión debido a la afluencia de vehículos que ingresan o salen de la zona. Otras dos importantes vías son las que se dirigen a las parroquias de Pomasqui y Llano Chico.

Con respecto al sistema vial interno, encontramos vías asfaltadas o adoquinadas que están en buenas condiciones y generalmente se conectan con las vías principales de la parroquia, pero también existen vías de carácter secundario que atraviesan diferentes barrios y comunas, son de tierra y están en malas condiciones, lo que repercute negativamente en el desenvolvimiento de las actividades diarias de los habitantes de la zona (GPP, 2012: 84).

### **2.3.2 La parroquia de Llano Chico**

Esta parroquia fue creada en julio de 1944 y se ubica en una superficie de 7,57 km<sup>2</sup>. Tiene una población de 10.673 habitantes, de los cuales el 45,53% se asienta en el área urbana concentrada alrededor del parque principal, y el 54,47% restante se ubica de forma dispersa en el área rural, ocupando la mayor extensión del territorio.

No existen datos históricos directos de la parroquia pero se vincula sus primeros asentamientos con los descendientes de los grupos indígenas zámbez, carapungos y mestizos, quienes se habrían asentado en estas tierras y tenido como principal ocupación la agricultura y el pastoreo de cabras y ovejas (GPP, 2012b: 28).

La parroquia se caracteriza por un terreno irregular con pendientes suaves, donde se ubica el mayor porcentaje de la población, y pendientes fuertes que posee asentamientos humanos en menor proporción. Llano Chico está constituido por un sistema de ocho quebradas<sup>48</sup>, siendo una de las más importantes la quebrada Chaquiscahuaicu, que se ubica al norte de la parroquia y separa a Llano Chico de Calderón, lo que marca la distribución de la ocupación del suelo de este sector donde el 86% de la superficie parroquial está cubierta de vegetación arbustiva seca y el 14% de infraestructura, y que corresponde a los 32 asentamientos o barrios que existen en esta parroquia (Anexo 2).

Algunos datos del Censo del 2010, caracterizan a la población de Llano Chico de la siguiente manera:

- De los 10.673 habitantes el 51,23% son mujeres y el 48,77% son hombres.
- La población es mayoritariamente joven, donde los grupos de población de 0 a 14 tienen el 30,91%; de 15 a 29 años tienen el 28,72%; los grupos etarios de 30 a 44 años, el 20,71%; de 45 a 59 años, el 12,14%; y mayores de 60 años con el 7,52%.
- La mayoría de los habitantes de Llano Chico se autoidentifican como mestizos, 75,28%; indígenas, 17,03%; blancos, 3,15%; y afroecuatorianos, 1,69%.
- El 94,79% de la población sabe leer y escribir y el 5,21% es analfabeta.

La cifra que destaca en cuanto a las características de la población de Llano Chico es el elevado porcentaje de población indígena, más de cuatro veces del que encontramos en

---

<sup>48</sup> Quebradas de Tantaléo, Angarrachaca, Pimán, Milagro, Chaquiscahuaico, S/N-límite entre Llano Chico y Zámiza, San Antonio, y Escalera (GPP, 2012).

todo el DMQ (4%) y más de tres veces del que existe en Calderón (5,96%), siendo únicamente superado a nivel de Distrito por la parroquia de Zámiza, que posee un 17,60%.

En cuanto al acceso de servicios básicos y de conectividad las características que se identifican para Llano Chico según el Censo del 2010 son:

- El 94,50% tiene acceso a agua potable; el 59,70% a alcantarillado sanitario; el 92,24% al servicio de recolección de basura y el 98,34% a la luz eléctrica.
- En cuanto a la conectividad las viviendas que disponen de teléfono convencional alcanzan al 48,30%; teléfono celular 84.72%; e internet el 13.89%.

El principal problema relacionado con los servicios básicos es el sistema de alcantarillado, más de un 40% de las viviendas de la parroquia no disponen de ella, lo que constituye una grave amenaza para su salud y el estilo de vida de sus habitantes. Además, existen descargas líquidas directas de los alcantarillados hacia las quebradas y un déficit en la recolección de basura, ocasionando que éstos sean arrojados en las quebradas, incinerados o tratados de otras formas, generando contaminación y focos de transmisión de enfermedades y plagas para el sector.

Sobre el aspecto económico, no existe presencia de industrias en la parroquia, lo que ha hecho que su desarrollo sea a través del comercio formal e informal y el desplazamiento de sus habitantes con destino a trabajos públicos y privados fuera de la zona (GPP, 2012b: 41); siendo las categorías de ocupación predominantes la de empleado u obrero

privado con 43,15%, por cuenta propia el 22,59%, como empleado u obrero público el 11,43% y como empleada doméstica el 9,51%<sup>49</sup>.

También, en la parroquia hay una ausencia de microempresas y lo único que existen son pequeños artesanos que en sus casa se dedican a la producción de artesanías en madera, tejidos y confecciones de prendas de vestir, elaborados con herramientas rudimentarias y sin técnicas de producción, siendo más una forma de pasatiempo y obtención de recursos adicionales que una fuente de empleo para los habitantes de Llano Chico. Otra actividad que desarrollan los ciudadanos de la zona es la producción agrícola de maíz, arveja, habas y fréjol, para el autoconsumo de la población y si existe excedente se comercializa en los mercados de Calderón (GPP, 2012b: 45, 47 y 49).

El sistema vial interno de Llano Chico está conformado por vías que integran a los diferentes barrios y comunidades con el centro poblado, siendo las principales vías de ingreso y salida de la zona aquellas que la conectan con las parroquias del Inca, Zámbriza y Calderón, y con la Av. Simón Bolívar, cuyas condiciones varían entre mala, regular y buena. Sobre las vías secundarias, su estado es regular excepto en aquellos tramos que son de tierra. El flujo vehicular es normal sin que se registre congestión vehicular en la parroquia pues la mayoría de los vehículos que transitan por el lugar son de propiedad de sus habitantes. Un problema que se identifica es la poca señalización de las vías que conectan a los barrios alejados y comunidades de la parroquia; así como el servicio de transporte vehicular que en horas pico resulta insuficiente por la demanda de usuarios (GPP, 2012b: 70 y 71).

---

<sup>49</sup> VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010, en: [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

### **Capítulo 3. Marco metodológico**

En este capítulo se describen los aspectos metodológicos utilizados en el presente trabajo. Primero, se explica el alcance exploratorio y descriptivo de esta investigación. Segundo, se justifica el uso de herramientas cualitativas y cuantitativas así como la elección del presupuesto participativo (PP) de la Administración Zonal Calderón (AZCA) como caso de estudio. Tercero, se detallan los lineamientos metodológicos para la descripción del proceso del PP, el establecimiento del perfil democrático de este mecanismo, y la caracterización de las percepciones ciudadanas en torno a él.

#### **3.1 Alcance de la investigación**

De acuerdo a los fines que persigue, esta investigación tiene un carácter exploratorio y descriptivo (Hernández, Fernández & Baptista, 2010: 78). Exploratorio pues representa uno de los primeros acercamientos al proceso de implementación del PP iniciado en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) en el año 2010 y de forma particular en la AZCA, como mecanismo de Participación Ciudadana (PC) contemplada en la Ordenanza municipal N° 0187 del 2006 y en el Art. 100 de la Constitución del Ecuador de 2008.

Así también, este trabajo se ubica en el ámbito descriptivo, pues pretendió “especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (Hernández, Fernández & Baptista, 2010; 80). En el caso específico del presente estudio se buscó la caracterización del proceso de implementación del PP de la AZCA, su metodología,

actores, beneficios, conflictos, entre otros aspectos que proveyeron los insumos necesarios para el análisis del mecanismo y para establecer conclusiones en el sentido de si la institucionalización del PP permitió generar una mayor participación de los ciudadanos.

### **3.2 Estrategia mixta y justificación del caso seleccionado**

En este trabajo se apeló a una “triangulación” de métodos cualitativos y cuantitativos con el propósito de “hacer visibles los diferentes aspectos de la realidad social” (Cuff y Payne, cit. por Bonilla y Rodríguez, 2005: 100), lo que permitió abordar al PP desde miradas diversas que permitieron un conocimiento más profundo y detallado del mecanismo. En este sentido, se hizo uso de la investigación documental; de entrevistas a 8 actores institucionales y 8 actores ciudadanos involucrados en el PP; y de encuestas a 168 habitantes de la AZCA

La selección del caso del estudio del PP de la AZCA, durante el periodo 2010-2012, se justifica por varias consideraciones. La delimitación espacial responde a la necesidad de analizar un escenario cuya realidad tienda a promover una fuerte dinámica participativa en el marco de los PP, y que además posea ciertos elementos diferenciadores que permitan valorar el nivel democrático del mecanismo. El lugar seleccionado cumple con estos parámetros.

Previo a la selección de nuestro caso de estudio, se realizó un acercamiento inicial a los PP del DMQ, en el cual pudimos apreciar que dentro de este mecanismo solo se discuten obras de vialidad y espacio público; por lo tanto, los lugares que debían

registrar una mayor dinámica participativa eran aquellos que se encontraban en procesos de consolidación; es decir, lugares con un acceso deficiente a los servicios básicos producto del crecimiento poblacional desordenado y generalmente irregular, como ocurre sobre todo en las administraciones zonales de Calderón y Quitumbe (CIUDAD, 2012: 2).

Esta misma aproximación inicial al PP del DMQ, nos permitió, también, familiarizarnos con el mecanismo y precisar mejor ciertos intereses investigativos en torno a los cuales era deseable disponer de un lugar que reuniera algunas particularidades que aporten más elementos de juicio al análisis del diseño del PP. En este sentido, se eligió a la AZCA por ser una administración donde convergen realidades urbanas y rurales, y que además posee una estratificación poblacional con un fuerte componente indígena; particularidades que no tiene la administración Quitumbe, constituida básicamente por parroquias urbanas como Chillogallo, Turubamba, Guamaní, Quitumbe y La Ecuatoriana; y donde su población indígena llega al 4,11%<sup>50</sup>, por debajo de la media del DMQ, que se ubica en 5,34%<sup>51</sup>.

Ambas condiciones, el contraste urbano-rural del que dispone la AZCA, gracias a las dos parroquias que la conforman: Llano Chico, que posee características eminentemente rurales; y Calderón, que es una mezcla entre lo urbano y rural; sumado a la particularidad étnica de una de sus parroquias, Llano Chico, que posee el segundo porcentaje más alto de población autoidentificada como indígena de todo el DMQ, el

---

<sup>50</sup> Cabe señalar que este dato corresponde al VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010, en lo concerniente a “Quito”; es decir, a la parte urbana del DMQ, constituido por 32 parroquias urbanas, entre ellas las cinco que conforman la Administración Quitumbe, pues no existe un desglose de cada una de ellas, como si ocurre en el caso de las 33 parroquias rurales que también son parte del DMQ, y como parte de estas Calderón y Llano Chico, que constituyen la AZCA.

<sup>51</sup> VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010, en: [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

17.03%, hicieron que esta administración posea las mejores condiciones para valorar el carácter democrático del PP, en tanto resulta adecuado para propender a acciones específicas<sup>52</sup> que posibiliten un mayor direccionamiento de obras y servicios hacia los sectores periféricos y rurales, que son quienes históricamente presentan los mayores índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la población, así como para cumplir con una de las principales promesas del PP, la generación de justicia social, al permitir que grupos que han sido históricamente marginados, como los indígenas, puedan hacer oír su voz, dar a conocer sus necesidades y obtener respuestas a las mismas.

En cuanto a la delimitación temporal, las razones fueron más bien de practicidad, en el sentido de que es a partir del 2010 que el PP inicia a implementarse en el DMQ y al momento de realizar la investigación habían transcurrido sus tres primeros años de ejecución, período que consideramos pertinente para un primer acercamiento y análisis del camino recorrido del PP, pues ya dispone de los elementos suficientes para establecer una primera aproximación al proceso de implementación del PP, así como para delinear un perfil de su diseño; y realizar una valoración de la participación de los actores institucionales y ciudadanos.

Es así que, la elección del escenario y de la temporalidad para nuestro estudio de caso, fue guiado por el afán de contar con los mayores elementos posibles para identificar el camino recorrido por el PP así como su perfil democrático, en aras de enriquecer nuestro análisis y desarrollar la investigación con una mayor riqueza argumentativa.

---

<sup>52</sup> Por ejemplo, discriminaciones positivas que concedan más recursos por habitante en las zonas rurales que en las urbanas, reconociendo la mayor carencia en estos sectores.

### **3.3 Lineamientos metodológicos para el análisis del presupuesto participativo en la Administración Zonal Calderón**

La metodología investigativa se estructuró tomando en cuenta la línea que guía el presente trabajo en el sentido de establecer si un mecanismo de PC como el PP cuando viene “desde arriba” y ha sido institucionalizado por el gobierno, adquiere un sentido democratizador como en sus orígenes en Porto Alegre, o más bien es diseñado de tal forma que limita la participación de la ciudadanía, subordina las instituciones participativas a las representativas, y permite la cooptación e instrumentalización del mecanismo.

Para tal efecto se estableció la consecución de tres elementos fundamentales: la descripción del proceso participativo; la estructuración del perfil del mecanismo; y la visibilización de las percepciones de los actores involucrados; para los cuales se establecieron las respectivas herramientas investigativas.

#### **3.3.1 Aproximación descriptiva al proceso del presupuesto participativo**

Un primer acercamiento al PP caracteriza su proceso de ejecución, las áreas de intervención, los criterios de priorización de obras, entre otros aspectos que permiten reconstruir el camino que sigue este mecanismo, anotando los cambios que ha sufrido en los tres primeros años de su implementación, 2010, 2011 y 2012, pero ubicándonos en el último de ellos para detallar los procedimientos actuales mediante los que es llevado a la práctica.

Con este propósito, se utilizó fuentes secundarias para recabar información, como por ejemplo, la investigación documental de reglamentos, convocatorias, actas, memorias, listas de asistencia, oficios y otros documentos relacionados con la realización del PP que se encontraron mayoritariamente en la AZCA y en menor medida en el municipio del DMQ.

Asimismo, se recurrió a entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la AZCA y a ciudadanos que participaron en el proceso del PP, quienes desde su experiencia refirieron el funcionamiento de este mecanismo, permitiendo no solo una mayor precisión en la descripción que se logró de dicho proceso sino que también sirvió como elemento de contrastación de información entre la parte institucional y la de la sociedad civil (Anexo 3).

### **3.3.2 Análisis para estructurar el perfil del presupuesto participativo de la AZCA**

Un aspecto importante para diagnosticar el carácter democrático o instrumental de un mecanismo de PC es la realización de un análisis que dé cuenta de ciertos parámetros de su diseño.

En este sentido, se acogió el aporte realizado por Cabannes (2005: 22-30)<sup>53</sup> pues establece una base mínima no solo para analizar el diseño del PP y delinear su perfil democrático sino también porque permite realizar comparaciones entre los diferentes modelos desarrollados sobre este mecanismo, sean a nivel local, nacional e internacional.

---

<sup>53</sup> En base a estos parámetros Cabannes estableció el perfil de 30 experiencias de presupuestos participativos desarrollados en Brasil, América del Sur y Europa, y que se constituyen en el mayor estudio comparativo sobre este mecanismo desarrollado hasta la actualidad.

Cabannes propone 18 variables organizadas en cuatro dimensiones:

1. *Participativa*, tanto por parte de los ciudadanos como del gobierno local
2. *Financiera, fiscal y presupuestaria*
3. *Normativa y legal*
4. *Territorial*

Para cada variable se identifican “arreglos mínimos”, “arreglos intermedios” y “arreglos avanzados”, según se evidencie un menor o mayor compromiso con la participación democrática de los ciudadanos en el presupuesto municipal. Además, cada variable es independiente de las demás, en el sentido de que un lugar puede tener un “arreglo mínimo” en una variable y un “arreglo avanzado” en otra; por lo tanto, un lugar generalmente combina arreglos mínimos, medianos y avanzados en un momento específico, pues el PP es un mecanismo en constante evolución y como tal puede cambiar de un año al otro el tipo de arreglo en una o más de sus variables.

## **1. Dimensión participativa<sup>54</sup>**

### **Participación ciudadana**

1. *Instancia de aprobación final del presupuesto.* El tipo de arreglo de esta variable está determinado según el PP ocurra antes o después de que el Concejo municipal apruebe el presupuesto de la ciudad, y de acuerdo a las áreas que entran en debate en el PP. Cuando los ciudadanos son consultados sobre el recurso de un sector en particular (salud, educación, etc.) que consta en el presupuesto municipal que previamente ha sido aprobado por el Concejo es un

---

<sup>54</sup> Algunos de los términos utilizados en las diferentes dimensiones y variables fueron adaptadas al sistema participativo del DMQ, pues originariamente correspondían al proceso de presupuesto participativo desarrollado en Porto Alegre - Brasil.

arreglo mínimo; mientras que si el debate ciudadano sobre el PP se realiza sobre una parte o todo el gasto público del municipio luego que el presupuesto ha sido aprobado por el Concejo es un arreglo intermedio; en cambio cuando la población delibera sobre todo el presupuesto municipal, previo a su tratamiento en el Concejo, se trata de un arreglo avanzado.

2. *Formas de Participación.* El arreglo avanzado de esta variable corresponde a la democracia directa, es decir, todos los ciudadanos/as tienen derecho a participar directamente en las asambleas barriales, parroquiales o temáticas así como a votar y ser elegido como delegado de las diferentes instancias participativas. Un arreglo intermedio ocurre cuando la participación en las deliberaciones y decisiones es indirecta, se da por medio del líder de las organizaciones sociales, barriales y gremiales. Un arreglo mínimo es aquel donde la participación es únicamente a través de un modelo representativo de organización, por ejemplo las juntas directivas de los barrios, por el cual debe pasar todo el proceso del PP y es el único actor asociativo aceptado por el gobierno local.
3. *Órgano de decisión de la priorización presupuestaria.* Cuando los sistemas de decisión, los criterios de priorización de obras y asignación de recursos, el número de asambleas y ejes temáticos, y la matriz presupuestaria son elaborados por instancias ciudadanas propias del PP a las que todos pueden acceder (como el COP en Porto Alegre) se trata del arreglo avanzado; en cambio, si las “reglas de juego” la definen estructuras sociales (junta de vecinos) o políticas (juntas parroquiales o barriales) preexistentes hablamos de un arreglo intermedio; y si los parámetros participativos son establecidos por los equipos municipales el arreglo es mínimo.

4. *De la Participación Comunitaria a la Participación Ciudadana.* El proceso participativo donde las demandas ciudadanas solo buscan una mejora de las condiciones de vida a nivel barrial o comunitario es un arreglo mínimo; mientras si se pretende definir, adicionalmente a la anterior, obras y servicios a nivel zonal es un arreglo intermedio; en cambio si se priorizan las acciones a nivel barrial, zonal, municipal o distrital se refiere a una arreglo máximo.
5. *Grado de participación de los excluidos.* Los municipios que universalizan la participación basados únicamente en enfoques temáticos y territoriales sin enfoques específicos que visibilicen temas de género, de etnias, de edades, de personas con capacidades diferentes, etc. corresponde a un arreglo mínimo; en tanto el arreglo máximo comprende, además de los enfoques territorial y temático, la inclusión de acciones afirmativas y discriminaciones positivas de los grupos vulnerables permitiendo una mayor participación de estos actores; y un arreglo intermedio es cuando se añade a las cuestiones tradicionales de territorio y temas un enfoque ciudadano con límites.
6. *Fiscalización de obras y control de la ejecución del Presupuesto Participativo.* Un arreglo mínimo comprende un control y fiscalización de las obras y servicios desde la instancia municipal; mientras un arreglo intermedio corresponde a un control desde la junta de vecinos o instancias como el COP brasileño pero sin comisiones específicas de seguimiento; en cambio un arreglo máximo es cuando las asociaciones de vecinos crean comisiones específicas para controlar las contrataciones y velar por la transparencia del proceso de ejecución de obras o servicios.

## **Participación del gobierno local**

7. *Grado de información y de divulgación de los resultados aprobados.* Un arreglo mínimo es aquel donde no existe ningún esfuerzo por publicar los resultados del PP o al ser publicados no son accesibles a la ciudadanía en general; en cambio un arreglo intermedio comprende una divulgación restringida en mecanismos (periódico institucional), destinatarios (delegados o representantes) o disponible solo en formato digital (web); mientras un arreglo avanzado es cuando además de los medios antes mencionados, el gobierno realiza un esfuerzo por divulgar los resultados y avances del PP, mediante reuniones públicas de rendición de cuentas, folletos entregados en cada hogar, o a través de medios de comunicación masivos (radio, prensa, televisión).
8. *Grado de ejecución de las demandas aprobadas.* Si el grado de ejecución de las obras priorizadas en el PP es menos del 20% en el lapso de dos años es un arreglo mínimo; si es del 20% al 80% es un arreglo intermedio; y si es mayor al 80% es un arreglo avanzado.
9. *Papel del poder legislativo.* El arreglo mínimo corresponde a concejales que están en oposición abierta al PP; el arreglo intermedio cuando asumen un rol pasivo, sin participar en el proceso pero tampoco obstaculizándolo; y el arreglo avanzado es cuando los concejales están muy involucrados en cada etapa del PP, asisten a las asambleas y opinan en las diversas instancias.

## **2. Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria**

10. *Valor de los recursos debatidos.* El arreglo mínimo corresponde a los municipios que colocan menos del 2% de su presupuesto de inversión a discusión; el arreglo intermedio es aquel que debate del 2% al 100% de su

presupuesto de inversión; y el arreglo avanzado corresponde a gobiernos que ponen a debate el 100% del presupuesto municipal, tanto en lo relativo a inversión como al funcionamiento de la institución.

11. *Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del presupuesto participativo.* Cuando el gobierno local asume los costos del equipo encargado del PP con recursos reducidos o ausentes, o a su vez este equipo es reforzado por ONG's o depende de recursos de agencias internacionales estamos ante un arreglo mínimo; en cambio si existe un presupuesto específico no solamente para el equipo, sino para su funcionamiento, incluyendo recursos para su movilización a los barrios es un arreglo intermedio; mientras que si existe un presupuesto específico para el personal y su funcionamiento, y además para comunicar, transportar a las personas que viven en barrios alejados, divulgar resultados, hacer auditorías externas y documentar las experiencias estamos ante un arreglo avanzado.

12. *Discusión de políticas tributarias.* Un arreglo mínimo son las experiencias que no debaten las políticas tributarias en el marco del PP; un arreglo intermedio los casos donde se delibera únicamente sobre la política tributaria, y un arreglo avanzado aquellos que discuten y deliberan la política fiscal así como los préstamos y los subsidios nacionales o internacionales, bilaterales, multilaterales o de ONG's.

### **3. Dimensión normativa y legal**

13. *Grado de institucionalización.* Cuando los procesos del PP son informales y sólo descansan en la voluntad política del Alcalde y la movilización de la sociedad civil se trata de un arreglo mínimo. El arreglo intermedio son las experiencias

que son institucionalizadas, decretadas desde arriba a través de un conjunto de ordenanzas y de modelos preestablecidos, su flexibilidad es relativa y ejecutan sus cambios a través de reglamentos internos; en tanto un arreglo avanzado es cuando existe la institucionalización de algunos aspectos claves, acoplados con una autorregulación anual de las “reglas de juego” por parte de la ciudadanía, permitiendo mantener la flexibilidad y evolución del mecanismo.

14. *Relaciones entre presupuesto participativo y dispositivo de participación ciudadana.* Cuando el PP no se vincula con otros mecanismos de participación, es consultivo, está liderado por el área de Finanzas y busca principalmente la modernización de la gestión pública y la optimización el uso del recurso público es un arreglo mínimo; en cambio si el PP coexiste con otras prácticas y mecanismos participativos y se enriquecen mutuamente se trata de un arreglo intermedio; y si el PP se enmarca en un dispositivo legal, en el cual la participación pasa de una “práctica a un derecho reconocido”, asociada a deberes y principios y es reconocido como una política formal del municipio, se trata de un arreglo avanzado.

15. *Relación con otros instrumentos de planificación.* Un arreglo mínimo es cuando no existen planes de desarrollo del municipio con el que el PP esté vinculado. Un arreglo intermedio es cuando coexisten los PP y los planes de desarrollo pero sin relacionarse claramente; y un arreglo avanzado es cuando existe una evidente interrelación entre los planes de desarrollo y el PP.

#### **4. Dimensión territorial**

16. *Relación presupuesto participativo y descentralización intramunicipal.* Cuando el PP se desarrolla en las zonas administrativas existentes en el municipio y las

unidades descentralizadas sirven de base para conducir el proceso se trata de un arreglo mínimo; mientras si las asambleas territoriales van más allá de la división administrativa existente y una región o zona del municipio es dividida en dos, tres, cuatro o más asambleas “sub-distritales” estamos ante un arreglo intermedio; en cambio si las asambleas territoriales se dan en el conjunto de todos los barrios o comunidades, incluso los más lejanos y aislados, se trata de un arreglo avanzado.

17. *Grado de ruralización.* El arreglo mínimo corresponde a los municipios en los cuales el PP se da de forma parcial, solamente en el área urbana o solamente en el área rural. El arreglo intermedio son los procesos que ocurren indiscriminadamente en todo el territorio municipal, tanto urbano como rural. El arreglo avanzado se da en municipios que realizan el proceso en todo su territorio pero además se trabaja en el área rural a partir de sus especificidades y con discriminaciones positivas.

18. *Grado de inversión de prioridades territoriales.* Cuando los PP refuerzan exclusivamente la ciudad formal, en detrimento de los barrios no regularizados o ilegales se trata de un arreglo mínimo; en tanto si se reconoce la ciudad formal como la informal pero sin discriminaciones positivas hacia la segunda se trata de un arreglo intermedio; mientras que si el PP canaliza proporcionalmente más recursos hacia los territorios con mayores necesidades y tradicionalmente excluidos estamos ante un arreglo avanzado.

El estudio de estas dimensiones y variables permitió establecer el perfil del PP que se desarrolla en la AZCA así como delinear las áreas en las que el mecanismo presenta limitaciones. Para el efecto se utilizó las herramientas de investigación documental del

material relacionado con el proceso del PP, además de entrevistas semiestructuradas a los funcionarios encargados de la ejecución del PP de la AZCA<sup>55</sup> (Anexo 3).

### **3.3.3 El presupuesto participativo y sus protagonistas**

Así como se consideró la necesidad de hacer uso de mecanismos cualitativos como cuantitativos para tener una visión amplia del objeto de estudio, se estableció la necesidad de mirar no solo los aspectos formales e institucionales del PP sino también los discursos que sobre él tienen los principales actores involucrados en el proceso de ejecución de este mecanismo, pues se considera que éstos influyen en la forma como se desarrolla la dinámica participativa y también en los resultados que de él se desprenden.

Por tal motivo, se implementó una entrevista estructurada a 8 actores pertenecientes a la institucionalidad municipal y 8 actores de la sociedad civil que intervinieron en todas las etapas del PP, para dar cuenta de una concepción general y contrastada sobre el proceso participativo, las relaciones establecidas entre los actores, los avances, las limitaciones y los conflictos que surgieron durante la implementación del mecanismo (Anexo 4).

Así también, con el propósito de conocer el nivel de información que tienen los ciudadanos sobre el PP así como su predisposición a participar en ellos, se realizó una encuesta semi abierta (Anexo 5) aplicada a una muestra de 168 habitantes de la AZCA, mismos que fueron seleccionados de forma aleatoria y estratificada, teniendo en cuenta

---

<sup>55</sup> Cabe señalar que el material documental revisado y los entrevistados escogidos tanto para establecer el proceso del presupuesto participativo como para delinear el perfil de este mecanismo fueron los mismos, únicamente se discriminó la información según el área requerida; así, el cuestionario de preguntas para las dos áreas investigativas se ubica en una sola matriz de entrevista que corresponde al Anexo 3.

una elección proporcional a los datos del Censo del INEC 2010 de ciudadanos según su ubicación geográfica, género y edad.

Para el establecimiento del tamaño muestral se utilizó la fórmula de cálculo de muestras para poblaciones finitas (Carmona, 2002: 58), es decir, que se conoce su totalidad, como fue nuestro caso:

$$n = \frac{N Z^2 p q}{d^2 (N-1) + Z^2 p q}$$

Dónde:

n = tamaño de la muestra.

N = tamaño de la población, 162.915 habitantes.

Z = es una constante, en este caso 1,81, que depende del nivel de confianza seleccionado, 93% para esta encuesta.

p = proporción de respuestas que estarían de acuerdo, se utiliza por lo general 0,5.

q = proporción de respuestas no estarían de acuerdo, se utiliza por lo general 0,5.

d = error muestral seleccionado, para el 93% de confianza corresponde el 0,07.

**Tabla 1. Distribución normal o gaussiana por nivel de confianza y error muestral**

Confianza	75%	80%	85%	90%	91%	92%	93%	94%	95%	97,5%	99%
<b>Z</b>	1,15	1,28	1,44	1,65	1,69	1,75	<b>1,81</b>	1,88	1,96	2,24	2,58
<b>d</b>	0,25	0,20	0,15	0,10	0,09	0,08	<b>0,07</b>	0,06	0,05	0,025	0,01

Fuente: Box, Hunter y Hunter, 2008

Elaboración propia

La definición de la cantidad muestral en base al territorio, ubicación geográfica, género, y edad tomó como base las cifras del Censo de Población del 2010<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010, en: [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

- *Ubicación geográfica:* Dado que la población de la parroquia de Calderón llega a 152.242 habitantes le correspondió el 93% del total muestral, es decir, 156 encuestas; en tanto la parroquia de Llano Chico, al tener 10.673 habitantes, abarca el 7% de la muestra, que corresponde a 12 encuestas.
- *Género:* La relación de ambas parroquias es 51% mujeres y 49% hombres, por lo tanto se realizaron 86 encuestas a mujeres y 82 a hombres, de los cuales en Calderón la distribución fue 80 - 76 y en Llano Chico 6 – 6.
- *Edad:* Tomando en cuenta las cifras del Censo de Población 2010 y haciendo una relación proporcional de los grupos etarios establecidos con el total de la población de Calderón y Llano Chico, pues no se contempla la población de 0-14 años, se estableció los siguientes tamaños muestrales. Para Calderón (156):15-19, 20; 20-29, 42; 30-39, 34; 40-49, 27; 50-59, 17; y más de 60 años16; y para Llano Chico (12): 15-19, 2; 20-29, 3; 30-39, 3; 40-49, 2; 50-59, 1; y más de 60 años, 1.

Las encuestas permitieron establecer de forma general el nivel de conocimiento de la población sobre los PP, y de manera más específica entre los que han participado en los PP, la percepción en torno a su participación en este mecanismo, los motivos que los llevan a participar, cómo conocieron del PP que se realiza en su sector, los aspectos positivos y negativos del proceso, y las acciones que consideran necesarias reforzar o implementar para mejorar este mecanismo. Por otro lado, entre las personas que no conocen o no han participado en los PP se estableció las razones de su no participación y si les gustaría o no participar en este mecanismo, entre otros aspectos que permitieron abstraer elementos para el análisis del PP de la AZCA.

Finalmente, una vez recolectados los datos e informaciones a través de las diferentes herramientas se procedió al respectivo análisis de datos y de discursos, lo que dio paso a la estructuración del proceso del PP, el diseño del perfil de este mecanismo y los discursos ciudadanos en torno a él. De igual forma, se procedió, en el capítulo respectivo, al diseño de la propuesta y las alternativas para fortalecer los elementos positivos del PP en la AZCA y contrarrestar los negativos, así como se estructuró las conclusiones generales del presente trabajo.

## **Capítulo 4. El presupuesto participativo de la Administración Zonal Calderón**

En el presente capítulo se responden las interrogantes que motivaron esta investigación: ¿Cómo afrontan los gobiernos locales la institucionalización de la participación ciudadana (PC)? Y la obligatoriedad de realizarla ¿Permite generar una mayor y más diversa participación de los ciudadanos? Para ello, se hace la descripción y el análisis del presupuesto participativo (PP) de la Administración Zonal Calderón (AZCA) en base a tres aspectos. Primero, se detalla el proceso del PP, las modificaciones institucionales realizadas, sus ejes de acción, los criterios de priorización de obras y las fases del mecanismo. Segundo, se estructura el perfil que adquiere el PP según 18 variables inscritos en las dimensiones participativa, financiera, normativa y territorial. Tercero, se muestran las perspectivas que sobre el PP tienen los actores institucionales y ciudadanos.

### **4.1 El proceso participativo**

El PP en la ciudad de Quito, al menos como parte de textos normativos locales, existe desde el año 2000 en la Ordenanza N° 046 del Sistema de Gestión Participativa, y que en el 2006 fue reemplazada por la Ordenanza N° 0187 del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social; sin embargo, su implementación solo inicia a partir del 2010.

Es tras la posesión del Dr. Augusto Barrera como alcalde del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), en agosto del 2009, que se inicia una serie de modificaciones institucionales para efectivizar el PP en la ciudad. Durante los primeros meses de la

nueva administración, la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, instancia administrativa a cargo del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social (SGP-RC-CS) del distrito, estructuró los lineamientos, procesos, herramientas de recepción y selección de demandas, etc., que guían la ejecución del mecanismo en el distrito y que se plasman en el “Instructivo general para la aplicación del presupuesto participativo en las administraciones zonales”.

Una vez establecida la metodología del PP, la Secretaría emprendió la capacitación de los equipos de gestión participativa existentes en las administraciones zonales, entre ellas, el de la Administración Zonal Calderón, en temas de legislación participativa, técnicas de PC, metodología participativa del PP del DMQ, fortalecimiento participativo de la ciudadanía y resolución de conflictos, principalmente.

Desde entonces y año tras año se han venido desarrollando capacitaciones previas al inicio de las jornadas participativas, y que a partir del 2011 incluyen una evaluación de los procesos de participación llevados a cabo en cada Administración Zonal, permitiendo realizar un balance de las experiencias y ajustar los procedimientos para mejorar la aplicación del mecanismo. Asimismo, las instancias participativas de las distintas administraciones zonales han sido fortalecidas no solo en la parte técnica sino también en el número de sus integrantes, que en el caso de la AZCA en el 2009 era de tres personas y para el 2012 se ubicó en seis personas.

En este mismo sentido, otra modificación importante tiene que ver con la parte comportamental de los funcionarios públicos y la búsqueda de formas de relación más

estrechas y horizontales entre la institución y la ciudadanía, que implicó el inicio de un proceso de cambio hacia una cultura institucional donde primaran aspectos colaborativos, el diálogo y consensos, y los principios de solidaridad e igualdad entre el gobierno local y la ciudadanía.

Así también, se emprendieron cambios organizacionales al interior de las administraciones zonales pues se requería un trabajo más estrecho y articulado entre el equipo de gestión participativa y los de las jefaturas de gestión urbana y financiera; éstos dos últimos debiendo incorporar y tener siempre presente el componente del PP en sus decisiones y actividades.

Es así que, en el DMQ el PP se concibe como “un proceso de democracia participativa mediante el cual la ciudadanía contribuye voluntariamente a la toma de decisiones respecto de un porcentaje del presupuesto del Municipio del DMQ que se invertirá en su parroquia” (MDMQ, 2010: 1), y que corresponde a la partida de Obra Pública (75) de cada Administración Zonal, siendo, en concordancia con la Ordenanza N° 0187, no menor al 40% de su presupuesto de inversiones.

Los objetivos que persigue este mecanismo son los siguientes<sup>57</sup>:

- Promover la transparencia en la gestión de lo público, al permitir que la ciudadanía conozca cuánto es el presupuesto y en qué se invierte.
- Fortalecer la PC para decidir las prioridades de la inversión del presupuesto de obra pública.

---

<sup>57</sup> Instructivo General para la aplicación del presupuesto participativo en las administraciones zonales, MDMQ, 2010.

- Valorar la planificación a mediano y largo plazo, superando las situaciones coyunturales.
- Generar una ciudadanía informada, involucrada, exigente y crítica de la gestión municipal.
- Posibilitar la gestión presupuestaria con criterios de equidad.

Institucionalmente el PP tiene tres niveles de dependencia. Primero está la Alcaldía como el nivel que dicta la política que guía los procesos de PC del DMQ. Segundo tenemos a la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, como el ente rector de los PP de todo el distrito, la instancia de “gestión estratégica” que establece los lineamientos generales y los tiempos de ejecución del mecanismo. Tercero están las administraciones zonales que, a través de las coordinaciones de Gestión Participativa<sup>58</sup>, son las encargadas de operativizar el PP.

**Gráfico 2. Niveles de dependencia institucional del presupuesto participativo del DMQ<sup>59</sup>**



Fuente: Elaboración propia

<sup>58</sup> El equipo de Gestión Participativa de la AZCA está conformada por siete personas: cinco promotores, una coordinadora general y una secretaria.

<sup>59</sup> Estos niveles guardan total relación con la estructura organizativa municipal definida en la Resolución 008, Alcaldía Metropolitana, del 8 de marzo de 2010, y que establece, descendientemente, los niveles político y de decisión; asesor y de control interno; de gestión (estratégico y sectorial); y, operativo.

#### 4.1.1 Ejes y criterios de distribución presupuestal y priorización de obras

Tres aspectos fundamentales a considerar en el proceso del PP de la AZCA son los ejes temáticos dentro de los cuales se circunscriben las obras y servicios que demandan la ciudadanía, los criterios de distribución presupuestal, y los criterios de priorización de obras que se contemplan para la asignación de los montos y la elección de las peticiones ciudadanas que van a ejecutarse.

**Ejes temáticos.** Los ejes temáticos que se consideran en el marco del PP son el de “movilidad inteligente”, que abarca las obras de vialidad; y el de “mejoramos tu ciudad”, que contempla las obras de recuperación de los espacios públicos.

**Tabla 2. Ejes temáticos del presupuesto participativo**

<b>Eje</b>	<b>Características de la obra/servicio</b>
Movilidad inteligente	Aceras, bordillos y adoquinados de vías locales y de interconexión barrial (vialidad)
Mejoramos tu ciudad	Parques, plazas, graderíos, baterías sanitarias, camineras, viseras, canchas, espacios recreativos, cerramientos, baterías de juegos, cerramientos, reparación de infraestructura comunitaria (espacio público)

Fuente: MDMQ, 2011c  
Elaboración propia

**Criterios para la distribución territorial del presupuesto participativo.** La distribución del PP a nivel territorial obedece a los criterios de igualdad, equidad y de gestión que se consideran para asignar los recursos a las diferentes parroquias, y es una combinación del elemento poblacional (número de habitantes), el porcentaje de hogares en situación de pobreza (Necesidades Básicas Insatisfechas) y la densidad demográfica (densidad poblacional) de cada lugar.

**Tabla 3. Criterios para la distribución territorial del presupuesto participativo**

<b>Criterio de igualdad: Población</b>		
<b>Definición</b>	<b>Indicador</b>	<b>Peso</b>
El número de habitantes incide en la distribución del presupuesto, a mayor número de habitantes se destinan mayores recursos.	Número de habitantes	40%
<b>Criterio de equidad: Pobreza</b>		
<b>Definición</b>	<b>Indicador</b>	<b>Peso</b>
La gestión pública debe de reconocer la heterogeneidad en las condiciones de vida de la población del DMQ en cuanto a satisfacción de necesidades básicas, de tal manera de asignar mayores recursos a aquellos territorios con mayores carencias en términos de necesidades básicas e ir disminuyendo las brechas.	% de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	40%
<b>Criterio de gestión: Densidad demográfica</b>		
<b>Definición</b>	<b>Indicador</b>	<b>Peso</b>
La dispersión geográfica incide en los costos de la gestión pública pues zonas alejadas y con baja densidad, en general son más costosas, además de reconocer las diferencias campo ciudad. Territorios con mayor densidad poblacional reciben mayores recursos.	Densidad poblacional	20%

Fuente y elaboración: MDMQ - ACCD 2012

**Criterios para la priorización de obras.** Otro instrumento utilizado en el marco de los PP son los criterios bajo los cuales se priorizan las obras solicitadas por la comunidad, a nivel urbano y rural, y que contemplan 5 áreas: consenso, arrastre, población, inclusión y forma de decisión. Los puntajes que se asignan según la realidad de cada comunidad arrojarán un resultado máximo de 20 puntos y un mínimo de 5 puntos, siendo consideradas como prioritarias las demandas ciudadanas que alcancen el más alto valor.

**Tabla 4. Criterios para la priorización de obras en parroquias urbanas y rurales**

<b>Criterio</b>	<b>Definición</b>	<b>Puntaje</b>	
Consensuado como única demanda a presentar en el barrio	Se ha consensuado en el barrio a presentar como única demanda.	No	0
		Sí	5
Obras que tuvieron alto puntaje en el presupuesto participativo anterior pero no fueron priorizadas (más de 18 puntos)	Las obras empataron en puntaje de calificación en la asamblea del presupuesto participativo anterior y se dirimió por votación o sorteo, es justa que esta obra en espera sea considerada con un puntaje de arrastre en el presente presupuesto.	No	0
		Sí	2
Población beneficiada	Se incentiva la equidad. Si la obra beneficia a un mayor número de población el puntaje será más alto.	Hasta 3 cuadras-PU <sup>60</sup> Hasta 20 familias-PR <sup>61</sup>	2
		Entre 1 y 2 barrios-PU Entre 21 y 40 familias-PR	3
		Entre 3 y 4 barrios-PU Entre 41 y 100 familias-PR	4
		Más de 5 barrios-PU	5

<sup>60</sup> PU, Criterio a considerar para las parroquias urbanas.

<sup>61</sup> PR, Criterio a considerar para las parroquias rurales.

		Más de 100 familias-PR	
Inclusión (obras ejecutadas)	Se incentiva la inclusión. Se trata de establecer más puntaje a la población que no ha sido beneficiada por mucho tiempo.	Hace 1 o 2 años	3
		Hace 3 y 4 años	4
		Más de 5 años o nunca	5
Forma de decisión	Forma de decisión en presupuestación participativa parroquial.	Sin acuerdo	0
		Acuerdo de la mitad más uno de los delegados acreditados	3

Fuente y elaboración: MDMQ 2011c

#### 4.1.2 Fases del presupuesto participativo

Desde inicios del 2010, cuando se realizaron las primeras asambleas de priorización de obras del PP, hasta la actualidad, cada edición de este mecanismo ha sido particular en algún aspecto referido a su proceso, y en el transcurso de su ejercicio se han realizado pequeñas modificaciones en la metodología de trabajo e implementación, pero el esquema de funcionamiento ha permanecido más o menos inalterable. Tomamos aquí como referencia la experiencia desarrollada durante los años 2011-2012, pues el PP de la AZCA se desarrolla dentro de un ciclo de dos años; es decir, las obras que son priorizadas en un determinado año son ejecutadas al año siguiente.

Las acciones, espacios y dinámicas participativas que implica el funcionamiento del PP lo vuelven un proceso más o menos simple de involucramiento ciudadano en la gestión pública, que inicia tras la aprobación del presupuesto municipal por parte del Concejo del DMQ y la posterior asignación presupuestal a la AZCA.

A continuación describimos las diferentes actividades del ciclo del PP, y que hemos agrupado en seis fases. La definición de los meses en que se los ejecuta no ha sido referenciada, dado que en los años que lleva ejecutándose este mecanismo en la AZCA

han habido constantes cambios en el cronograma del PP<sup>62</sup>; sin embargo, el procedimiento ha sido en esencia el mismo, y lo detallamos a continuación:

- 1) *Asamblea informativa*, es el inicio del ciclo del PP y está a cargo de la Coordinación de Gestión Participativa de la AZCA, la cual invita a los presidentes de todos los barrios regulares de las parroquias de Calderón y Llano Chico a las asambleas informativas parroquiales<sup>63</sup> en las que se da a conocer los montos disponibles para el PP, los ejes temáticos, las directrices y puntajes de priorización de las obras, los requisitos para la presentación de las demandas y los tiempos en los que se desarrollará el proceso participativo. Con esta información y disponiendo un plazo promedio de 30 días para entregar la demanda de su comunidad, los dirigentes barriales inician los procesos participativos en sus barrios y/o comunas.
  
- 2) *Asambleas barriales de elección de demandas y de delegados*, una vez los representantes barriales cuentan con la información sobre el nuevo ciclo del PP, se reúne con los vecinos de sus barrios y definen la obra de mayor prioridad para la comunidad, sea en el eje de movilidad o de espacio público, que será la que se demande al gobierno local, además eligen a los representantes a la Asamblea de priorización de obras del PP. Estos procesos se realizan de manera independiente de la AZCA, aunque muchos barrios piden el acompañamiento y asesoría del equipo de participación de la administración, especialmente cuando se tratan de barrios que recién se incorporan al proceso del PP. Las asambleas barriales son abiertas a todos

---

<sup>62</sup> A grandes rasgos podemos ubicar dos momentos en los cuales se ha dado la mayor participación ciudadana en los PP (asambleas informativas, reuniones barriales y asambleas de priorización de obras) de los años 2010, 2011 y 2012. El primero se ubica en el primer semestre del año y el segundo en el segundo semestre, con sus respectivas variaciones en cuanto a los meses de ejecución.

<sup>63</sup> Se realizan dos asambleas informativas, una para la parroquia de Calderón y otra para la parroquia de Llano Chico.

los moradores del barrio y las definiciones de las obras se hacen a través de procesos democráticos de participación directa de la ciudadanía. Los funcionarios municipales asisten con derecho a voz pero no a voto. La reunión finaliza con la firma de un Acta de la Asamblea barrial con los nombres, número de cédulas y firmas de los participantes.

- 3) *Entrega de demandas ciudadanas*, dentro de un plazo de 30 días desde la realización de la Asamblea informativa y una vez definida la obra que la comunidad pedirá a la AZCA, el barrio hace la petición formal de la obra siguiendo el proceso de un trámite municipal normal, es decir, mediante oficio que ingresa a través de la oficina de recepción de documentos de la Administración Zonal, con todos los requisitos solicitados por la AZCA en el marco de las demandas para el PP.

**Tabla 5. Requisitos para solicitar obras de presupuesto participativo**

Categoría	Requisitos
Requerimiento General	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Copia de ordenanza o documentos habilitantes que acrediten que es barrio regularizado/ Las comuna trabajarán en una mesa específica.</li> <li>• Copia actualizada del registro de la directiva en el Ministerio de Inclusión Económica y Social, o certificación de que se encuentra en trámite, en caso de organizaciones de hecho presentar el Acta de Asamblea constituida.</li> <li>• Listado de socios señalando quienes habitan actualmente en el barrio.</li> <li>• Acta de la Asamblea Barrial que exprese:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) El acuerdo de priorización de una sola obra para el barrio.</li> <li>b) Compromiso de que en el plazo establecido se realizarán obras previas o de servicios para poder ejecutar la obra.</li> <li>c) Los nombres de dos delegados/as a la Asamblea del PP.</li> <li>d) Expresar su voluntad de participar en el proceso de cogestión (vialidad).</li> </ol> </li> <li>• Adjuntar al acta las firmas de los participantes en las Asambleas.</li> <li>• Dos fotografías sobre el estado del lugar de la demanda de obra (opcional).</li> <li>• En el caso de que exista obras que hayan sido consensuadas por varios barrios deberán hacernos llegar el Acta de Acuerdo respectiva.</li> </ul>
Requerimiento para obras en vialidad (máx. \$70.000 x obra)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con red de alcantarillado y de agua potable.</li> <li>• Proporcionar información sobre trazado vial actualizando.</li> <li>• Plano o croquis de ubicación de la calle a intervenir.</li> <li>• En el acta de la Asamblea Barrial en que se priorizó las obras, si es el caso expresar su voluntad de participar en el proceso de cogestión.</li> </ul>
Requerimiento para obras en espacio público (máx. \$25.000 x obra)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano o croquis de ubicación del lugar a intervenir.</li> <li>• Presentar copias de escrituras del predio a intervenir.</li> <li>• Presentar copias de planos estructurales en caso de ampliaciones.</li> </ul>

Fuente y elaboración: AZCA 2012a

4) *Revisión técnica y depuración de demandas*, a medida que los pedidos llegan al AZCA, el equipo de la Coordinación de Gestión Participativa los ingresa a una Matriz General de Demandas donde se consolidan todos los requerimientos ciudadanos y permite identificar las solicitudes en base a sus factibilidades técnicas, económicas y legales, así como observar el incumplimiento de algún requisito. Una vez vencido el plazo de solicitud de demandas por parte de la comunidad, inicia un plazo de 15 días para la institución municipal, en el cual, los promotores de PC de la AZCA en conjunto con los técnicos del área de Gestión Urbana revisan, analizan y verifican in situ el cumplimiento de los requisitos de la demanda barrial y la no duplicidad de acciones<sup>64</sup>. En esta fase se establece una Matriz de Validación de Demandas con los valores económicos que costarán las obras así como el aporte real de la comunidad en caso de obras de co-gestión (movilidad). Una vez cumplido el plazo, la AZCA comunica a todos los representantes barriales que entregaron sus demandas la aceptación o no de sus pedidos, con la debida justificación.

**Tabla 6. Matriz de validación de demandas**

N° Barrio	Tipología del Barrio		Demanda	Forma de presentación		Breve Descripción	No. Trámite	Contacto y/o Delegados		Posibilidad de co-gestión	Acta de Asamblea Barrial	Programas 2013		Observaciones	Observación técnica	Costo aproximado	Costo centralidades	Costo movilidad		
	Regular	Irregular		Personal	Colectiva			NOMBRE	N° Telefónico			Acceso a Barrios	Centralidades					AZCA	Comunidad	

Fuente y elaboración: AZCA 2012b

5) *Asamblea de priorización de obras y elección del Consejo de Seguimiento*, esta etapa inicia cuando la AZCA extiende las invitaciones para la Asamblea de Priorización de Obras del PP<sup>65</sup> a dos representantes de los barrios cuyas obras

<sup>64</sup> En esta fase se realiza un cruce de información con las Juntas Parroquiales y el Concejo Provincial de Pichincha para, por un lado, no duplicar acciones pues estos niveles gubernamentales también ejecutan sus propios presupuestos participativos, y por el otro, unir esfuerzos (recursos) para realizar obras en conjunto como parte de los procesos participativos.

<sup>65</sup> Una asamblea para la parroquia de Calderón y otra para Llano Chico.

pasaron la etapa de revisión técnica y a las organizaciones sociales de las tres redes organizativas que existen en la zona: la red de barrios y organizaciones sociales, la red de economía popular y solidaria, y la red de jóvenes de Calderón. También se invita a la Comisión de Seguimiento que salió electa en la anterior Asamblea de Priorización de Obras. Los delegados de las organizaciones sociales y los miembros del Consejo de Seguimiento se desempeñan como veedores del proceso de participación, con voz pero no voto, derecho que le asiste únicamente a los representantes de los barrios que fueron invitados.

La asamblea tiene tres partes claramente definidas: la rendición de cuentas de las autoridades zonales para transparentar la gestión municipal y zonal; la selección por eje temático de las obras priorizadas; y la elección de los miembros del nuevo Consejo de Seguimiento.

La primera parte de la Asamblea contempla la intervención del Administrador Zonal para informar sobre el presupuesto general del DMQ en cuanto a recaudación de impuestos, inversión en obra pública y el aporte de organizaciones internacionales, así como exponer el presupuesto asignado a la AZCA, los ingresos y egresos, la distribución del gasto público, la inversión en obra directa y participativa, las obras realizadas con PP, etc. También se hace una breve explicación de lo que es el PP y para qué se lo realiza, se presentan las demandas hechas por la ciudadanía y las obras que pasaron la revisión técnica.

En la segunda parte se divide a la Asamblea en dos mesas de trabajo, la de movilidad y la de espacio público. Se socializan los criterios de priorización de

obras y demanda por demanda se va asignando los puntajes correspondientes a fin de elegir las obras que serán ejecutadas. La priorización de obras se realiza por voto directo de los representantes de los barrios invitados y ganan aquellos que obtienen el mayor puntaje.

Finalmente y en la tercera parte de la Asamblea, se eligen los representantes al Consejo de Seguimiento de entre los delegados barriales asistentes, 10 para la parroquia de Calderón y 5 para Llano Chico. Los miembros de esta instancia son los encargados de vigilar los compromisos asumidos en las Asambleas de priorización de obras y además asumen la representación de todos los espacios participativos generados en la parroquia y en la Administración Zonal.

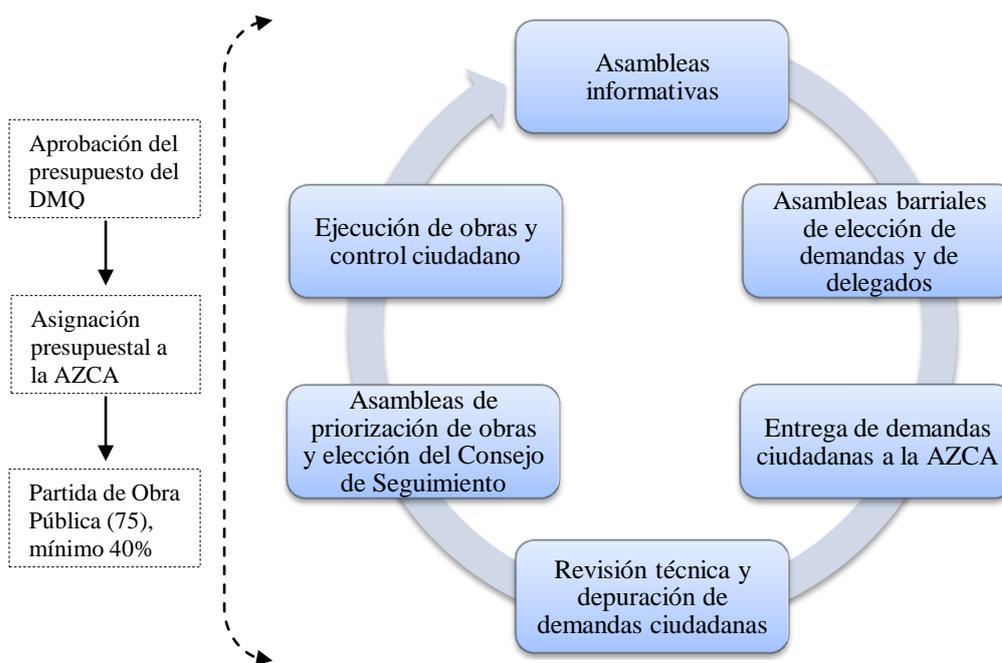
Las decisiones y acuerdos a los que llegan los ciudadanos y la AZCA en esta Asamblea quedan asentados en el “Acta de los compromisos adquiridos en las asambleas de presupuesto participativo”, el cual contiene las obras que serán ejecutadas, el compromiso de la Comisión de Seguimiento y los compromisos de la comunidad y de la Administración Zonal.

- 6) *Ejecución de obras y control ciudadano*, una vez seleccionadas las obras a ejecutarse, inicia otra fase en la cual se realizan los estudios técnicos, los procesos de contratación y la ejecución de las obras priorizadas. El equipo del AZCA realiza el proceso con el control permanente de la Comisión de Seguimiento y la fiscalización institucional, velando el cumplimiento de los acuerdos de

corresponsabilidad realizados entre la ciudadanía<sup>66</sup> y la Administración Zonal, hasta la entrega de la obra a la comunidad.

Asimismo, tras la elección del nuevo Consejo de Seguimiento, el AZCA realiza una primera reunión en la que se les plantea la ejecución de tres actividades primordiales: 1) las reuniones mensuales para conocer los avances de las obras; 2) un recorrido por los espacios donde se realizarán las obras, previo a su ejecución; y, 3) la participación de los miembros del Consejo en las Escuelas de Formación Ciudadana, para capacitarse en temas de identidad y diversidad, realidad local y nacional, derechos ciudadanos, democracia y participación, liderazgo y organización social, y gobierno barrial y agendas barriales.

**Gráfico 3. Proceso del presupuesto participativo de la AZCA**



Fuente: Elaboración propia

<sup>66</sup> En los casos de co-gestión (movilidad) la AZCA se reúne con los barrios para explicarles cómo deben hacer el aporte económico y hasta cuándo pueden hacerlo, plazo que generalmente no excede los dos meses desde la priorización de la obra.

## **4.2 El perfil del presupuesto participativo de la Administración Zonal Calderón**

Tal como ha sido detallado en el capítulo 3 y siguiendo el marco de análisis propuesto por Cabannes (2005) se ha analizado el diseño del PP de la AZCA y delineado su perfil democrático en base a cuatro dimensiones: participativa, financiera, legal y territorial; especificadas por 18 variables. Cada variable se encuentra categorizada como de “arreglo mínimo”, “arreglo intermedio” y “arreglo avanzado”, según exista un menor o mayor compromiso con la participación democrática de los ciudadanos en el presupuesto municipal.

Cabe mencionar que esta experiencia de PC es un proceso de reciente implementación (3 años) y como tal presenta aspectos iniciales de un mecanismo que con el tiempo pueden ir modificándose.

### **4.2.1 Dimensión participativa**

Esta dimensión contempla el análisis de los dos actores claves del proceso del PP de la AZCA: los ciudadanos y el gobierno local. Sus acciones o inacciones son importantes condicionantes del diseño democrático que adquiere este mecanismo, en tanto pueden promover o limitar la PC en la gestión pública.

#### **Participación ciudadana**

1. *Instancia de aprobación final del presupuesto.* El Art. 87 del COOTAD establece como una de las atribuciones de los concejos metropolitanos la aprobación u observación del presupuesto del gobierno local, mismo que garantizará una PC que represente los intereses colectivos del distrito. En este sentido, los PP buscan en

esencia que la población influya directamente en este presupuesto, dándole al ciudadano el poder de definir los rubros y las áreas en las que se invertirá el dinero del distrito.

Sin embargo, la dinámica del PP de la AZCA sigue una hoja de ruta que no permite esta incidencia ciudadana en el presupuesto zonal ni municipal, pues desde un principio condiciona la discusión y decisión de los ciudadanos a valores y áreas de acción que han sido previamente definidos por la institucionalidad municipal.

Así, este mecanismo no llega a constituirse en una herramienta que permita a la sociedad civil determinar o influir directamente en el presupuesto distrital que el Concejo metropolitano aprueba cada fin de año, sino que más bien se circunscribe a los montos asignados por esta instancia y discute sobre ellos. De igual manera, la ciudadanía define sus demandas únicamente en el área de obra pública, específicamente en los ejes de movilidad y espacio público, que han sido establecidos con anterioridad por instancias del gobierno local.

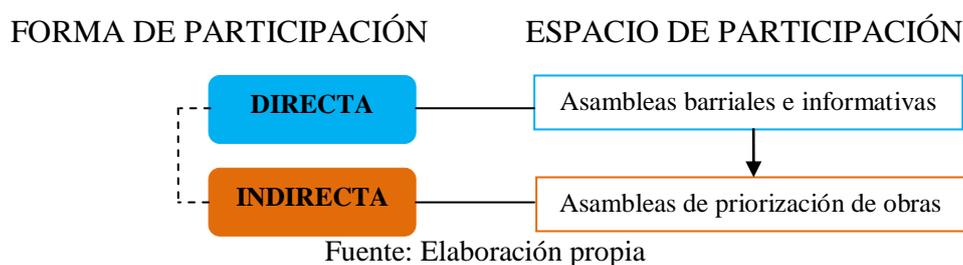
Por lo tanto, esta variable obedece a un “arreglo mínimo” del PP.

2. *Formas de participación.* Como quedó evidenciado en la descripción de las etapas del PP de la AZCA existen dos formas de participación que se combinan en el proceso participativo: la directa y la indirecta. En un primer momento se privilegia la participación directa de la ciudadanía en las asambleas informativas y luego en las asambleas barriales donde se debate y define la obra que solicitará la comunidad a la Administración Zonal. En un segundo momento prevalece la participación

representativa, pues en las asambleas de priorización de obras únicamente participan con voz y voto los delegados de los barrios (2 por barrio), y de entre éstos se eligen a los miembros del Consejo de Seguimiento del PP.

Cabe mencionar que los delegados a las asambleas de priorización de obras del PP son elegidos en las asambleas barriales y su rol consiste en llevar y defender la demanda ciudadana que fue definida previamente por la comunidad.

**Gráfico 4. Formas y espacios de participación ciudadana de los PP de la AZCA**



En todo caso, la forma de PC en el PP de la AZCA es “mixta”, es decir, combina la participación directa de los ciudadanos a nivel barrial, con la participación indirecta de los representantes barriales a nivel parroquial; no obstante, la participación fundamental, de deliberación y decisión de la obra prioritaria para la comunidad, es la participación directa, consideración, además, que es uno de los requisitos para hacer las demandas barriales (Acta de Asamblea barrial con firmas de los asistentes) y que es valorado con un puntaje específico en la Asamblea de priorización de obras, pues la realización de un pedido barrial requiere de la participación y el respaldo de los moradores del lugar, más aún si se trata de una demanda en co-gestión, donde debe existir la disposición de los ciudadanos de aportar económicamente para la realización de la obra priorizada.

Por lo tanto, ubicamos a esta variable como un “arreglo avanzado” del PP.

Sin embargo, es pertinente señalar que si bien metodológicamente el PP de la AZCA prioriza la PC directa, no se puede hacer una evaluación precisa de cómo ésta se desarrolla o ha evolucionado en sus tres primeros años, pues la Administración Zonal no cuenta con estadísticas al respecto, e incluso, una revisión documental de los oficios ingresados a la Coordinación de Gestión Participativa en el año 2011 y en el primer semestre del 2012, da cuenta que muchas de las demandas ciudadanas para el PP se realizan únicamente con la firma de la directiva del barrio y sin actas de respaldo que permitan observar el número de asistentes a las asambleas barriales, lo que explicaría, en parte, el casi total desconocimiento que tienen los habitantes de la AZCA sobre el PP, y las acciones de mejora planteadas por los actores institucionales y ciudadanos para el mecanismo, en el sentido de trabajar el aspecto de la difusión, y que veremos en la siguiente parte de este capítulo.

3. *Órgano de decisión de la priorización presupuestaria.* Los lineamientos generales del proceso del PP, incluidos los parámetros para la priorización de las obras y demandas ciudadanas y los cambios que se realizan a la metodología del PP los define la Secretaria General de Coordinación Territorial y de Participación Ciudadana, quien establece las bases que guían este mecanismo así como los tiempos en los que se realizan. Por su parte, la Coordinación de Gestión Participativa de la AZCA se encarga de llevar a la práctica los lineamientos emitidos por la Secretaria.

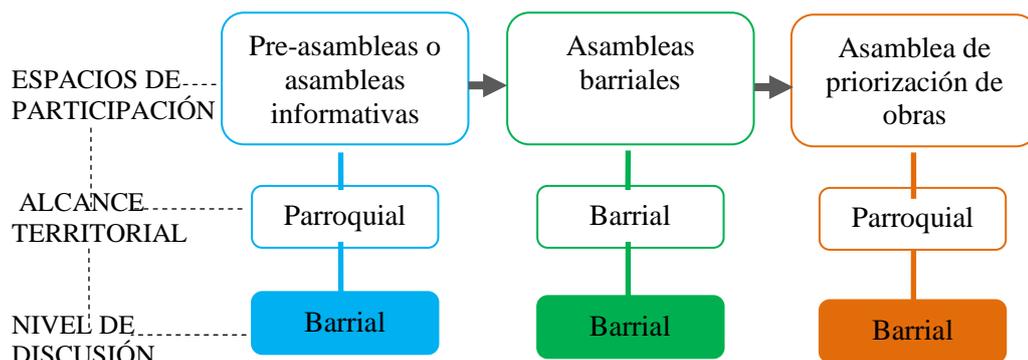
Entonces, estamos ante “reglas de juego” que son decididas y establecidas por las instancias municipales, por lo que esta variable corresponde a un “arreglo mínimo” del PP.

4. *De la participación comunitaria a la participación ciudadana.* Las asambleas barriales son la unidad básica del PP y en ellas se problematizan las necesidades del barrio que llegan a la AZCA en forma de demandas barriales. En estos espacios no existe un debate sobre acciones requeridas a nivel de parroquia o de zona, sino únicamente de barrio. De igual forma, en las asambleas de priorización de obras se definen las demandas barriales que serán ejecutadas por la Administración Zonal, más no constituyen espacios de discusión sobre requerimientos y acciones a nivel zonal o distrital.

Asimismo, el alcance del PP de la AZCA se limita a obras dentro de su jurisdicción territorial, donde se privilegia la PC barrial, es decir, la participación de “proximidad”; y no existe a nivel de la AZCA o del DMQ un espacio de presupuestación participativa que integre a todos los ciudadanos del distrito y en donde se delibere sobre los problemas y necesidades de la ciudad y las acciones a ejecutar.

En este sentido, se trata de una variable con “arreglo mínimo” del PP.

**Gráfico 5. Espacios, alcances y niveles de participación ciudadana del PP de la AZCA**



Fuente: Elaboración propia

5. *Grado de participación de los excluidos.* Los PP de la AZCA son realizados tomando en cuenta aspectos territoriales (urbano y rural) y temáticos (movilidad y espacio público); no se consideran cuestiones de género, etnia o edad como criterios de priorización de obras que permitan establecer acciones afirmativas y ampliar las probabilidades de elección de las demandas provenientes de estos grupos, y que podrían contribuir a reducir las necesidades e inequidades sociales en estos sectores así como ampliar su participación en la vida de la comunidad.

Por lo tanto, se trata de una variable con “arreglo mínimo” del PP.

6. *Fiscalización de obras y control de la ejecución del presupuesto participativo.* El PP de la AZCA contempla la conformación específica de una instancia encargada de velar por la transparencia en la adjudicación, contratación y ejecución de las obras priorizadas, y de hacer las veces de veedor del proceso participativo, el Consejo de Seguimiento del PP; el cual está conformado, tanto en el caso de la parroquia de Calderón como de la parroquia de Llano Chico, por 10 representantes barriales, 5 para el área de movilidad y 5 para espacio público.

Los miembros de esta comisión son electos en la Asamblea de priorización de obras y permanecen en funciones durante un año, encargándose, entre otras, de las siguientes actividades:

- Realizar el seguimiento de las obras de priorizadas.
- Verificar el avance de las obras priorizadas.
- Fomentar la corresponsabilidad ciudadana en el desarrollo de la comunidad.
- Fortalecer los procesos participativos en las distintas instancias.

Esta variable, entonces, corresponde a un “arreglo avanzado” del PP.

### **Participación del gobierno local**

7. *Grado de información y de divulgación de los resultados aprobados.* La forma como la AZCA da a conocer los resultados del PP es mediante dos asambleas. La primera corresponde a la Asamblea de priorización de obras, donde el Administrador Zonal y el equipo de PC rinden cuentas del PP anual a los delegados de los barrios, al Consejo de Seguimiento y a las organizaciones sociales invitadas. En este evento la AZCA entrega a los asistentes material impreso con información de los datos más relevantes del PP así como del presupuesto directo ejecutado por la Administración.

La segunda es la Asamblea anual de rendición de cuentas, dónde las autoridades zonales y municipales dan a conocer a la ciudadanía en general las obras realizadas en el año, tanto las de carácter participativo como las que son ejecutadas directamente por la municipalidad y por la Administración Zonal.

Aparte de estos espacios, la AZCA no cuenta con otros mecanismos para dar a conocer los resultados del PP a la ciudadanía<sup>67</sup>; pues no tiene una página web y la que existe a nivel del municipio del DMQ ([www.quito.gob.ec](http://www.quito.gob.ec)) no dispone de ninguna sección específica donde se puede obtener información del PP, su proceso, los tiempos en los que serán realizados, los montos, las directrices, etc; solo encontramos informaciones eventuales sobre los PP de toda la ciudad en la “Agencia Pública de Noticias de Quito”<sup>68</sup> (<http://www.noticiasquito.gob.ec>), que aglutina todas las noticias que genera la municipalidad.

Esta deficiencia en la difusión del PP de la AZCA afecta al rol que la ciudadanía desempeña en este mecanismo y contribuye a que su participación sea muy insipiente, pues si bien por un lado existe la participación de los representantes barriales, las bases ciudadanas parecen que aún ni siquiera conocen del proceso y mucho menos se han apropiado de él.

Por todo lo dicho, se trata de un “arreglo intermedio” del PP.

8. *Grado de ejecución de las demandas aprobadas.* Las demandas que han sido aprobadas en la Asamblea de priorización de obras del PP, según señalan los actores institucionales y ciudadanos entrevistados, son ejecutadas en un 100% en el período

---

<sup>67</sup> Según Juan Carlos Gómez, funcionario de la Secretaría de Comunicación del municipio del DMQ, no se realiza una difusión masiva de los PP porque abordan obras menores que no ameritan una escala comunicacional mayor, aunque tratan siempre de destacar en el discurso político del alcalde, a groso modo, el carácter participativo de la administración.

<sup>68</sup> Ejemplos de noticias en este sentido los encontramos en los siguientes enlaces: [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news\\_user\\_view/48\\_asambleas\\_de\\_presupuesto\\_participativo\\_realizadas\\_hasta\\_el\\_momento\\_en\\_el\\_distrito\\_metropolitano\\_de\\_quito--123](http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/48_asambleas_de_presupuesto_participativo_realizadas_hasta_el_momento_en_el_distrito_metropolitano_de_quito--123); [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news\\_user\\_view/el\\_sector\\_de\\_monjas\\_prioriza\\_sus\\_obras\\_mediante\\_asambleas\\_de\\_presupuesto\\_participativo--5976](http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/el_sector_de_monjas_prioriza_sus_obras_mediante_asambleas_de_presupuesto_participativo--5976); [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news\\_user\\_view/en\\_quitumbe\\_las\\_obras\\_se\\_deciden\\_en\\_los\\_barrios--5827](http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/en_quitumbe_las_obras_se_deciden_en_los_barrios--5827)

de un año<sup>69</sup>. Sin embargo, existen, aunque eventualmente, atrasos<sup>70</sup> en la ejecución de obras que corresponden al eje de movilidad, pues en ella se maneja la modalidad de co-gestión con la comunidad, la cual en algunas ocasiones presenta inconvenientes para realizar el desembolso económico comprometido previamente por la ciudadanía en la Asamblea de priorización de obras.

**Tabla 7. Grado de ejecución de las obras priorizadas en los PP de la AZCA**

Año	Obras priorizadas	Obras ejecutadas	Año de ejecución	Porcentaje de ejecución
2010	41	41	2010	100%
2011	37	37	2011	100%
2012	39	39	2012	100%

Fuente: Documentos de la AZCA<sup>71</sup>  
Elaboración propia

En tales circunstancias, hablamos de una variable de “arreglo avanzado” del PP.

9. *Papel del poder legislativo.* La relación de los 15 concejales del DMQ con el PP de la AZCA durante los primeros tres años de su ejecución ha sido pasiva, pues ninguno de ellos ha asistido a alguna de las asambleas de este mecanismo. En este sentido, si bien los legisladores no han mostrado interés en el proceso tampoco han obstaculizado su realización o se han pronunciado en su contra.

Por lo tanto, ubicamos a esta variable como un “arreglo intermedio” del PP.

<sup>69</sup> Para una verificación adecuada de este porcentaje sería necesaria una revisión de todas las actas de entrega recepción de las obras así como de la constatación *in situ* de las mismas, cometidos que están por fuera de los límites de esta investigación.

<sup>70</sup> Estos atrasos no sobrepasan el periodo de un año, y son identificadas como tales cuando el tiempo que le lleva a la AZCA ejecutar las obras del PP supera los seis meses, que es en promedio el tiempo que se demora la institución en realizar las obras priorizadas.

<sup>71</sup> Actas de los compromisos adquiridos en las asambleas de presupuestos participativos de la AZCA 2010, de las parroquias de Calderón y Llano Chico; Actas de corresponsabilidad y compromisos adquiridos en las asambleas de presupuestos participativos de la AZCA 2011, de las parroquias de Calderón y Llano Chico; y, Actas de corresponsabilidad y compromisos adquiridos en las asambleas de presupuestos participativos de la AZCA 2012, de las parroquias de Calderón y Llano Chico.

#### 4.2.2 Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria

Esta dimensión intenta identificar las articulaciones financieras del presupuesto municipal con el PP. Más que un análisis financiero, se centra en aquellos elementos que pueden aportar a la comprensión del lugar que ocupa este mecanismo en el ámbito presupuestal y de ahí inferir su trascendencia dentro de la municipalidad.

10. *Valor de los recursos debatidos*<sup>72</sup>. La Ordenanza N° 0187 que rige el Sistema de Gestión Participativa del DMQ establece en su Art. I (59B) que el porcentaje mínimo a descurtirse, decidirse y ejecutarse en el PP será el 40%<sup>73</sup> del total del presupuesto de inversión, y el Instructivo General para la aplicación del PP señala que este porcentaje corresponde a la partida (75) de Obra Pública de cada administración. En este sentido, la AZCA invirtió un promedio anual del 46,38% del presupuesto de su partida 75 durante los tres primeros años de implementación.

**Tabla 8. Inversión del PP de la AZCA**

Año	Presupuesto de la AZCA	Presupuesto de la partida 75	PP invertido por la AZCA	Porcentaje PP/partida 75
2010	4'586.578,37	2'343.037,08	1'080.391,00	46,11%
2011	5'031.081,48	2'478.989,25	1'140.687,98	46,01%
2012	4'977.802,76	2'277.883,73	1'071.058,00	47,02%
		<b>PROMEDIO</b>	<b>1'097.378,99</b>	<b>46,38%</b>

Fuente: Documentos de la AZCA<sup>74</sup>

Elaboración propia

<sup>72</sup> Los datos de esta sección corresponden a los presupuestos iniciales de la AZCA del 2010, 2011 y 2012. Se utilizan estos presupuestos porque se desprenden del presupuesto aprobado por el Concejo municipal para el ejercicio financiero anual del distrito, y por ende, es en base a ellos que se establecen los valores para el PP de las diferentes administraciones, independientemente de las reformas presupuestarias que durante su ejercicio fiscal tenga la AZCA o el municipio, pues las orientaciones para la realización de los PP, incluidos los valores, son establecidos al inicio de cada año.

<sup>73</sup> Por decisión del alcalde, según señalan los informantes institucionales, este porcentaje se dispuso que fuera del 50%.

<sup>74</sup> Cédula presupuestaria de gastos de la AZCA al 30 de diciembre de 2010; Cédula presupuestaria de gastos de la AZCA al 29 de diciembre de 2011; Cédula presupuestaria de gastos de la AZCA al 29 de diciembre de 2012; Actas de los compromisos adquiridos en las asambleas de presupuestos participativos de la AZCA 2010, de las parroquias de Calderón y Llano Chico; Actas de corresponsabilidad y compromisos adquiridos en las asambleas de presupuestos participativos de la AZCA 2011, de las parroquias de Calderón y Llano Chico; y, Actas de corresponsabilidad y compromisos adquiridos en las asambleas de presupuestos participativos de la AZCA 2012, de las parroquias de Calderón y Llano Chico.

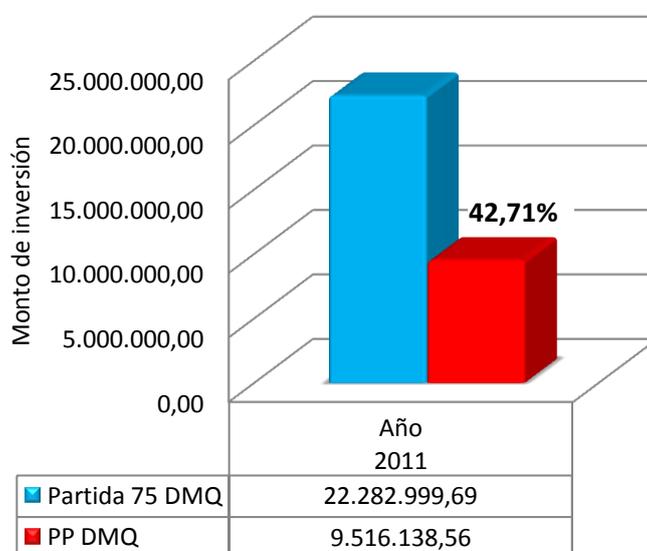
Como podemos observar en el cuadro anterior, el PP de la AZCA ha mantenido un valor promedio de inversión en sus tres primeros años de aproximadamente un millón cien mil dólares, lo que representa más del 46% del presupuesto de la partida 75 que corresponde al rubro de obra pública. Similar relación porcentual encontramos al comparar el valor invertido por los PP a nivel del DMQ (suma de los PP de las ocho administraciones zonales) con la partida 75 de la ciudad; por ejemplo, para el 2011 se ubicó en el 42,71%.

**Tabla 9. Inversión total del PP del DMQ-2011**

Año	Administración Zonal del DMQ	Inversión en los PP en el 2011
2011	Calderón	1'140.687,98
	Eloy Alfaro	1'331.882,79
	Eugenio Espejo	1'030.625,72
	La Delicia	1'397.753,92
	Los Chillos	1'235.388,54
	Manuela Sáenz	627.998,00
	Quitumbe	1'630.600,29
	Tumbaco	1'121.201,32
<b>Inversión total del PP DMQ-2011</b>		<b>9'516.138,56</b>

Fuente: MDMQ – ACCD, 2012  
Elaboración propia

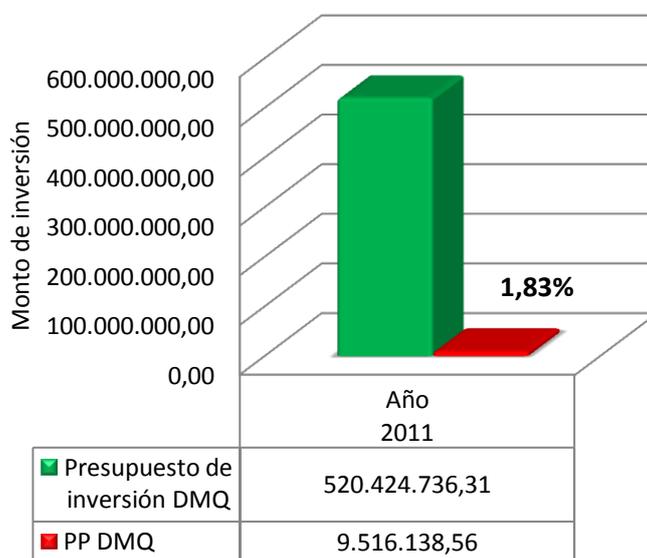
**Gráfico 6. Relación porcentual PP DMQ/partida 75 DMQ-2011**



Fuente: MDMQ – ACCD, 2012; MDMQ, 2011b  
Elaboración propia

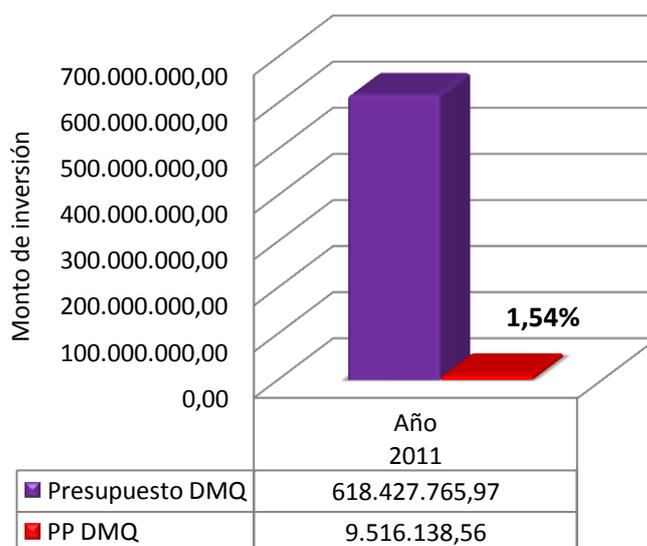
Sin embargo, si comparamos la inversión del PP del DMQ con el presupuesto total de inversión de la ciudad, así como con el presupuesto total municipal en el año 2011, los porcentajes disminuyen a menos del 2%.

**Gráfico 7. Relación porcentual PP DMQ/presupuesto de inversión DMQ-2011**



Fuente: MDMQ – ACCD, 2012; MDMQ, 2011b  
Elaboración propia

**Gráfico 8. Relación porcentual PP DMQ/presupuesto DMQ-2011**



Fuente: MDMQ – ACCD, 2012; MDMQ, 2011b  
Elaboración propia

Si bien la inversión de los PP zonales y distrital en relación a la partida 75: “Obra pública” representa porcentajes superiores al 40%, si lo comparamos con el presupuesto de inversión del DMQ, la representatividad se reduce al 1,83%, y cae mucho más al compararlo con el presupuesto total de municipio, ubicándose apenas en un 1,54%, lo que deja en evidencia el valor todavía mínimo que se pone a disposición de la ciudadanía para su discusión en los PP.

Por lo tanto, esta variable corresponde a un “arreglo mínimo” del PP.

11. *Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del presupuesto participativo.* El presupuesto específico que se asigna al PP de la AZCA corresponde al valor que anualmente se pone a discusión de la comunidad y que cubre la realización de las obras priorizadas por la ciudadanía; a esto se suma el presupuesto que la Coordinación de Gestión Participativa maneja para la realización de sus programas de formación ciudadana, fortalecimiento organizativo, PP, etc., dentro de los cuales también se contemplan aspectos como la movilización del equipo técnico, refrigerios para los asistentes a los diferentes eventos, entrega de material informativo como guías y cartillas en las asambleas del PP, etc.

Asimismo, cabe señalar que se ha documentado el proceso del PP en un vídeo recopilatorio de la experiencia 2010-2011, “Administración Zonal Calderón: Asamblea de Presupuesto Participativo”, y que el equipo de la Coordinación de Gestión Participativa de la AZCA forma parte de la nómina fija de la institución y como tal ésta asume el pago de sus remuneraciones.

Por otro lado, la Administración Zonal no se ha visto en la necesidad de cubrir los costos de movilización de los líderes barriales, pues las asambleas del PP son en lugares de fácil acceso para los moradores de las parroquias. Tampoco la AZCA contrata un auditor externo para las obras que se ejecutan como parte del PP ya que cuenta con uno en su nómina de personal.

El aspecto de mayor debilidad en esta variable tiene que ver con la parte comunicacional y de divulgación de resultados, que como anotamos en la variable 7: *Grado de información y de divulgación de los resultados aprobados*, se remite únicamente a las asambleas de priorización de obras del PP y de rendición de cuentas anual. No obstante, estas acciones evidencian la existencia de un recurso, aunque mínimo, que se destina para la difusión del mecanismo, lo que situaría a esta variable entre un arreglo intermedio y uno avanzado.

Sin embargo, dada la importancia del factor comunicativo y de las graves consecuencias que su inadecuada y/o insuficiente uso tiene para los mecanismos participativos, ubicamos a esta variable como un “arreglo intermedio” del PP.

12. *Discusión de políticas tributarias*. Como ya lo señalamos en la descripción de los ejes que se desarrollan en el marco del PP, ninguno contempla discusiones sobre otros rubros que no sean la de obra pública en las áreas de movilidad y espacio público.

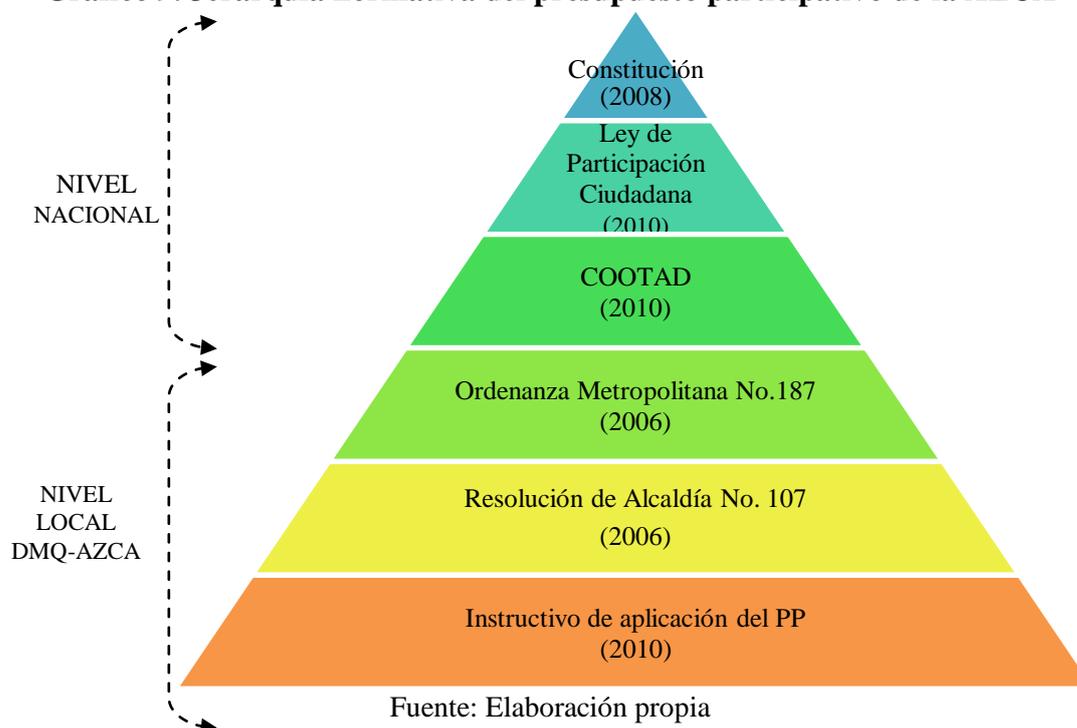
Por lo tanto, se establece un “arreglo mínimo” en esta variable del PP.

### 4.2.3 Dimensión normativa y legal

Esta dimensión aborda el nivel de formalización del PP y cómo ésta ha permitido o no promover la dinámica participativa en la AZCA. También observa sus vínculos con otros mecanismos participativos y con la planificación.

13. *Grado de institucionalización.* El PP de la AZCA tiene como marco legal tres normativas nacionales y tres locales. A nivel nacional están la Constitución del Ecuador, la Ley de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización; y a nivel local la Ordenanza N° 187 del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social, la Resolución de Alcaldía No. 107 del Reglamento al Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social, y el Instructivo General para la aplicación del PP en las administraciones zonales. Cada una de ellas y en distintos niveles se refieren a los PP y establecen ciertos parámetros para su aplicación.

**Gráfico 9. Jerarquía normativa del presupuesto participativo de la AZCA**



La normativa local del PP es relativamente flexible y ha permitido ligeros cambios en el diseño metodológico del PP, específicamente en cuanto a los porcentajes en los criterios de priorización de obras, y que se han dado como resultado de los diálogos establecidos entre los equipos de Gestión Participativa y la ciudadanía, y de éstos equipos con la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana durante las evaluaciones que cada año se realizan sobre éste y otros mecanismos participativos implementadas por las diferentes administraciones zonales.

Sin embargo, si bien se ha dado apertura a ciertas variaciones en el PP cabe señalar que el ente decisor de dichos cambios ha sido y es en última instancia la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana y no la sociedad civil.

Por lo tanto, esta variable corresponde a un “arreglo intermedio” del PP.

14. *Relaciones entre presupuesto participativo y dispositivo de participación ciudadana.* El PP de la AZCA forma parte del Sistema de Gestión Participativa y Control Social del municipio del DMQ y como tal no existe de forma única y aislada sino que se implementa a la par que lo hacen otros instrumentos participativos como las escuelas de formación ciudadana y los programas de fortalecimiento organizativo. Las primeras buscan generar en la sociedad una conciencia política y de PC permanente así como identificar nuevos líderes sociales; en tanto la segunda se encarga de organizar a la ciudadanía en redes y generar su participación e involucramiento en la vida social y política de la AZCA, es así que

se ha logrado constituir la Red de Barrios y Organizaciones Sociales de Calderón (REDBOSC); la Red de Economía Popular y Solidaria y la Red de Jóvenes Calderón.

Estas dos propuestas participativas que impulsa la AZCA, en particular las escuelas de formación ciudadana, se articulan directamente con los procesos del PP pues los miembros de la Comisión de Seguimiento se integran a estas escuelas para recibir capacitación en ámbitos como realidad nacional, organización social, etc. Asimismo, muchos de los ciudadanos que participan en las asambleas de PP también se han integrado a las redes organizativas y a otras instancias de participación como los comités de seguridad ciudadana, que también impulsa la AZCA.

Es así que, la PC, aunque en una fase embrionaria y en concordancia con la Constitución del Ecuador y la Ordenanza N° 0187 del DMQ, está siendo reconocida por la institución municipal como un *derecho* de la sociedad a intervenir en los diferentes aspectos de la gestión del gobierno local, siendo adoptada como una política formal de la municipalidad.

En este sentido, consideramos que esta variable corresponde a un “arreglo avanzado” del PP.

15. *Relación con otros instrumentos de planificación.* El PP de la AZCA está estrechamente relacionado con el Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022 en

lo concerniente a sus principios, ejes estratégicos, programas y metas. Es así que, el principio rector “Quito Participativo” señala:

La gestión distrital promoverá la generación de espacios de interlocución, concertación y autogestión entre los actores de los sectores público, privado y de organización comunitaria y social para definir y alcanzar metas comunes. La participación será un componente transversal de todas las políticas públicas del Distrito y se orientará hacia la consolidación de una democracia participativa, que fortalezca la representación y legitimidad de la autoridad pública, a través de la deliberación, el debate, toma de decisiones, cogestión, consenso y la corresponsabilidad ciudadana (MDMQ, 2011a: 11).

Asimismo, el eje estratégico 7: “Quito participativo, eficiente, autónomo y democrático” dice:

En ese eje se desarrollan los componentes de gobernabilidad del Distrito que permitirán consolidar un modelo de gestión metropolitano, desconcentrado, integral y participativo, que privilegia al ser humano por sobre el capital, que ejerce la autoridad y el control y que garantiza una atención optima a la ciudadanía, conforme a las competencias asignadas constitucionalmente (MDMQ, 2011a: 25).

Y como parte de este eje se establece, entre otros, el programa “Planificación participativa”, que tiene como una de sus metas la realización de los “Ejercicios anuales de presupuestación participativa” (MDMQ, 2011a: 158).

Sin embargo, esta aparente coexistencia entre el PP y los instrumentos de planificación en la práctica no es tal, debido a que el PP se concentra en obras de corto plazo y alcance que no inciden en la visión de futuro de la ciudad.

Así, esta variable corresponde a un “arreglo intermedio” del PP.

#### 4.2.4 Dimensión territorial

Esta dimensión contempla el análisis del PP y sus vínculos con los procesos de desconcentración administrativa y de descentralización del poder al interior de la institución municipal, así como su incidencia a nivel de los territorios.

16. *Relación presupuesto participativo y descentralización intramunicipal.* La AZCA forma parte de un proceso de descentralización del DMQ que antecedió la implementación de los PP en la ciudad; de ahí que las ocho administraciones zonales en las que se dividió al distrito son el soporte administrativo y ejecutor de los PP, y dentro de ellas se ha dividido el escenario de este mecanismo en dos niveles: parroquial y barrial.

Para el caso particular de la AZCA, el PP se desarrolla en las dos parroquias que la conforman: Calderón y Llano Chico; y a nivel de barrios su ejecución compete a todos los barrios legales de la Administración Zonal.

**Tabla 10. Espacios territoriales del PP de la AZCA**

Administración Zonal	Parroquias donde se ejecuta el PP	Número de barrios o asentamientos	Número de habitantes
Calderón	Calderón	293	152.242
	Llano Chico	32	10.673
<b>TOTAL</b>			<b>162.915</b>

Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, hablamos de un “arreglo avanzado” del PP.

17. *Grado de ruralización.* El PP del DMQ se desarrolla tanto en sectores urbanos como rurales de la ciudad. La AZCA es considerada un sector rural aunque las dos parroquias que la conforman tienen espacios urbanos consolidados. Sin embargo, tanto a nivel de distrito como a nivel de la AZCA, en el marco de los PP no se implementan discriminaciones positivas que direccionen las obras hacia los sectores rurales, que son generalmente quienes más necesidades tienen.

Por lo que se trata de una variable de “arreglo intermedio” del PP.

18. *Grado de inversión de prioridades territoriales.* El PP de la AZCA establece como uno de los requisitos para que las demandas ciudadanas sean consideradas en los PP que el barrio esté constituido legalmente, de ahí que todos los barrios pueden presentar sus demandas pero únicamente los que están legalizados superan la fase de la revisión técnica que realiza la Administración Zonal.

Los argumentos que se señalan para aquello son no promover más asentamientos ilegales y conseguir un desarrollo ordenado de la ciudad, así como no contribuir con los traficantes de tierra y lograr la legalización total de los territorios.

Por lo tanto, establecemos esta variable como un “arreglo mínimo”<sup>75</sup> del PP.

---

<sup>75</sup> Cabe señalar, sin embargo, que entre los barrios legales se da prioridad a aquellos que no han sido tradicionalmente atendidos, recibiendo éstos una puntuación más alta a la hora de priorizar las obras, lo que permite que tengan mayores posibilidades de que su demanda sea priorizada y por ende, ejecutada. Así también, en las asambleas de priorización de obras para el PP del 2013 se asignaron puntajes adicionales a los barrios que recién alcanzaron su legalización.

De lo evidenciado en las 18 variables correspondientes a las 4 dimensiones, el perfil democrático inicial que tiene el PP de la AZCA queda estructurado por 7 variables de arreglo mínimo, 6 de arreglo intermedio, y 5 de arreglo avanzado; siendo las mayores limitaciones de este mecanismo aquellas referentes a las dimensiones de la PC (4 de 6 variables de arreglo mínimo) y la financiera y fiscal (2 de 3 variables de arreglo mínimo); mientras que sus mayores progresos están en la dimensión normativa (2 variables de arreglo intermedio y 1 avanzado de 3 totales).

**Tabla 11. Dimensiones, variables y arreglos democráticos del PP de la AZCA**<sup>76</sup>

DIMENSIONES	VARIABLES	ARREGLO MÍNIMO	ARREGLO INTERMEDIO	ARREGLO AVANZADO
<b>I. PARTICIPATIVA (ciudadana)</b>	1. Instancia de aprobación final del presupuesto	Concejo Metropolitano, sobre un área específica (salud, vialidad, etc.)	Concejo Metropolitano, sobre una parte o todo el gasto público	Población, sobre todo el presupuesto municipal
	2. Forma de participación	Democracia representativa, abierta a un solo tipo de organización	Democracia representativa, abierta a todo tipo de organizaciones	Democracia directa, participación universal
	3. Espacios y canales de decisión	Las definen los equipos municipales	Las definen estructuras sociales o políticas preexistentes	Las definen instancias ciudadanas
	4. Participación comunitaria o participación ciudadana	Nivel barrial	Nivel zonal	Niveles: barrial, zonal, distrital
	5. Grado de participación de los excluidos	Temático y territorial	Temático y territorial, incluyendo ciertas cuestiones ciudadanas	Temático, territorial y con acciones afirmativas para los grupos vulnerables
	6. Fiscalización y control de ejecución de obras del PP	Instancia municipal	Comisiones no específicas de la sociedad, ej. una junta de vecinos	Comisiones específicas de la sociedad
<b>PARTICIPATIVA (gobierno local)</b>	7. Grado de información y divulgación de los resultados aprobados	No se publican	Publicación limitada, web, gaceta oficial, información a los delegados	Publicación amplia, incluye además de lo anterior, folletos a cada familia, medios
	8. Grado de ejecución de las			

<sup>76</sup> Los cuadros sombreados corresponden al diseño democrático del PP de la AZCA, al 2012.

	demandas aprobadas (en 2 años)	Menos del 20%	Del 20% al 80%	Más del 80%
	9. Papel del legislativo	Opuesto	Pasivo, no participa pero tampoco se opone	Activamente involucrado
<b>II. FINANCIERA Y FISCAL</b>	10. Valor de los recursos debatidos	Menos del 2% del presupuesto de inversión	Del 2% al 100% del presupuesto de inversión	100% del presupuesto municipal
	11. Presupuesto municipal específico para funcionamiento del PP	Cubre costos del equipo municipal	Equipo y su funcionamiento (por ej. transporte)	Equipo y su funcionamiento, transporte de participantes, auditorías, divulgación del PP
	12. Discusión de políticas tributarias	No hay	Delibera sobre políticas tributarias	Políticas tributarias más préstamos y subsidios
<b>III. NORMATIVA Y LEGAL</b>	13. Grado de institucionalización	Proceso informal	Formalizado por ordenanza, realiza cambios a través de su reglamento interno	Formalizado, solo algunas partes normadas, flexible, con autorregulación anual y evolutiva de la ciudadanía
	14. Relación del PP con otros dispositivos de participación ciudadana	No se vincula con otros mecanismos de participación, se centra en mejorar la gestión financiera	Vínculo con otras prácticas de participación ciudadana	Participación como derecho y adoptado como política formal del municipio
	15. Relación con otros instrumentos de planificación	Solo existe el PP, no existe plan municipal	Coexistencia entre PP y Plan municipal, pero sin estrecha relación	Clara relación e interacción entre el PP y el Plan municipal
<b>IV. TERRITORIAL</b>	16. Grado de descentralización intramunicipal	PP se ajusta a las zonas administrativas existentes	Zonas administrativas son divididas en dos o más espacios para el PP	Asambleas para el PP se realizan en barrios y comunidades
	17. Grado de ruralización	PP en la parte urbana o en la parte rural	PP en todo el territorio municipal (urbano y rural)	PP en todo el territorio municipal y con discriminaciones positivas para el medio rural
	18. Grado de inversión de prioridades territoriales	Solo pueden participar los barrios legales	Pueden participar barrios legales e ilegales	Pueden participar barrios legales e ilegales, con discriminaciones positivas hacia los barrios más necesitados

Fuente: Elaboración propia a partir de los aportes de Cabannes (2005)

### **4.3 El presupuesto participativo desde sus actores**

Un aspecto fundamental para analizar el PP que se desarrolla en la AZCA tiene que ver con los criterios de sus actores institucionales y ciudadanos. Es así que, a través de entrevistas hacemos hincapié en las percepciones que tienen los actores involucrados en el proceso participativo; y mediante encuestas nos centramos en el nivel de información que la ciudadanía tiene sobre el PP y su predisposición a participar en este mecanismo.

#### **4.3.1 Discursos institucionales y ciudadanos sobre el PP de la AZCA**

Para dar cuenta de los resultados obtenidos mediante la entrevista estructurada a ocho actores institucionales del municipio del DMQ y ocho actores de la sociedad civil que participaron en el proceso del PP de la AZCA, se plantean tres ejes analíticos. Primero, se analiza el elemento cognitivo, de percepción y motivación que tienen los actores en torno a la PC y particularmente sobre el PP, así como sus criterios en cuanto al establecimiento de leyes que institucionalizan la participación. Segundo, se observa la valoración que los actores institucionales y ciudadanos hacen del proceso participativo y de sus resultados iniciales. Tercero, se indaga sobre acciones y sugerencias para mejorar el proceso del PP, y se examinan las expectativas futuras del PP en términos de continuidad y nivel de empoderamiento ciudadano del proceso.

Cada eje analítico contiene elementos específicos que permiten enriquecer el análisis de las percepciones ciudadanas e institucionales sobre los PP, así como voces de actores que las respaldan. La descripción de los entrevistados, las preguntas realizadas y las respuestas obtenidas se encuentran en los anexos 1 y 2, aunque, cabe aclarar que, las

entrevistas no fueron transcritas en su totalidad sino únicamente en lo concerniente a las partes que daban respuesta a las interrogantes planteadas.

## **a) Conocimiento y valoración de la participación ciudadana**

### **1) Participación ciudadana**

Los actores institucionales vinculados con el proceso del PP de la AZCA perciben a la PC desde dos puntos de vista, el de la acción y el del *derecho* ciudadano. Así, por un lado, la PC es entendida como la capacidad y posibilidad que tienen los ciudadanos de expresarse, intervenir y decidir en la gestión del gobierno local, permitiéndoles empoderarse de los asuntos públicos e incidir en su vida y en la de los demás; y por el otro, se ve a la PC como un *derecho* de los ciudadanos, relacionándolo directamente con la Constitución y el ejercicio pleno de la democracia, en donde la participación de los ciudadanos contribuye a la distribución equitativa del poder.

“La PC es el involucramiento de la comunidad en la decisión de asuntos públicos, considero que es lo que constituye el empoderamiento ciudadano y también la importancia de que las políticas públicas tienen que ser encaminadas en beneficio de la comunidad” (N. Villavicencio, comunicación personal, 22 de julio de 2013).

“La PC es un derecho y como tal está dispuesto dentro de un marco normativo, en este caso la Constitución, que es la que nos rige; es un derecho y visto desde nuestra visión de municipio no es un simple elemento o instrumento por cumplir, sino sobre todo, para nosotros, es el ejercicio pleno de la democracia, en donde la ciudadanía tiene la capacidad para decidir y planificar, para decidir

sobre temas que son comunes en la ciudad, en su barrio, y sobre la misma gestión municipal” (R. Pilacúan, comunicación personal, 24 de julio de 2013).

“Tiene que ver con la distribución equitativa de poder, entonces, en ese sentido, la participación es la capacidad que tienen los y las ciudadanas en términos individuales y colectivos para incidir en las decisiones sobre los aspectos fundamentales de su vida” (L. Esparza, comunicación personal, 22 de agosto de 2013).

Desde el lado de los actores de la sociedad civil, las opiniones sobre la PC están divididas entre quienes la perciben como un elemento que parte desde la institucionalidad municipal y por ende no desde la ciudadanía, con lo que persiste la relación vertical entre estado-sociedad; y quienes lo ven como el *derecho* ciudadano de involucrarse y decidir en cualquier aspecto del quehacer público, lo que da pie a pensar, aunque de manera inicial, en la posibilidad de una relación más horizontal entre los actores institucionales y ciudadanos.

“PC para mí ha sido que nos han tomado en cuenta para opinar y expresar los sentimientos y necesidades de la comunidad” (J. Bahamonde, comunicación personal, 7 de agosto de 2013).

“Para mí la PC, como dice la palabra, es donde todos los ciudadanos podemos participar en diferentes asambleas y tomar decisiones” (G. Pijal, comunicación personal, 5 de agosto de 2013).

“La PC es que el pueblo, nosotros ahora ya tenemos derecho a participar de las obras, a participar de cualquier evento en cualquier situación del Estado que se

presente, podemos ser parte de ellos” (S. Sigcha, comunicación personal, 26 de julio de 2013).

Comparativamente podemos apreciar que, al menos en el discurso, los criterios sobre PC emitidos por los actores institucionales son más positivos y optimistas para la sociedad civil que los realizados por la propia ciudadanía, en términos de considerar en mayor medida a la participación de los ciudadanos en el quehacer público como un *derecho* cuya práctica debe conllevar el empoderamiento de la ciudadanía sobre temas inherentes a la gestión pública, y no como un obsequio que la institucionalidad concede a la sociedad. Un importante elemento en este ámbito es la Constitución, que posiciona entre los actores institucionales y ciudadanos la idea de participación como *derecho*, aunque la amplitud del concepto y de su ejercicio parece aún no ser totalmente comprendidos por parte de la ciudadanía.

## **2) Presupuesto participativo**

Los funcionarios municipales perciben al PP como una herramienta que sirve para distribuir recursos de obra pública tomando en cuenta las opiniones y necesidades de los ciudadanos, lo que permite involucrar a la gente en el quehacer del gobierno local al mismo tiempo que da transparencia a los procesos institucionales, particularmente en el manejo de los recursos públicos. Sobre su conocimiento de otras experiencias de PP, la mayoría de este grupo de entrevistados menciona los casos de Cotacachi y Azuay a nivel nacional, y a nivel internacional el referente es sin duda Brasil.

“El PP es netamente la distribución del presupuesto de la zona con lo que es la participación, es decir, la decisión de la comunidad en sí” (D. Suárez, comunicación personal, 23 de julio de 2013).

“Es una herramienta donde los barrios y/o representantes barriales elijen dónde se pueden ejecutar las obras (...) se puede decir que es una manera de ser transparentes, o sea, mediante el aval de la comunidad sabemos dónde vamos a ejecutar las obras” (H. Toaquiza, comunicación personal, 19 de julio de 2013).

“Es la designación de presupuesto estatal en base a los intereses de la comunidad, con decisión de la comunidad” (N. Villavicencio, comunicación personal, 22 de julio de 2013).

De su lado, las principales referencias que los representantes ciudadanos tienen sobre el PP se remiten a dinero, obras y participación. Estos actores centran su percepción del mecanismo como una cantidad económica que el municipio pone a consideración de la comunidad para que ésta decida las obras que se ejecutarán con ella. Otra referencia del PP es el relacionado con su procedimiento, las etapas de su ejecución; esto, debido a que para estos actores el PP que se realiza en la AZCA es su primera y única referencia sobre los PP, pues la mayoría de ellos no tienen mayor conocimiento sobre otras prácticas similares y sus referencias son más bien de amigos o familiares que les han comentado de procesos llevados a cabo en lugares como San José de Minas, Loja y Venezuela.

“Es una parte, de que el Estado nos da un presupuesto para cada sector, para cada parroquia, entonces los administradores, las juntas parroquiales es lo que nos hacen participar a toda la gente que vivimos en los sectores para formar parte de los presupuestos participativos” (S. Sigcha, comunicación personal, 26 de julio de 2013).

“Dar obras a la masa que lo necesitan o lo requieren [...] Se prioriza donde hay más población y hay más necesidades y también no tiene que haber tenido obras tan seguidas porque hay barrios que están haciendo y haciendo obras y hay otros barrios que están rezagados pero en esta parte sí se toma en cuenta a todos los barrios” (G. Pijal, comunicación personal, 5 de agosto de 2013).

“En el caso del municipio tienen un presupuesto que dan para hacer obras y ese presupuesto se ha repartido de acuerdo a las necesidades y de acuerdo a los documentos que los barrios estén en regla, se compartió el presupuesto”. (J. Bahamonde, comunicación personal, 7 de agosto de 2013).

Si bien por un lado el conocimiento sobre el PP y las referencias sobre otras experiencias son considerables en algunos funcionarios municipales e incluso los casos de Porto Alegre, Fortaleza, Cotacachi, Nabón y Cuenca sirvieron de referencia para establecer la metodología del PP del DMQ; la falta de conocimiento y de referentes de PP por parte de la ciudadanía limita su percepción sobre un proceso participativo que si bien tiene bondades también presenta limitaciones, impidiendo, de alguna manera, que tengan parámetros referenciales que les permitan valorar más ampliamente el mecanismo.

### **3) Participación ciudadana institucionalizada**

Los actores institucionales al ser consultados sobre las normas que rigen los mecanismos de PC como el PP evidencian tener un amplio conocimiento al respecto, siendo las leyes más mencionadas la Constitución, la Ley de PC, el COOTAD y la Ordenanza N° 0187 de la ciudad de Quito. Este conocimiento de la legislación participativa se ve complementado por una valoración positiva que todos los

entrevistados hacen de la institucionalización de la PC, debido, entre otras razones, a la perdurabilidad, obligatoriedad y garantía de cumplimiento que la normativa da a los procesos participativos.

“Yo creo que es positivo, porque esto tiene que ser mandatorio, es decir, no puede ser opcional que un gobierno local lo haga o no lo haga, sino yo creo que la ley, la normativa lo hace mandatorio [...] eso no garantiza la participación pero yo creo que es totalmente positivo” (L. Esparza, comunicación personal, 22 de agosto de 2013).

“Es sumamente positivo porque puede haber otras visiones políticas, otras orientaciones que no participen de la democracia directa, que digan que hay que ordenar este país desde arriba, o sea eso posibilita de verdad; uno, obliga a quienes están en puestos directivos, dos, crea los caminos y las condiciones para que la comunidad participe” (L. Reina, comunicación personal, 26 de agosto de 2013).

“Positivo absolutamente, porque es así como el ciudadano puede, si es que no se respeta el tema de la democratización, los espacios, los mecanismos de PC, uno pueden ejercer legalmente esto, es una herramienta que permite garantizar los derechos ciudadanos [...]” (B. Cevallos, comunicación personal, 22 de julio de 2013).

Los ciudadanos, en cambio, si bien muestran un desconocimiento casi total de las normas que sustenta la PC en el país o en la ciudad de Quito, ya que únicamente tres entrevistados mencionan a la Ordenanza 87 y a la Constitución, todos coinciden en valorar positivamente la institucionalización de la PC, pues creen que las leyes

promueven el cumplimiento de los mecanismos participativos por parte de la institucionalidad y el involucramiento en estos procesos por parte de la ciudadanía.

“Positivo claro, porque nosotros como mandantes tenemos la obligación de participar, de hacer los observatorios, las veedurías, para saber todo lo que hay e igual empaparnos de las obras, que creo es lo que algunos nos interesa [...]” (P. Tenepaguay, comunicación personal, 29 de julio de 2013).

“Claro, porque eso nos da mayor seguridad a que ese presupuesto llegue a los que más necesitan, en este caso a las comunidades que necesitamos” (J. Bahamonde, comunicación personal, 7 de agosto de 2013).

“Es positivo, porque sino, es como nosotros los ecuatorianos estamos mal acostumbrados, decimos sí, sí, y el rato de que se quiere ejecutar la obra no hay, y eso está bien hasta para que nosotros aprendamos a ser más responsables” (M. Vega, comunicación personal, 27 de agosto de 2013).

Si bien los funcionarios públicos y los ciudadanos no tienen el mismo nivel de conocimiento sobre las leyes que regulan la PC a nivel local o nacional, esta diferencia no es impedimento para que coincidan de manera absoluta en mirar como positiva la institucionalización de la PC, pues aprecian de ella su capacidad de dar estabilidad y permanencia en el tiempo al proceso.

#### **4) Motivos para involucrarse en los procesos participativos**

Desde el lado de los actores institucionales existe una manifiesta intención y motivación de involucrarse e impulsar procesos participativos para generar capacidades políticas y

de organización en la ciudadanía, capacidades que les permitan intervenir y tomar decisiones en los asuntos públicos, debido a que la mayoría de los entrevistados tienen una trayectoria social y profesional de estrecha vinculación con la comunidad.

“Yo creo que una de las características que tiene esta gestión municipal [...] es haber tenido un componente adicional que es la vinculación con la comunidad, esta experiencia, este trabajo de tantos años como líderes sociales, como personas que desde la investigación como en el caso del compañero Alcalde ha estado vinculado a los procesos organizativos, vinculado a las organizaciones sociales, eso le da otra perspectiva [...] entonces, yo creo que ese es un elemento importante, el hecho que mucha de la gente que estamos aquí, yo por ejemplo, soy una luchadora social, he sido dirigente de mi barrio, he sido dirigente juvenil [...] ahora estamos siendo parte de la institución y queriendo hacer una gestión diferente, para nosotros ese es el reto, incluso desde el mismo trato con la gente, la relación con la comunidad, desde una forma horizontal, sin mayor complicación, sin mayor protocolo [...]” (R. Pilacuán, comunicación personal, 24 de julio de 2013).

“Bueno mi experiencia me ha dado, yo desde muchacho trabajaba en organizaciones sociales, trabajé en campamentos juveniles, trabajé en una organización juvenil que se llama FAC en el Noroccidente de Quito (Frente de Acción Cochapamba), entonces trabajé desde muy pequeño en eso y no se daban estos procesos, o sea, cuando nosotros ingresamos a esta Administración nos enteramos de esto y fue algo novedoso, algo que se compartió con la comunidad, y la comunidad aceptó, o sea, ya no era el típico padrinzgo o tener las palancas y decir vea acólítame con las obras del barrio, sino ir a participar

democráticamente en un proceso participativo” (H. Toaquiza, comunicación personal, 19 de julio de 2013).

“Primero por mi formación académica y humana, esto es una convicción dónde se está generando una transformación social más horizontal, es decir, en donde la gente, el pueblo, tiene la capacidad, tiene la potestad de ser parte o incidir en las políticas públicas, y puede incidir en la ejecución de las obras de sus barrios [...]” (B. Cevallos, comunicación personal, 22 de julio de 2013).

Desde la ciudadanía, en cambio, la principal motivación por el que se involucran en los PP en conseguir obras y satisfacer las necesidades de la comunidad, solo una persona manifiesta que se involucra en los PP porque le “gusta participar” y porque eso le permite conocer y adquirir mayores capacidades que le hacen fortalecerse como ciudadano.

“Lo que a mí me motiva y a toda la gente les motiva, por ejemplo, por decirle, yo vivo en el sector de San Juan y es las cosas que queremos, las mejoras para el sector, para el barrio [...]” (S. Sigcha, comunicación personal, 26 de julio de 2013).

“A mí en primer lugar me gusta, me gusta, si a mí me invitan a un curso y yo estoy en la posibilidad de hacerlo en un horario que yo puedo, yo feliz de la vida, me encanta, he sido ya en algunos lugares dirigente, en el colegio, la escuela de mis hijos, el barrio donde antes vivía, ahora en mi barrio, me gusta participar, me gusta saber las cosas porque a veces ignoramos, y es bueno saber participar de las cosas” (P. Tenepaguay, comunicación personal, 29 de julio de 2013).

“A mí más me ha llevado la preocupación que no se han llegado a culminar obras, que se necesitan cosas y no se ha podido avanzar, entonces en la comunidad no todos tiene la posibilidad económica de aportar, y habiendo estas oportunidades de manejarse y bajarse costos, entonces ese es el objetivo mío, ver a la comunidad, a mi barrio que se sienta bien, que cumpla sus necesidades”

(J. Bahamonde, comunicación personal, 7 de agosto de 2013).

Como lo señalaba en su momento Montecinos (2012) la voluntad política es el elemento determinante para emprender y desarrollar procesos de PP que busquen la democratización de la gestión pública y el empoderamiento ciudadano. La fuerte vinculación de las autoridades municipales del DMQ con las organizaciones sociales parece haber contribuido a generar un real compromiso con la PC en los asuntos públicos y fundamentalmente con la generación de capacidades ciudadanas; sin embargo, la ciudadanía no logra ver al PP más allá de la consecución de obras para su barrio, impidiendo avanzar hacia un proceso de verdadero empoderamiento de la cosa pública, en dónde se busque y se logre una incidencia más global por parte de la ciudadanía.

## **b) Evaluación institucional y ciudadana del presupuesto participativo de la AZCA**

### **5) Los “pro” del presupuesto participativo**

Al ser consultados sobre los aspectos positivos de los PP, los actores institucionales centran sus argumentos en la sociedad civil, destacando elementos como su involucramiento en el proceso participativo; la apropiación de conocimientos sobre el manejo de los recursos municipales y por ende una mayor conciencia de los límites en ejecución de obras por parte de la institución; y, el auto-reconocimiento de su capacidad de decidir en los asuntos públicos. Dentro de lo positivo del gobierno local se refieren al

nuevo tipo de relacionamiento que se va estableciendo entre la institución y los ciudadanos, no clientelar ni basado en amiguismos, sino en un proceso con reglas claras para el acceso a obras; la posibilidad de llegar con obras a un mayor número de barrios; y, la vocación de servicio que desarrolla el funcionario, valorando los aportes que con su participación realiza la comunidad.

“Lo positivo es el involucramiento de la comunidad, la comunidad acepta participar de la asamblea y a lo último que salen sienten una satisfacción, así hayan perdido, salen satisfechos, listo, peleé por mi obra, salen satisfechos por el solo hecho de participar, porque antes no les tomaban en cuenta [...]” (H. Toaquiza, comunicación personal, 19 de julio de 2013).

“El aspecto positivo es que de alguna manera se ha cortado estas relaciones que antes se hablaba de amiguismos, que damos a dedo las obras [...]. Otro aspecto positivo del PP es que permite a la gente conocer, por ejemplo, el criterio de la gente cuando no sabe es decir, es que el municipio tiene un montón de plata por ejemplo, el municipio tiene un montón de plata, no sé en qué se gastará, cuando se va a las asambleas y se dan cuenta cómo funcionan las cosas, cómo es la estructura y todo eso, cómo se desarrolla, el hecho de que la gente esté participando y opinando, eso hace que la gente tome otra postura, mucho más involucrada, ya no desde la exigencia sino, haber, cómo hacemos para mejorar [...]” (B. Cevallos, comunicación personal, 22 de julio de 2013).

“[...] lo positivo es que se puede atender a más gente, más barrios son atendidos, que la comunidad como tal decide las obras que se ejecutan en la zona, el poder de decisión que tiene la comunidad” (D. Suárez, comunicación personal, 23 de julio de 2013).

“[...] A nivel institucional se desarrolla la vocación de servicio antes que de funcionario, se valoriza a la comunidad, no podrán ser ingenieros pero van planteando y expresando de manera más concreta qué es lo que necesitan” (L. Reina, comunicación personal, 26 de agosto de 2013).

Por su parte, los ciudadanos centran sus criterios positivos sobre el PP en torno a las obras que recibe la comunidad; los buenos materiales con que se los realiza; la fiscalización que existe; el cumplimiento en su ejecución; y, el acompañamiento del municipio. En un segundo momento destacan la posibilidad de hacer efectivo su derecho a participar, a involucrarse, a unirse y decidir sobre una parte del presupuesto público.

“[...] Lo positivo por ejemplo son buenos materiales, con fiscalizadores para que nos coloquen material bueno, no es como antes, cogían no más y ponían por poner, bien hecho, eso es lo positivo” (J. Jiménez, comunicación personal, 31 de julio de 2013).

“Positivos, los cambios, las buenas obras, aparte de estar en reuniones para ver solo las obras también se hizo el compañerismo y eso fue algo bueno porque nos dieron incluso charlas de que debemos estar unidos [...]”. (L. Sánchez, comunicación personal, 30 de julio de 2013).

“Positivo es todo ahora, así no vaya todo ese presupuesto como le estaba diciendo, los 25 mil, pero todo mundo tenemos derecho a participar del presupuesto” (S. Sigcha, comunicación personal, 26 de julio de 2013).

La valoración de los funcionarios y de los ciudadanos sobre los aspectos positivos de los PP nos permite identificar, en cierta medida, las prioridades que cada uno tiene para participar en este mecanismo. Por el lado de la institucionalidad está más presente el interés por la participación e involucramiento ciudadano en la gestión pública y los beneficios que éste conlleva para la sociedad civil y para la propia institucionalidad; mientras tanto, por parte de los ciudadanos prevalece el interés de obtener obras y a través de ellas mejorar sus condiciones de vida. Entonces, podemos decir que, la percepción del PP como un mecanismo de participación y empoderamiento ciudadano está más presente en los actores institucionales que en la sociedad, quienes condicionan al PP a la obtención de una obra y no logran valorar el proceso participativo y de organización social que este mecanismo puede y debe generar en las comunidades.

#### **6) Los “contra” del presupuesto participativo**

A nivel institucional, los funcionarios entrevistados señalan que los principales aspectos negativos, problemas, límites y conflictos que surgen en la ejecución del PP giran en torno al dinero, sea por la insuficiente cantidad que se pone a discusión de la ciudadanía o por los limitados techos presupuestarios que se asignan a las obras de movilidad y espacio público (\$40.000 y \$25.000, respectivamente al 2012), los cuales repercuten en el malestar ciudadano por la no realización de muchas obras demandadas por ellos.

Otros elementos que juegan en contra de los PP son la poca difusión que tiene el mecanismo; los criterios de asignación de recursos y priorización de obras que no logran generar equidad con el sector rural, con los lugares poco habitados y con los barrios ilegales; el insuficiente conocimiento de los promotores del PP sobre aspectos técnicos de la ejecución de obras que ocasionan que las proyecciones sobre su costo

sean inferiores a lo que finalmente resultan; y, la concentración del mecanismo en la ejecución de obra pública, y una obra pública de poca envergadura, limitando la posibilidad de conectar el PP a la planificación global de ciudad y a largo plazo.

“[...] Nosotros siempre reclamamos es el tema de presupuesto y es lo que reclama la gente, quisiéramos ampliar a otras necesidades que la gente tiene también y no solo pensar desde la obra pública vista desde el adoquinado, los bordillos y quizás el parquecito, sino pensar en otras actividades más vinculadas a la gente, a la ciudadanía, considerar temas de cultura, temas de salud, ambiente [...]” (R. Pilacuán, comunicación personal, 24 de julio de 2013).

“[...] una de las principales limitaciones que tenemos y que quizá le resta un poco de fortaleza al PP son los techos que tenemos para cada uno de los programas [...]; en segundo lugar creo que el plano institucional se debe de revisar un poco los criterios, es necesario incluir condiciones de equidad a todos los barrios, la necesidad que tiene Carapungo no es la misma que tienen los barrios de San Juan y no es la misma que la que tiene Llano Chico, creo que se debe de establecer un criterio que pueda identificar con claridad cuál es la necesidad y las demandas que tienen cada uno [...]” (N. Villavicencio, comunicación personal, 22 de julio de 2013).

“[...] por parte de la municipalidad se puede decir la falta de difusión, porque la ordenanza está, pero casi nadie conoce la ordenanza [...]”. (H. Toaquiza, comunicación personal, 19 de julio de 2013).

Sobre los ciudadanos, los actores institucionales indican que los principales inconvenientes están en su cultura de participación y el desconocimiento de sus

derechos y responsabilidades, que dificultan su empoderamiento del proceso participativo; la persistencia de una mentalidad clientelista y barrial; la poca legitimidad y representatividad de ciertos líderes barriales que siguen decidiendo por todo el barrio y no quieren el surgimiento de nuevos líderes; la dificultad de la ciudadanía para recaudar el dinero de co-gestión, lo que retrasa la ejecución de las obras; y, la poca calidad de las demandas ciudadanas.

“Una de las limitantes es que la comunidad todavía no se empodera de esto, o sea, porque todavía siguen pensando en el yo, en mi barrio, en mi calle, en mi frente, en mi parque, y no ven algo sectorial, algo macro [...] (H. Toaquiza, comunicación personal, 19 de julio de 2013).

“[...] la calidad de las demandas [...] cuando iniciamos PP y hacíamos la calificación de las demandas teníamos el segundo piso de la casa comunal o la casa comunal porque se ha dividido el barrio, que era de 10 cuadras ahora se ha dividido y ya querían otra casa comunal [...] En la sociedad hay unos conflictos de legitimidad y representatividad, es decir, las organizaciones sociales no son las más legítimas ni las más representativas, también hay unos temas de democratización de la organización social [...]” (L. Esparza, comunicación personal, 22 de agosto de 2013).

“Lo negativo desde la comunidad es que todavía sigue ese paradigma de las antiguas dirigencias en las cuales el dirigente decide por todos y no sé, quizá si se mantiene en muchas de estas reuniones [...]” (N. Villavicencio, comunicación personal, 22 de julio de 2013).

“[...] la gente ha estado acostumbrada antes a que todo sea clientelamente, a que por ejemplo, yo soy pana del Administrador, yo me llevo con el Concejal, o sea, adaptarles a este PP, sacarles de la mentalidad de que no hay que ser clientelar sino que más bien participativo, organizativo, eso ha sido un poco duro; y los tradicionales y viejos dirigentes barriales por ejemplo no dejan que otras personas suban a la cabeza [...]” (C. Llumiquinga, comunicación personal, 23 de julio de 2013).

Por su lado, los actores ciudadanos identifican como las principales dificultades, obstáculos y limitaciones que tiene la institucionalidad municipal al realizar los PP el reducido monto de dinero que se pone a discusión de los ciudadanos; los costos muy elevados de las obras y la demora en su ejecución; la falta de discriminaciones positivas hacia los sectores rurales y barrios no regularizados; y, la información limitada sobre los procesos del PP que no llegan a todos los barrios y ciudadanos.

“Las limitaciones de los presupuestos vienen desde el municipio, le acortan, no sé cómo decirle, en el caso de mi barrio, que será, un parquecito así como esto adoquinado, el presupuesto final avanzaba a 25 mil dólares, pero ahí no hay 25 mil [...] A parte de eso son las demoras, que ya sale un presupuesto para tal barrio, está priorizado tal obra, quieren hacerle tal fecha pero a veces se atrasan, a veces ya sale tal fecha pero el tiempo le alargan [...]” (S. Sigcha, comunicación personal, 26 de julio de 2013).

“Si hay muchas limitantes que a veces no nos quieren dar, que sé yo, como prioridad, más bien la prioridad es la zona urbana y no la zona rural, la rural es como que recién están dando mayor apertura [...]” (G. Pijal, comunicación personal, 5 de agosto de 2013).

“Lo negativo puede ser que le niegan cuando un barrio no está todavía regularizado o cuando no están las directivas también legalizadas, y ahí no se puede entrar en nada, se podrá hablar así pero no le toman en cuenta [...]” (S. Sigcha, comunicación personal, 26 de julio de 2013).

“[...] que a veces el presupuesto no llega para todos, digamos la comunidad necesita unas seis calles pero lamentablemente no se puede, hay que distribuir entonces, en el proceso distributivo te dan tres, entonces se quedarán tres un poco molesta la comunidad [...]” (J. Bahamonde, comunicación personal, 7 de agosto de 2013).

Asimismo, los representantes ciudadanos se quejan del papel de la sociedad civil dentro de los PP por temas como la persistencia de una mentalidad clientelar y una actitud cómoda por parte de los vecinos, que no son unidos en los barrios y muchos de ellos no quieren colaborar en mecanismos como el 60 – 40, dificultando la realización de obras en la modalidad de co-gestión. Asimismo, los entrevistados señalan que los ciudadanos no quieren organizarse ni asisten a las reuniones aludiendo principalmente falta de tiempo, y que prefieren que los dirigentes barriales se encarguen de todo.

“[...] La comunidad son muy servidos, no caminan, se les invita, se les dice vamos, que ayuden, acompáñenme vamos a tal parte, hay una reunión, que hay esto, este otro, no les va ni les viene, [...] igual cuando doy informes no saben ni de qué se trata, entonces eso es algo negativo de la gente que no está al día con las ordenanzas municipales” (S. Sigcha, comunicación personal, 26 de julio de 2013).

“[...] en los mismos barrios hay división, precisamente por el clientelismo, es que romper el esquema de cientos de años, metidos en la cabeza de la gente es bien difícil, la gente no quiere organizarse porque dice, para qué, siempre hemos vivido con esas dirigencias, siempre los mismos, no, y para qué, de ley el municipio tiene que hacer, algún día tiene que hacer [...] otro de los problemas que nosotros hemos visibilizado ya en la ejecución de obras es cuando la obra sale en co-gestión [...] nosotros tenemos bastantes problemas para recolectar ese dinero, del tanto por ciento que le pertenece a la comunidad es duro y no todos están dispuestos a hacerlo [...]” (M. Luque, comunicación personal, 27 de julio de 2013).

Si bien cada actor, el institucional y el ciudadano, señala diferentes aspectos que considera repercuten negativamente en la realización de los PP, existen entre ellos cinco elementos coincidentes, tres que corresponde a la institución municipal y dos a la sociedad civil. A nivel institucional se identifica a los límites presupuestarios; ciertos criterios de asignación de recursos; y, la falta de difusión del mecanismo como aspectos que impiden una adecuada ejecución del PP. En la sociedad civil, en cambio, se señala a la persistencia de una mentalidad “clientelar”, “cómoda” y de no cooperación entre los ciudadanos como aspectos que inciden negativamente en el mecanismo, pues a la ciudadanía no le gusta organizarse e involucrarse en los asuntos de la comunidad y prefieren delegar su derecho a participar en los dirigentes.

### **7) Las promesas del presupuesto participativo**

Algunos de los beneficios de la ejecución de los PP están relacionadas con generar una mayor participación de los ciudadanos en la gestión local; mejorar la transparencia de los procesos institucionales; generar un relación más cercana entre la institucionalidad y

la sociedad civil; redistribuir los recursos hacia sectores tradicionalmente excluidos; mejorar la gestión local; y, contribuir al fortalecimiento de la organización social.

Sobre el cumplimiento o no de estos aspectos, los funcionarios municipales vinculados al PP de la AZCA piensan mayoritariamente que sí se han cumplido con estas promesas. En el tema de la PC, por ejemplo, casi todos los entrevistados señalan que el PP sí ha logrado generar más participación y que se evidencia en el mayor involucramiento de la ciudadanía en los diversos espacios y actividades promovidos desde la Administración Zonal; aunque, existe también quien piensa que el incremento en la participación es solo de “un conjunto de la población” que es precisamente la que está involucrada en el proceso del PP, pero que falta hacerlo extensivo a la gran mayoría de ciudadanos.

“Sí, porque lo que mueve aquí a muchos de los barrios es la obra pública y es uno de los motivos para fortalecer la organización social, para generar cercanías con las comunidades y a través de la obra pública ir trabajando otras áreas como ambiente, como temas sociales, como colonias vacacionales, un montón de cosas que se generan a partir de un vínculo previo, no es que ponemos puntos de proyectos sociales por poner, sino que los ponemos en barrios donde cuentan con condiciones organizativas que generalmente aquí en Calderón se dan a partir de la priorización de obras” (N. Villavicencio, comunicación personal, 22 de julio de 2013).

En cuanto a la transparencia, señalan que el cumplimiento ha sido “absoluto” y que esto se ha dado por mecanismos variados como la rendición de cuentas en las asambleas de PP; la conformación de la Comisión de Seguimiento de los PP; y, el nuevo sistema de contratación pública (INCOP), lo que ha permitido que las personas conozcan con

claridad el proceso que se sigue para conseguir las obras y que se reduzca el clientelismo.

“De hecho sí, porque transparentas el presupuesto que tienes exactamente para invertir en los barrios, lo transparentas con la priorización general, con la asignación de cada monto a cada obra, y lo transparentas en una rendición de cuentas final que la hace tanto el Administrador Zonal como el Alcalde en el cual se dan los montos generales a nivel parroquial, a nivel zonal y a nivel distrital, hasta el momento han existido veedurías ciudadanas de diferentes tipos que han venido a ver el proceso y cómo se ejecuta, y hasta el momento, al menos en esta administración, no hemos tenido ningún llamado de atención en este tema” (N. Villavicencio, comunicación personal, 22 de julio de 2013).

En cuanto a la relación con los ciudadanos, los entrevistados sostienen que el PP ha permitido que la ciudadanía esté más informada de los procesos públicos, especialmente en lo referente al presupuesto, y eso ha permitido que las personas estén enteradas de las actividades que realizan los servidores públicos y de los recursos que disponen la municipalidad, generándose una mejor relación con ellos.

“Sí, porque como dije hace un momento esto permite que la gente esté más informada, y al tener más información la gente cambia muchas perspectivas, entonces ya deja de decir que el municipio no hace nada o que tiene un montón de plata y eso porque ya estoy involucrado y soy parte de eso y eso hace que la gente tome una postura diferente, y esa postura se logra a través de la transparencia, de la información [...]” (B. Cevallos, comunicación personal, 22 de julio de 2013).

Sobre la redistribución de los recursos, los funcionarios manifiestan que los criterios de asignación presupuestal y de priorización de obras han permitido que los sectores más necesitados y que no han sido beneficiados de obras puedan acceder a ellos; aunque, reconocen que los criterios pueden ser mejorados con respecto a los temas de ruralidad y de consolidación poblacional.

“Sí, haber, en este caso hay 5 criterios de calificación que son barrios que no han sido atendidos anteriormente, barrios que recién han sido regularizados, barrios que nunca han recibido obras, el nivel de consolidación que tienen, el nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas; entonces se va calificando todo eso y entonces hay una mejor distribución porque no le podemos dar al barrio que tiene más obras, es algo ilógico, entonces esto nos refleja que el barrio que menos tiene y los barrios que recién están en proceso de regularización puedan salir favorecidos” (H. Toaquiza, comunicación personal, 19 de julio de 2013).

Finalmente, sobre la mejora en la gestión local, se señala que los principales aportes del PP han sido en el orden de proveer de un ciclo claro de obras que obliga a realizar una mejor planificación; una mayor articulación y trabajo coordinado entre los departamentos municipales; la capacidad de realizar más cantidad de obras y llegar a más sectores que lo necesitan por el aporte comunitario mediante la co-gestión; y, el tener una mayor cercanía con la comunidad y gracias a ello lograr una visión más amplia de las necesidades de todos los barrios.

“Creo que sí, nosotros tenemos ahora un ciclo claro de obras en los territorios, sabemos que hay un ciclo donde se prepara y la gente decide, sabemos de un ciclo donde a nosotros nos toca hacer un estudio, tenemos un ciclo donde

nosotros tenemos que contratar, tenemos un ciclo de ejecución, tenemos un ciclo de entrega de obras, en ese sentido nos educa, no es que usted puede decidir una obra cualquier rato, o sea usted hace un presupuesto, le obliga a tener mayor planificación” (L. Esparza, comunicación personal, 7 de agosto de 2013).

De su lado, los criterios generales de los actores ciudadanos sobre el cumplimiento o no de las promesas del PP son más diversos y no tan unánimes que el de los actores institucionales. Sobre la generación de una mayor PC, casi todos los entrevistados responden que los PP han logrado más participación de los ciudadanos no solo en el ámbito del PP sino en otros espacios promovidos desde el gobierno local, porque al hacer efectiva las obras solicitadas por la comunidad se crea una mayor confianza hacia la Administración. Sin embargo, hay también quien cree que en muchos sectores la PC sigue igual, porque no ha existido la suficiente difusión del proceso participativo por parte de la municipalidad.

“Sí, porque parece que tienen más confianza viendo los avances del barrio, participan más en las asambleas barriales y otros eventos cuando se les invita, sí, están ahora más participativos [...]” (S. Sigcha, comunicación personal, 26 de julio de 2013).

“La participación en los barrios se ha mantenido igual en vez de aumentarse, porque no hay una difusión de que se van a realizar” (G. Pijal, comunicación personal, 5 de agosto de 2013).

En el tema de la transparencia hay opiniones divididas de sí se lo ha logrado o no en todo el proceso del PP, dado que señalan sus dudas principalmente por las altas

valoraciones que alcanzan las obras; sin embargo, destacan que en su mayor parte se trata de un proceso transparente y claro, con asambleas de priorización de obras en las que se asignan puntajes y se realiza una votación para elegir qué obras serán ejecutadas; con firma de actas de compromiso para la realización de las obras; con veedurías por parte de la Comisión de Seguimiento; con la asignación de obras a través del proceso de compras públicas; y, con las rendiciones de cuentas por parte del Administrador Zonal y del Alcalde de la ciudad.

“Transparente, transparente, no lo creo, porque para hacer todo este cambio que tú ves los del municipio pusieron un presupuesto muy alto, nosotros lo veíamos mucho más bajo, incluso con eso se podría hacer todo el cambio y solamente se hicieron las áreas verdes. 15.000 solo la pavimentación y lo vimos muy exagerado y ellos dijeron que no, y ellos claro que nos explicaban que la mano de obra, son los juegos, que las pinturas, las plantas, la arena. Te voy a dar la opinión de un vecino que dijo 5.000, no fue más” (L. Jiménez, comunicación personal, 30 de julio de 2013).

Sobre la relación entre sociedad y municipio, los representantes ciudadanos sostienen que se ha generado una buena relación y un trato cercano con los funcionarios municipales; ahora que han sido involucrados en la toma de decisiones sobre las obras conocen los procesos a la interna de la Administración y son invitados constantemente a participar en diversos espacios generados desde la institucionalidad.

“Bastante, hay más aceptación, hay más atracción de la gente hacia el municipio, antes éramos aislados y las obras eran entre amigos, parientes, y la gente que era cercana a los dirigentes del municipio, en cambio ahora se nos

toma en cuenta y tenemos voz y voto para estas obras” (J. Bahamonde, comunicación personal, 7 de agosto de 2013).

En cuanto a la redistribución de recursos, la percepción de los entrevistados es que el PP efectivamente ha logrado que las obras lleguen a lugares que nunca habían sido atendidos y que esto les permite ir mejorando en su calidad de vida.

“Sí, porque nosotros dentro de las priorizaciones, ahorita se está priorizando y se está dando facilidades a los barrios que no reciben, por ejemplo, por año, si se ha cogido la obra el otro año al año siguiente no se puede recibir otra obra, sino se da prioridad a los barrios que no han recibido (J. Jiménez, comunicación personal, 31 de julio de 2013).

Sobre el aporte del PP a la organización social, se señala que existe una mayor unidad de los barrios por su objetivo de conseguir obras y que las asambleas del PP les permitieron a los dirigentes conocerse entre ellos, formar redes organizativas en el sector e involucrar a más ciudadanos.

“Sí ha contribuido porque se une un poco más la comunidad también, o sea, por ejemplo, lo difícil es comunicar, pero cuando ya se comunica como que ya se está más pendiente, cómo que dicen ya, ahora sí, hay que unirnos porque ahora nos van a dar esta obra y tanta cosa así” (P. Tenepaguay, comunicación personal, 29 de julio de 2013).

## **8) La evaluación de sus tres primeros años**

Si bien es cierto tanto los actores institucionales como los ciudadanos han mencionado algunos aspectos negativos que limitan la ejecución de los PP, de forma general y en términos globales la evaluación que ambos actores realizan de este mecanismo en sus tres primeros años es positivo, pues, según los funcionarios municipales, el PP ha permitido mejorar su relación con la comunidad al establecer reglas claras para acceder a la obras, lo que ha fortalecido la transparencia de los procesos públicos y ha frenado, en cierta medida, el clientelismo, así como ha logrado promover una mayor PC en la gestión local y mayor atención a los sectores tradicionalmente relegados.

“Positivo en el sentido de que es un elemento de equidad, dos, me parece que es una pedagogía de otro tipo de relacionamiento entre la institucionalidad y la ciudadanía y pedagogía para los dos lados, y un tercero me parece establece algunas reglas y mecanismos claros de acceso a obras [...] la gente en concreto tiene acceso a obras, de otra forma, sin ir a palanquearse donde el amigo, funcionario [...]” (L. Esparza, comunicación personal, 22 de agosto de 2013).

“En general es positivo, o sea, yo dije que nos falta un montón por construir, cambiar, mejorar [...] yo creo que es una experiencia que hay que ir la construyendo, todavía falta más pero en general es muy positivo porque esto permite mejorar mucho la relación con la comunidad, permite ser más transparente, permite darnos cuenta cómo, o sea, es un modelo de gestión totalmente diferente [...]” (B. Cevallos, comunicación personal, 22 de julio de 2013).

“Yo les calificaría como positivos porque ha generado bastante participación, no es clientelar como se hacía antes [...] ahora tienes más participación y la

gente más que todo sabe el presupuesto que tiene la zona y son conscientes, porque no vienen y te exigen [...] ya saben lo que se invierte, cómo se está trabajando, o sea, ya saben que no es porque sea el amigo, entonces es transparente” (C. Llumiyinga, comunicación personal, 23 de julio de 2013).

Por su parte, los ciudadanos respaldan su evaluación positiva del PP señalando que este mecanismo ha permitido que todos los barrios, especialmente los que tienen mayores necesidades, tengan la posibilidad de acceder a obras a través de procesos claros, sin clientelismos, y que se ha promovido su participación en los diferentes espacios y actividades que realiza el gobierno local.

“Como positivo porque han participado barrios que no han tenido obras, y los barrios que hemos tenido obras también hemos entrado, y a veces ha sido por sorteo, y pienso que es lo más correcto porque si de pronto no salí directamente con una obra pero en el sorteo gracias a Dios salimos, entonces yo creo que está muy bien” (P. Tenepaguay, comunicación personal, 29 de julio de 2013).

“Positivo, porque ya no se le da las obras solo hablando tras una puerta o sentándose en el escritorio y hablando solamente con el presidente como se hacía antes, sino que es abierto en asamblea donde se discute por qué se toman esas decisiones y por qué se priorizan esas obras, en asamblea general, eso es muy bueno” (G. Pijal, comunicación personal, 5 de agosto de 2013).

“Positivo, porque es un presupuesto que nos ayuda a todos los barrios, sea poco, sea grande, con una obra, dos obras que se gane el barrio la ayuda es bastante” (M. Vega, comunicación personal, 27 de agosto de 2013).

## **c) El futuro del presupuesto participativo**

### **9) Los cambios sugeridos**

Los funcionarios municipales sugieren que para avanzar en un proceso de consolidación y ampliación democrática del PP son necesarias, a nivel institucional, acciones como el incremento en la cantidad de dinero que se destina a los PP; una mayor difusión del mecanismo para que más personas la conozcan; que el PP se articule de forma directa con los procesos de planificación zonal y distrital, y su accionar se desarrolle de manera más estrecha y coordinada con las empresas públicas; y, que se fortalezcan y amplíen los procesos de formación ciudadana para que la sociedad civil se involucre en los procesos participativos, no deleguen todo a sus representantes, y logren ampliar su visión barrial por una más generalizada a nivel de zona, distrito y país.

En la parte metodológica del proceso se plantea una reformulación de algunos criterios, preferentemente con el aporte ciudadano, para generar mayor equidad en la distribución de los recursos hacia los sectores más necesitados y un enfoque direccionado a que el mecanismo no se centre únicamente en discutir necesidades de obra pública sino que se amplíe a otras áreas como el medio ambiente, la cultura, etc., y que se fomente la participación de nuevos actores como los jóvenes, niños, mujeres, etc.

“Creo que la una es la difusión, me parece que la otra es que deberíamos ligar lo de PP con lo de desarrollo, yo creo que deberíamos intencionar más desde la institucionalidad ciertos ejes, otros mecanismo por ejemplo, este puede ser el año de la vialidad [...] pensemos en cómo ligar presupuesto y planificación de mediano y largo plazo, porque sino los presupuestos quedan en la obra, yo creo que la participación no debe quedar en eso, la institucionalidad debe propender

a que la participación sea sobre los aspectos fundamentales del desarrollo de la ciudad [...]” (L. Esparza, comunicación personal, 7 de agosto de 2013).

“Creo que es necesario dar un conocimiento más técnico en el tema ya de ejecución de obras, de valoración ya netamente, porque nosotros generalmente vamos con valores supuestos a las asambleas, creo que nuestro primer reto es tratar de llevar los valores que son más acercados a la realidad [...]; lo otro, creo que es necesario para los PP tener una excelente coordinación con las empresas municipales [...] En la sociedad creo que es necesario concientizar a la gente del bien común porque creo que aún estamos cerrados en el hecho de pensar en mi calle, en mi barrio, en mi parque y no vemos obras que pueden ayudar no solo a barrios sino a nivel zonal o parroquial [...]” (N. Villavicencio, comunicación personal, 22 de julio de 2013).

“Ampliar el presupuesto, eso sería primordial, si aumentamos el presupuesto todo el mundo sale contento. Una que me encantaría es que los barrios consolidados no participen en las asambleas de PP, o sea, barrios que ya tengan todo, o sea más del 90% de los servicios básicos porque ahí se pueden dar más oportunidad al resto de barrios que vienen atrás, que no tienen todavía los servicios básicos [...] Otra sería que se hagan asambleas de PP de niños y jóvenes” (H. Toaquiza, comunicación personal, 19 de julio de 2013).

Por su parte, los actores ciudadanos señalan entre las mejoras que debe tener el PP al incremento del monto asignado a los PP; la ejecución más ágil de las obras; una mayor difusión del proceso; la ampliación de las áreas de intervención del PP a otras que permitan el involucramiento de sectores como los jóvenes; y, la necesidad de un constante trabajo conjunto entre el municipio y la sociedad civil.

“Mejorar sería en hacer las cosas rápido, si yo meto un oficio que me den respuesta enseguida, sí o no, y vamos ahí arrancando la obra que es algo positivo, sino que se dan vueltas y vueltas [...] Mejorar sería también en la cantidad de presupuesto para cada barrio, por decirle aumentar la cantidad, y si aumentan que le den los valores reales que salen, no que primero ponen un valor y luego suben o bajan” (S. Sigcha, comunicación personal, 26 de julio de 2013).

“Que exista más difusión [...] el lograr difundir lo que es la PC, todavía la gente no sabe cuál es el derecho y la obligación de la participación [...] que sepa la gente y lograr que la gente se empodere, ahí lograremos diversidad, pero no se difunde, no se ha logrado difundir lo bello que es este proceso [...]” (M. Luque, comunicación personal, 27 de julio de 2013).

“Yo lo que quiero aquí agregar es dentro de las partidas presupuestarias, es que habemos tantos barrios que necesitamos todavía obras, sería mejor que en las partidas presupuestarias nos den un poco más o les den a los municipios también más [...] eso sería para tener más opción, para que todos los barrios tengamos todas las cosas [...]” (J. Jiménez, comunicación personal, 31 de julio de 2013).

De esta manera, los actores ciudadanos e institucionales coinciden en tres aspectos fundamentales a la hora de sugerir cambios en el proceso del PP: un incremento en la asignación presupuestaria de los PP; una mayor difusión del mecanismo; y, la reformulación de ciertos criterios que permita, entre otras cosas, la incorporación de otros actores y otras temáticas al proceso participativo.

## **10) Permanencia en el tiempo y el rol ciudadano**

Los actores institucionales entrevistados tienen posiciones divididas en cuanto al futuro del PP en caso de que las autoridades decidan no seguir realizando el proceso, motivado, por ejemplo, por un cambio de autoridades. Por un lado, hay quienes creen que este mecanismo sí se mantendrá en el tiempo independientemente de las autoridades políticas que ejerzan el poder, debido a que existe una normativa legal que la sustenta y a la presión que realizaría la ciudadanía, aunque reconocen que el mecanismo inevitablemente tendría cambios. Por otro lado, en cambio, hay quienes señalan que el PP no se mantendrá o al menos expresan sus dudas de aquello, y en caso de hacerlo, dicen, con seguridad habrá cambios metodológicos o de visión en el mecanismo.

“Por el marco legal tendría un aseguramiento, pero va a tener siempre estilos y matices, depende, si tenemos un gobierno local neoliberal va a tener otros matices, pero si tenemos otras visiones va a tener otros matices, pero creo que por el momento está asegurado el mantenimiento del PP” (L. Reina, comunicación personal, 26 de agosto de 2013).

“Yo creo que sí, primero porque está establecido, hay una Ley de PC, hay una Constitución que ampara el tema de la participación [...] yo creo que la gente va a exigir que se haga esto, aunque puede ser que también va a pasar lo otro, hay gente que es muy cómoda, saben decir lo siguiente, cóbrenme los impuestos y hágame la calle, si es por mi yo ni me asomo en el municipio ni nada, pero bueno, yo creo que ahí los movimientos sociales, todos los que están atrás también lucharán para que se haga eso [...]” (B. Cevallos, comunicación personal, 22 de julio de 2013).

“No, yo considero que esta es una política en realidad, puede venir tal vez una nueva alcaldía en la que diga bueno yo no tengo por qué hacer que la comunidad aporte, que por qué la comunidad decida, eso decido yo, o sea, depende mucho de las personas que vengan a gobernar” (D. Suárez, comunicación personal, 23 de julio de 2013).

Es este mismo sentido, los ciudadanos comparten la diversidad de opiniones que tienen los actores institucionales; mientras unos dicen que el proceso sí se mantendría porque existe una legislación que la respalda, otros señalan que sí existe un cambio de autoridades el PP no se mantendrá, o de hacerlo, no será con el mismo énfasis que ha venido teniendo hasta ahora.

“Yo creo que lo que ya queda escrito eso se mantiene [...]” (S. Sigcha, comunicación personal, 26 de julio de 2013).

“Yo pienso que de ahora en adelante sí porque ya está reformada esta ley, y ya se debe eso ejecutar esté este gobierno o el que venga, tiene que seguir trabajando con estos presupuestos [...]” (M. Vega, comunicación personal, 27 de agosto de 2013).

“No, va a ser difícil y no va ser con la transparencia que ahorita, nosotros como organizaciones nos tocaría presionar y tomarnos la situación por lógica, si viene una persona que no está de acuerdo con este proceso obviamente a qué viene, a destruir el proceso [...]” (M. Luque, comunicación personal, 27 de julio de 2013).

“Yo pienso que no, yo pienso que si entra otro gobierno se termina, por eso tenemos que socializar, saber, políticamente me gustaría que no cambien, porque es todavía un proceso que no está bien enraizado, falta todavía [...]” (P. Tenepaguay, comunicación personal, 29 de julio de 2013).

Las posiciones similares tanto del lado institucional como de la sociedad se deben, por un lado, al gran valor que los actores entrevistados asignan a las leyes como instrumentos estabilizadores y continuadores de procesos; y por el otro, al reconocimiento de la voluntad política como un elemento fundamental para la permanencia de mecanismos de PC como el PP. Por lo tanto, la articulación de ambos aspectos parece ser fundamental en el ideario de los representantes ciudadanos y de los funcionarios del gobierno local para la continuidad del PP.

Asimismo, los actores ciudadanos coinciden en que de existir un cambio de autoridades no permitirán que el PP deje de realizarse, y para ello están dispuestos a organizarse, acudir a las instancias pertinentes, reclamar y exigir que el proceso continúe, porque lo consideran un derecho ciudadano que todas las autoridades deben respetar. Esto último y en alguna medida, constituye un primer nivel de empoderamiento del proceso participativo por parte de los representantes ciudadanos y la asimilación de la PC como *derecho* y no como una “dádiva” de las autoridades de turno.

“Nos tocaría protestar, porque no me parece, no me gustaría que se pierda [...] o sea, que eso que no han hecho en años, eso de que la comunidad participe, como yo digo, el pueblo es el mandante, pero para eso también somos el mandante, no para hacer huelgas con piedras, matanzas, pero sí protestar de alguna manera,

con una marcha pacífica para que esto siga porque esto es muy importante” (P. Tenepaguay, comunicación personal, 29 de julio de 2013).

“En ese caso nosotros como comunidad haríamos un levantamiento para hacer ese reclamo, al nivel o donde nos toca, dónde sea la competencia para hacer ese reclamo, que porqué razones no se cumple” (J. Jiménez, comunicación personal, 31 de julio de 2013).

“Por ejemplo en mi caso, nosotros estamos unidos en este barrio, es el Barrio San José, yo lo primerito que haría es dar a conocer la inconformidad, topando las puertas que sean necesarias para que siga como se ha mantenido estos tres años de PC” (G. Pijal, comunicación personal, 5 de agosto de 2013).

#### **4.3.2 Conocimiento y predisposición ciudadana a participar en los PP**

La encuesta sobre el “Nivel de información ciudadana sobre el PP y su predisposición a participar en este mecanismo - AZCA 2013” arroja luces acerca del conocimiento, valoración y la voluntad de las personas a intervenir en una herramienta de PC como el PP; a la vez que determina los medios predilectos de información ciudadana y las áreas recurrentes de las demandas de la sociedad civil en la AZCA, entre los meses de julio y agosto del 2013.

El análisis contempla cuatro grandes ejes en dónde se abordan el nivel de información ciudadana sobre el PP; la valoración que las personas que han participado en el proceso hacen de él; la predisposición ciudadana a participar en este mecanismo; y, la percepción de la sociedad civil sobre el nivel de su participación en el gobierno local.

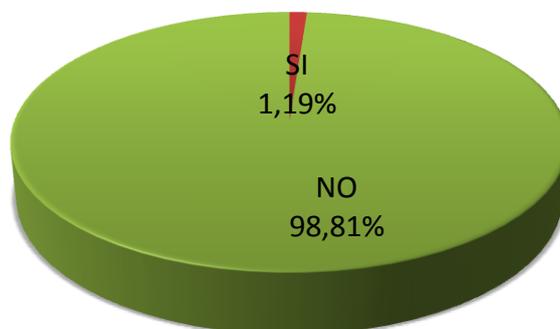
### a) Conocimiento sobre el presupuesto participativo

En relación a este eje, las interrogantes parten por establecer el nivel de conocimiento de las personas sobre las leyes que regulan la PC en el ámbito nacional y local, y el nivel de participación de las personas en el espacio básico del PP, los comités o juntas barriales. Se determina el nivel de información ciudadana sobre el PP; los medios a través de los cuales las personas conocen de este mecanismo; y, si este conocimiento va de la mano con la acción participativa en el PP. También se indaga sobre la participación de los ciudadanos en otros espacios participativos promovidos por el gobierno local.

#### 1) ¿Conoce alguna ley que regula la participación ciudadana en el Ecuador o en la ciudad de Quito?

En relación a esta pregunta, existe una tendencia generalizada de desconocimiento sobre las normas que regulan la PC tanto a nivel de país como de la ciudad de Quito; así, el 98,81% dice desconocer alguna ley que aborde esta temática y tan solo el 1,19% (2 personas) ubican a la Constitución como la legislación que aborda el tema de la PC<sup>77</sup>.

**Gráfico 10. ¿Conoce alguna ley que regula la PC?**



Fuente: Elaboración propia

<sup>77</sup> Cabe señalar que dos personas refirieron como respuesta a esta pregunta a las veedurías ciudadanas, y una persona al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, pero al no ser respuestas correctas en la sistematización y análisis respectivo se las contabiliza como desconocimiento de las normativas de PC.

De forma más detallada, el nivel de desconocimiento ciudadano sobre las leyes de PC casi no registra diferencia entre hombres (98,81%) y mujeres (98,84%); y en cuanto a los grupos etarios, aquellos que tienen un desconocimiento absoluto se encuentran en las edades comprendidas entre los 15-19, 30-39, 50-59, y más de 60 años; mientras que los dos únicos encuestados que identifican a la Constitución como la legislación que rige la PC en el Ecuador están entre los 20-29 y 40-49 años de edad.

**Tabla 12. Conocimiento sobre leyes que regulan la PC por sexo y rango de edad**

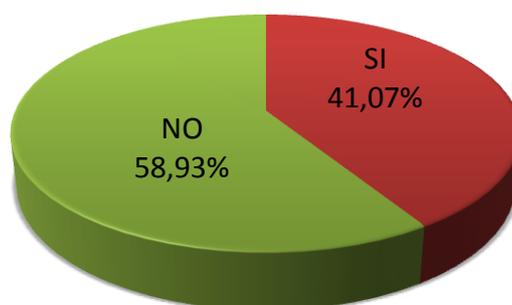
Conoce	TOTAL	SEXO		RANGO DE EDAD					
	100%	Hombre	Mujer	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Más de 60
SI	1,19%	1,22%	1,16%	-	2,22%	-	3,45%	-	-
NO	98,81%	98,78%	98,84%	100%	97,78%	100%	96,55%	100%	100%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

**2) ¿Asiste con regularidad a las reuniones de su barrio o sector?**

Ante esta interrogante, el 41,07% de las personas encuestadas señalan que sí asisten regularmente a las reuniones que se realizan en su barrio o sector; mientras que el 58,93% manifiesta que no asisten a dichas reuniones.

**Gráfico 11. ¿Asiste con regularidad a las reuniones de su barrio/sector?**



Fuente: Elaboración propia

Mirando de manera más desagregada la información que nos proporciona la encuesta podemos ver que las mujeres aparecen como quienes más asisten a las reuniones de su

barrio (41,86%); mientras que los hombres se sitúan levemente por debajo con un porcentaje menor (40,24%). Estas cifras muestran de alguna forma el papel cada vez más protagónico que han adquirido las mujeres en los espacios públicos y de organización comunitaria, anteriormente reservados solo para los hombres, así como el cambio en la estructura familiar que ha experimentado en los últimos años la sociedad ecuatoriana, donde cada vez más mujeres asumen el rol de cabezas de hogar.

En relación con los rangos de edad, el grupo etario que mayoritariamente dice asistir a las reuniones barriales es el de más de 60 años (64,71%), seguido por quienes se encuentran entre los 30-39 años (59,46%), 50-59 años (50%), 40-49 años (37,93%), 20-29 años (26,67%), y en último lugar encontramos a los más jóvenes, entre 15-19 años (18,18%). Vale considerar las hipótesis de que la importante participación de las personas mayores de 60 años se explicaría dada su condición de encontrarse en la fase de declive de su productividad y por ende disponer de más tiempo para dedicarse a otras actividades; y que la poca presencia de los jóvenes en las reuniones barriales respondería al desinterés que estos muestran por espacios considerados propios de personas adultas.

**Tabla 13. Asistencia ciudadana a las reuniones de su barrio o sector por sexo y rango de edad**

	TOTAL	SEXO		RANGO DE EDAD					
Asiste	100%	Hombre	Mujer	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Más de 60
SI	41,07%	40,24%	41,86%	18,18%	26,67%	59,46%	37,93%	50%	64,71%
NO	58,93%	59,76%	50,14%	81,82%	73,33%	40,54%	62,07%	50%	32,29%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

Para complementar la información de sí la ciudadanía asiste o no a las reuniones de su barrio cabe señalar que las principales razones de la inasistencia ciudadana son: “no

tiene tiempo”, el 26,26%; “no le informan” de la realización de las reuniones, el 22,22%; “no le gusta”, el 14,14%; “asiste otra persona” del hogar: papás, tíos o el esposo, el 12,12%; “no realizan reuniones en su barrio” o sector, el 9,09%; y, “otros”<sup>78</sup>, el 16,16%. Un aspecto particular que se encuentra en la categoría “otros” es la percibida imposibilidad que tienen los arrendatarios de participar en las reuniones barriales, un espacio al que parece pueden acceder únicamente los propietarios de las viviendas.

**Gráfico 12. Motivos de la no asistencia a las reuniones barriales**



Fuente: Elaboración propia

Sobre los motivos de la no asistencia de los encuestados en las reuniones barriales podemos observar que quienes más mencionan la falta de tiempo están en el grupo etario de 30-39 años; y quienes más señalan que “no le gusta” las reuniones son los jóvenes de entre 15-19 años, quienes también son los que mayoritariamente dicen que otra persona de su hogar es la que asiste a las reuniones de su barrio. Sobre el primer grupo podemos indicar que éstos se encuentran entre las personas con el mayor nivel de productividad en la sociedad y por lo tanto sus actividades laborales suelen ser la prioridad y ocupan casi todo su tiempo; mientras que los jóvenes no encuentran mayor

<sup>78</sup> En esta categoría ubicamos las siguientes respuestas: es aburrido; cansancio; no hacen nada en las reuniones; arrianda; no son organizados; no son unidos; recién llego del extranjero; no me interesa; y, me da pereza.

atractivo en asistir a las reuniones barriales por ser actividades a las que generalmente acuden personas mayores.

**Tabla 14. Motivos de la no asistencia a reuniones barriales por sexo y rango de edad**

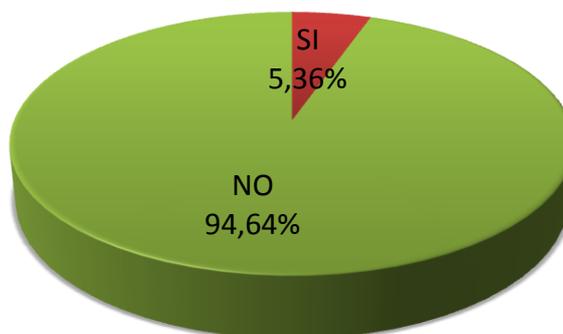
Motivos	TOTAL 100%	SEXO		RANGO DE EDAD					
		Hombre	Mujer	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Más de 60
No tiene tiempo	26,26%	26,53%	26%	11,11%	18,18%	60%	33,33%	33,33%	-
No le informan	22,22%	28,50%	16%	5,56%	21,21%	26,66%	22,22%	55,56%	16,67%
No le gusta	14,14%	14,29%	14%	22,22%	18,18%	6,67%	11,11%	-	16,67%
Asiste otra persona	12,12%	12,24%	12%	38,89%	12,12%	-	-	-	16,67%
No realizan reuniones	9,09%	10,20%	8%	-	15,15%	6,67%	5,56%	-	33,33%
Otros	16,16%	8,16%	24%	22,22%	15,15%	-	27,78%	11,11	16,67%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

**3) ¿Conoce Ud. o ha escuchado sobre el PP que se realiza en su barrio o sector?**

Como podemos observar en el Gráfico 3, el desconocimiento de los encuestados sobre el mecanismo del PP es bastante elevado, ubicándose en el 94,64%; y tan solo el 5,36% de las personas encuestadas han escuchado del PP en su sector; es decir, 9 personas de un total de 168, contestan afirmativamente a esta interrogante.

**Gráfico 13. ¿Conoce sobre los PP que se realizan en su barrio?**



Fuente: Elaboración propia

La diferencia en el nivel de desconocimiento ciudadano sobre el PP entre hombres (95,12%) y mujeres (94,19%) es mínima, no llegando a ubicarse siquiera en el 1%; mientras que a nivel etario, los grupos que mayormente desconocen este mecanismo se encuentran entre los 15-19 (95,45%) y 20-29 años (97,78%); y aquellos que más conocen sobre el PP están entre los 50-59 años (11,11%). Independientemente del sexo de los encuestados y de los rangos de edad, el desconocimiento del PP se ubica en el orden del 95%, que es un porcentaje bastante elevado y constituye de entrada una gran debilidad del proceso participativo, pues la PC se desenvuelve en un ciclo donde la información es un recurso indispensable para que los ciudadanos puedan avanzar en procesos participativos de deliberación y decisión.

**Tabla 15. Conocimiento sobre el PP que se desarrolla en su barrio/sector**

	TOTAL	SEXO		RANGO DE EDAD					
Conoce	100%	Hombre	Mujer	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Más de 60
SI	5,36%	4,88%	5,81%	4,55%	2,22%	5,41%	6,90%	11,11%	5,88%
NO	94,64%	95,12%	94,19%	95,45	97,78%	94,59%	93,10%	88,89%	94,12%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

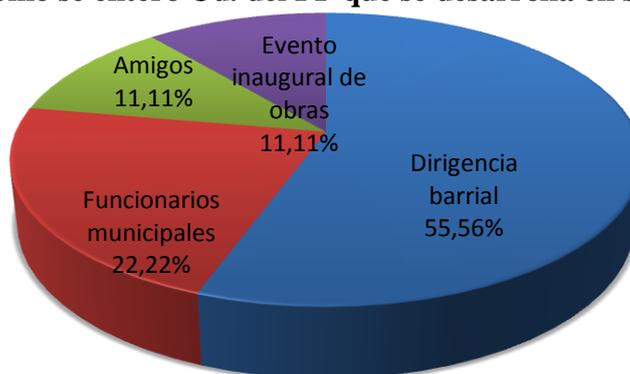
Fuente: Elaboración propia

#### 4) ¿Cómo se enteró Ud. del PP que se desarrolla en su barrio o sector?

De las 9 personas<sup>79</sup> (5,36% del total de encuestados) que contestan que sí conocen o han escuchado sobre los PP que se realizan en su sector, 5 señalan que se enteraron a través de la dirigencia barrial (Presidente del barrio, comité barrial, dirigentes) (55,55%); 2 por medio de los funcionarios municipales de la AZCA (22,22%); 1 a través de sus amigos (11,11%); y, otro en un evento de inauguración de obras (11,11%).

<sup>79</sup> Cuando el número de encuestados sea inferior al 20% de la muestra total, es decir, menos de 30, se referirá en el análisis la cantidad de personas en números en lugar de hacerlo en porcentajes, por considerar que éste puede producir confusión y dar pie a generalizaciones sobre el total las encuestas (168) cuando realmente corresponden solo a una pequeña parte de ellas. Es el caso de las preguntas 4, 5, 7, 8, 9 y 10 donde los análisis corresponden a un número de encuestados muy pequeño, 9 y 7, respectivamente, por lo que se da prioridad a la cantidad en números antes que al porcentaje.

**Gráfico 14. ¿Cómo se enteró Ud. del PP que se desarrolla en su barrio/sector?**



Fuente: Elaboración propia

La dirigencia barrial y los funcionarios municipales son los medios principales a través de los cuales tanto hombres como mujeres conocen de la realización de los PP, así como también para casi todos los grupos etarios. El hecho de que para la ciudadanía en general los dirigentes barriales se constituyan en la principal fuente de información de los PP responde al menos a dos factores. Por un lado, el PP de la AZCA está concebido de tal manera que los dirigentes barriales son el actor e interlocutor fundamental del proceso; y por el otro, el gobierno local no utiliza medios de comunicación masivos ni alternativos para difundir el PP, lo que hace evidente la deficiencia comunicacional que existe en el proceso, tal como ya en las entrevistas señalaran tanto los actores ciudadanos como los institucionales.

**Tabla 16. Medios a través de los cuales la ciudadanía conoció de los PP que se realizan en su barrio por sexo y rango de edad**

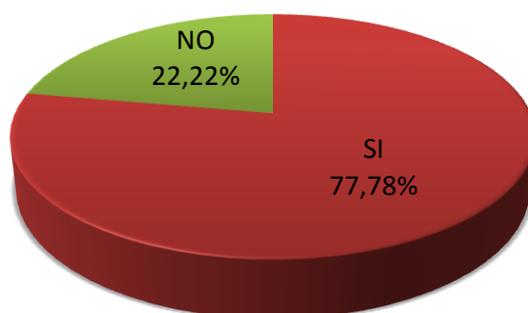
Participa	TOTAL	SEXO		RANGO DE EDAD					
		Hombre	Mujer	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Más de 60
Dirigencia barrial	55,56%	75%	40%	-	100%	50%	50%	50%	100%
Funcionarios municipales	22,22%	25%	20%	-	-	-	50%	50%	-
Amigos	11,11%	-	20%	-	-	-	-	-	-
Inauguración de obras	11,11%	-	20%	100%	-	50%	-	-	-
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

**5) ¿Ha participado en los PP que se desarrollan en su barrio o sector?**

De los 9 encuestados que señalan conocer el proceso del PP, 7 sí participaron en el mecanismo (77,78%) y 2 de ellos (22,22%) no lo hicieron. Las razones de su no participación en los PP no responden a su negativa de hacerlo sino más bien a que no pudieron hacerlo. Las razones señaladas son, por un lado, la falta de legalización del barrio, pues uno de los requisitos para ser parte del proceso participativo es que el barrio esté legalizado; y por otro lado, que no todos los barrios realizan el PP.

**Gráfico 15. ¿Ha participado en los PP que se desarrollan en su barrio/sector?**



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, del total de hombres (5) que conocieron el proceso todos participaron en él; mientras que por parte de las mujeres (4) la participación la efectivizaron solamente 3 (60%). En lo concerniente a los grupos etarios, si bien todos ellos tenían al menos un encuestado que conocía del PP, el grupo de los más jóvenes, 15-19 años, fue el único que conoció el proceso pero no pudo participar en él, por las razones que ya señalamos.

**Tabla 17. Participación en el PP de los ciudadanos que conocen el mecanismo**

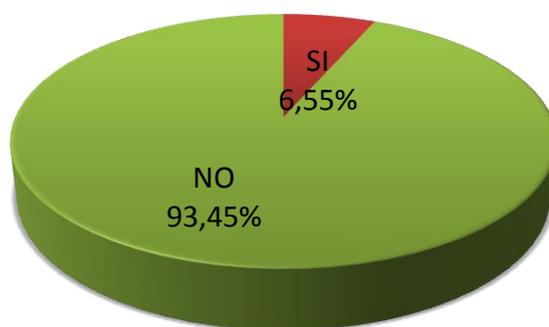
Participa	TOTAL	SEXO		RANGO DE EDAD					
		Hombre	Mujer	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Más de 60
SI	77,78%	100%	60%	-	100%	50%	100%	100%	100%
NO	22,22%	-	40%	100%	-	50%	-	-	-
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

**6) ¿Ha participado o participa en otra instancia de PC promovida por el gobierno local, diferente al PP?**

Del 100% de encuestados, el 93,45% señala que no participa en otras instancias de PC promovidas por el gobierno local, diferentes al PP; y solamente el 6,55% (11) dice que sí lo hicieron. De estos últimos, 3 de ellos son parte de las 7 personas que participaron de los PP, lo que mostraría, en alguna medida, que entre quienes participan en los PP existe una predisposición elevada de participar también en otros espacios de PC generados desde la municipalidad.

**Gráfico 16 . ¿Ha participado o participa en otra instancia de PC promovida por el gobierno local, diferente al PP?**



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la no participación de los ciudadanos en otros mecanismos participativos impulsados por la institucionalidad local no existe una marcada diferencia entre hombres (93,90%) y mujeres (93,02%); y sobre los rangos de edad, los porcentajes se ubican por sobre el 90%, excepto entre los miembros del grupo etario de 50-59 años, en el que llega al 88,89%, lo que está directamente correlacionado con su nivel de participación, pues es el grupo que más alta PC registra en otros mecanismos participativos con el 11,11%.

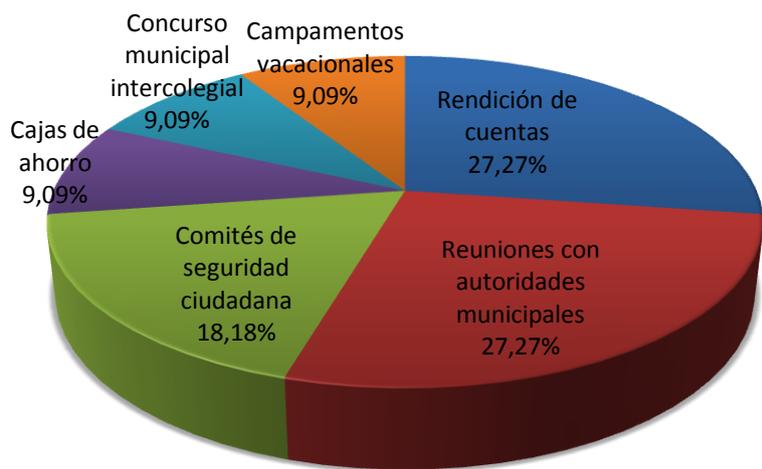
**Tabla 18. PC en otros espacios participativos generados por el gobierno local por sexo y rango de edad**

Participa	TOTAL	SEXO		RANGO DE EDAD					
		Hombre	Mujer	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Más de 60
SI	6,55%	6,10%	6,98%	9,09%	6,67%	2,70%	6,90%	11,11%	5,88%
NO	93,45%	93,90%	93,02%	90,91%	93,33%	97,30%	93,10%	88,89%	94,12%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, quienes indican haber participado en otros espacios participativos, 11 personas, señalan que estos fueron: rendición de cuentas, 3 personas, (27,27%); reuniones con autoridades municipales, 3 personas, (27,27%); comités de seguridad ciudadana, 2 personas, (18,18%); cajas de ahorro, 1 persona, (9,09%); concurso intercolegial municipal, 1 persona (9,09%); y, campamentos vacacionales promovidos por el municipio, 1 persona (9,09%).

**Gráfico 17. Otros espacios participativos generados por el gobierno local en los que participa la ciudadanía**



Fuente: Elaboración propia

De entre quienes participan en otras instancias de PC promovidas por el gobierno local, entre los hombres (5) el espacio de rendición de cuentas es el predominante, 2 personas, (40%); en tanto que por parte de las mujeres (6) su preferencia recae en las reuniones

con autoridades locales y en los comités de seguridad ciudadana, 2 personas en cada una, (33,33%). Sobre los rangos de edad, los jóvenes participan en espacios generados exclusivamente para ellos y no vinculados directamente con la idea de PC como intervención en la gestión pública, como son los campamentos vacacionales y los concursos intercolegiales; mientras tanto, los espacios tradicionales de PC como la rendición de cuentas, las reuniones con autoridades y los comités de seguridad son ocupados por el resto de grupos etarios.

**Tabla 19. Otros espacios participativos en los que participa la ciudadanía por sexo y rango de edad**

Espacios	TOTAL 100%	SEXO		RANGO DE EDAD					
		Hombre	Mujer	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Más de 60
Rendición de cuentas	27,27%	40%	16,67%	-	-	-	100%	-	100%
Reunión con autoridades	27,27%	20%	33,33%	-	66,67%	100%	-	-	-
Comités de seguridad	18,18%	-	33,33%	-	33,33%	-	-	50%	-
Cajas de ahorro	18,18%	-	16,67%	-	-	-	-	50%	-
Concurso intercolegial	9,09%	20%	-	50%	-	-	-	-	-
Campamento vacacional	9,09%	20%	-	50%	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

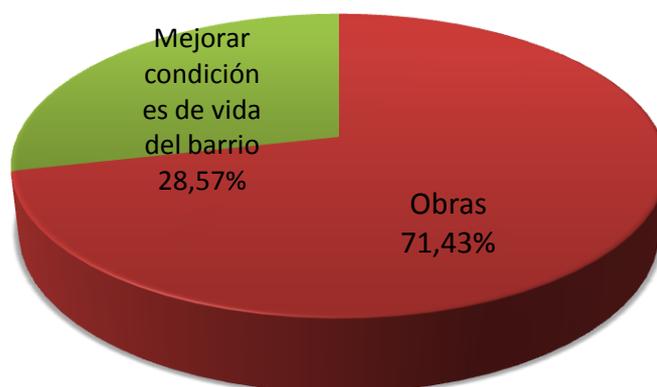
#### **b) Valoración del proceso del presupuesto participativo de la AZCA**

Con respecto a este eje, las preguntas se enfocan en establecer la valoración que hacen del PP las personas que participaron en ellas. Si bien en este sentido el número de ciudadanos es muy bajo, 7 personas, es importante, pese a esta limitante, desagregar los criterios de estos encuestados, que van en el sentido de sus motivaciones para participar en el PP; la utilidad del mecanismo; las dificultades encontradas; y, las sugerencias para mejorar el proceso.

### 7) ¿Qué lo motivó a participar en los PP que se realizan en su barrio o sector?

La principal motivación de los ciudadanos para participar en los procesos de PP, según señalan los encuestados (7) que participaron en ellos, es conseguir obra pública, 5 personas (71,43%); mientras que para las otras 2 personas (28,57%) la razón de su intervención en este mecanismo fue mejorar las condiciones de vida de su barrio. Si bien las dos motivaciones ciudadanas conducen al mismo resultado que es la obtención de obra pública, la segunda razón conlleva una concepción mucho más amplia del proceso participativo, que no se limitaría únicamente a la obra física como tal, sino que abarcaría otros aspectos de la vida del ser humano en comunidad; sin embargo, la principal motivación de la PC en los PP de la AZCA sigue recayendo en la obra pública, sea por las grandes carencias propias de los barrios ubicados en una zona en proceso de consolidación como lo es la AZCA o porque el direccionamiento del gobierno local para el PP está elaborado en ese sentido.

**Gráfico 18. ¿Qué lo motivó a participar en los PP que se realizan en su barrio/sector?**



Fuente: Elaboración propia

De las 7 personas encuestadas que participaron en los PP, los hombres tuvieron como principal razón conseguir la obra pública; mientras que para las mujeres la principal motivación fue el mejorar las condiciones de vida del barrio. Entre los grupos etarios

predomina la motivación por la obra excepto en el rango de edad de los 30-39 años, donde prevalece las mejoras de las condiciones de vida para el barrio. Es así que, se establece una coincidencia total entre los ciudadanos entrevistados y los ciudadanos encuestados en que la principal razón que tienen para participar en los PP es la obra pública.

**Tabla 20. Motivos de la ciudadanía para participar en los PP por sexo y rango de edad**

Motivos	TOTAL	SEXO		RANGO DE EDAD					
	100%	Hombre	Mujer	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Más de 60
Obras	71,43%	75%	40%	-	100%	-	100%	50%	100%
Mejorar las condiciones de vida del barrio	28,57%	25%	60%	-	-	100%	-	50%	-
Total	100%	100%	100%	0%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

**8) ¿De los siguientes aspectos, en cuál/es cree que ha sido útil el PP?**

**Participación ciudadana, gestión del gobierno local, relación gobierno local-ciudadanos, transparencia, y redistribución de recursos.**

Con respecto a los principales atributos conferidos al PP, los 7 encuestados que participaron en este mecanismo tienen una valoración positiva del proceso, destacando de manera casi general lo “muy útil” o “útil” del mecanismo para promover la PC, la gestión del gobierno local, la relación gobierno local-ciudadanos, la transparencia, y la redistribución de recursos, siendo la valoración asignada a cada elemento la siguiente:

**Tabla 21. Valoración ciudadana del PP**

VALORACIÓN					
	Participación Ciudadana	Gestión del gobierno local	Relación institución-ciudadanía	Transparencia	Redistribución de recursos
<b>Muy útil</b>	85,71%	100%	42,86%	42,86%	57,14%
<b>Útil</b>	14,29%	-	42,86%	57,14%	42,86%
<b>Inútil</b>	-	-	14,29%	-	-
<b>Totalmente inútil</b>	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

**9) ¿Qué dificultades encontró cuando participó en los PP?**

Tres (42,86%) de los 7 encuestados que participaron en los PP de la AZCA, dicen no haber encontrado ninguna dificultad en el proceso; en tanto, las restantes 4 personas señalan que sí encontraron inconvenientes: 2 personas (28,57%) las identifican en la sociedad civil y las otras 2 (28,57%) en la institución municipal. Existe una asignación equitativa por parte de los encuestados sobre el responsable de los problemas que presenta el PP: ciudadanos e institución, lo que de alguna manera, por parte de la ciudadanía, constituye asumir su responsabilidad en el proceso y no asignar la culpa o las responsabilidades al otro actor del PP, el gobierno local.

**Gráfico 19. ¿Qué dificultades encontró cuando participó en los PP?**



Fuente: Elaboración propia

Por el lado de la sociedad civil, los inconvenientes se encuentran en la dificultad de convencer a las personas para que participen en el mecanismo; la dependencia de los ciudadanos de la acción de la dirigencia, pues dicen que el proceso “no avanza sin el presidente”; y, la falta de equidad en la PC que termina beneficiando solamente a ciertos grupos que son quienes finalmente deciden. En cambio, por el lado de la institución municipal, los ciudadanos señalan que las dificultades son la gran cantidad de requisitos que se solicitan para participar en los PP; el criterio poblacional que termina perjudicando a los lugares que son poco habitados pero que igual tienen muchas e incluso más necesidades que los sitios ya consolidados; las elevadas cotizaciones de las obras; y, que el PP se enmarca únicamente en la obra pública y no en atender otras áreas o grupos como los jóvenes, por ejemplo.

Si bien los cuestionamientos, tanto para la sociedad civil como para el gobierno local, son coincidentes con las que realizan los actores ciudadanos y los actores institucionales en las entrevistas, en el sentido de enfocarse en la conducta ciudadana no participativa y en una metodología que no permite corregir la inequidad existente en la población; llama la atención que ninguno de los encuestados mencione el límite presupuestario como un inconveniente del mecanismo, cuando los entrevistados lo señalan como el principal problema o limitante del proceso.

**Tabla 22. Dificultades identificadas en el PP**

<b>DIFICULTADES</b>		
Ninguna	42,86%	-
En la ciudadanía	28,57%	- No avanza sin el presidente - Convencer a la ciudadanía - No hay equidad - Solo participan ciertos grupos
En la institución municipal	28,57%	- Muchos requisitos - Cotizaciones elevadas - Sitios deshabitados tienen dificultad para acceso a obras - No se enfocan en los jóvenes

Fuente: Elaboración propia

**10) ¿Qué acciones considera pueden mejorar el PP desarrollado en su comunidad?**

Ante la pregunta de cómo mejorar el proceso del PP, de las 7 personas que participaron en los PP, 1 persona (14,29%) dice que “todo está bien” y no hace ninguna sugerencia al respecto; en tanto, 2 personas (28,57%) hacen sugerencias dirigidas a la comunidad y las restantes 4 (57,14%) hacen sugerencias para el gobierno local.

**Gráfico 20. ¿Qué acciones considera pueden mejorar el PP desarrollado en su comunidad?**



Fuente: Elaboración propia

Las sugerencias para la sociedad civil van en el sentido de que en los barrios debe existir “más unidad” y que en las discusiones y decisiones sobre las necesidades de la comunidad deben participar todos. Para la institución municipal, los encuestados señalan que se debe mejorar la comunicación del PP con la finalidad de que todos los ciudadanos la conozcan; cambiar el requisito del número de habitantes pues muchas veces no promueve la equidad en el proceso; ampliar los ejes de acción del PP y considerar las áreas de la salud y educación; y, tomar más en cuenta las necesidades de los jóvenes e incluirlos en este mecanismo.

Si bien las sugerencias para la ciudadanía y el gobierno local coinciden mayoritariamente entre los encuestados y los entrevistados en lo referente a la necesidad

de una mayor difusión del PP y la modificación de ciertos criterios metodológicos, no se menciona por parte de los encuestados la principal sugerencia que hacen los entrevistados en el sentido de incrementar el presupuesto destinado para los PP.

**Tabla 23. Acciones para mejorar el PP de la AZCA**

ACCIONES		
Ninguna sugerencia	14,29%	-
Para la ciudadanía	28,57%	- Más unidad del barrio - Discusión de necesidades y decisiones sean de todos
Para la institución municipal	57,14%	- Mejorar la comunicación - Comunicar a todos - Cambiar los requisitos sobre el número de habitantes - Agregar las áreas de salud y educación - Tomar en cuenta a los jóvenes

Fuente: Elaboración propia

### c) Predisposición ciudadana para participar en los PP

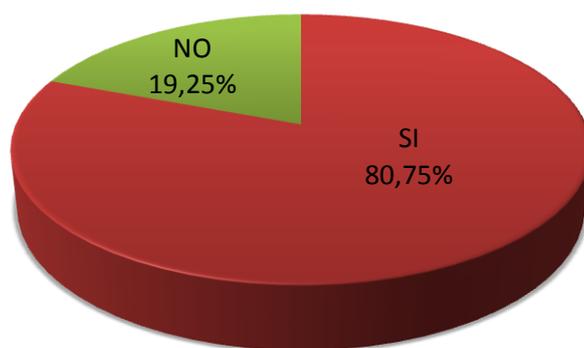
En este eje se establece si existe o no una predisposición mayoritaria de las personas a participar en los PP así como los motivos de aquellos que eligen no hacerlo. También se señalan los medios a través de los cuales la ciudadanía prefiere conocer de la realización de los PP y las obras que solicitarían si participaran en este mecanismo.

#### 11) ¿Si Ud. tuviera la oportunidad y fuera invitado, participaría en los PP?

En relación a esta pregunta que aborda la predisposición de los ciudadanos a participar en los PP, el 80,75% de los encuestados<sup>80</sup> responden que sí participarían en este mecanismo; mientras que el 19,25% señalan que no lo harían.

<sup>80</sup> Se exceptúan los 7 encuestados que sí han participado en los PP de la AZCA.

**Gráfico 21. ¿Si Ud. tuviera la oportunidad y fuera invitado, participaría en los PP?**



Fuente: Elaboración propia

Entre los encuestados que sí están dispuestos a participar en los PP, los hombres muestran una mayor predisposición de hacerlo con el 83,33%; mientras que las mujeres tienen un menor porcentaje, el 78,31%. Con respecto a los rangos de edad, los jóvenes de 15-19 años son los más dispuestos a participar en este mecanismo con el 90,91%; en tanto los que menos quieren hacerlo son los mayores de 60 años con el 68,75%, éstos últimos son a la vez el grupo etario que tiene el mayor porcentaje de no querer participar en los PP así sean invitados a hacerlo, el 31,25%.

Si bien al referirnos a la participación de los ciudadanos en las reuniones barriales (preg. 2) observamos que los jóvenes de 15-19 años son el grupo etario que menos interviene en estos espacios y las personas mayores de 60 años las que más los hacen; en cambio, al interrogar sobre su predisposición a participar en los PP la situación cambia totalmente, pues son los jóvenes quienes están más dispuestos a hacerlo y los adultos los que menos quieren participar en los PP.

**Tabla 24. Predisposición de los ciudadanos a participar en los PP por sexo y rango de edad**

	TOTAL	SEXO		RANGO DE EDAD					
	100%	Hombre	Mujer	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Más de 60
<b>SI</b>	80,75%	83,33%	78,31%	90,91%	84,09%	83,33%	70,37%	81,25%	68,75%
<b>NO</b>	19,25%	16,67%	21,69%	9,09%	15,91%	16,67%	29,63%	18,75%	31,25%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

Las razones por las que el 19,25% de los encuestados (31) no quieren participar en los PP son principalmente que: “no tienen tiempo”, el 41,94% (13); “no les gusta”, el 35,48% (11); tienen todo, el 6,45 (2); y, otros<sup>81</sup>, el 16,13% (5).

**Gráfico 22. Razones por las que los ciudadanos no están dispuestos a participar en los PP**



Fuente: Elaboración propia

Con respecto a las razones de su no disposición a participar en los PP, los hombres señalan que la principal razón es la falta de tiempo (53,85%) y las mujeres dicen que no les gusta (44,44%). En cuanto a los rangos de edad, las motivaciones de los dos grupos más jóvenes, 15-19 y 20-29 años, es que no les gusta participar; en cambio, entre las demás edades, es decir, de 31 a más de 60 años, la principal razón es la falta de tiempo.

<sup>81</sup> En esta categoría están respuestas como: mucho lío, no entienden, no confían, no les interesa, y, la pereza.

**Tabla 25. Razones por las que los ciudadanos no están dispuestos a participar en los PP por sexo y rango de edad**

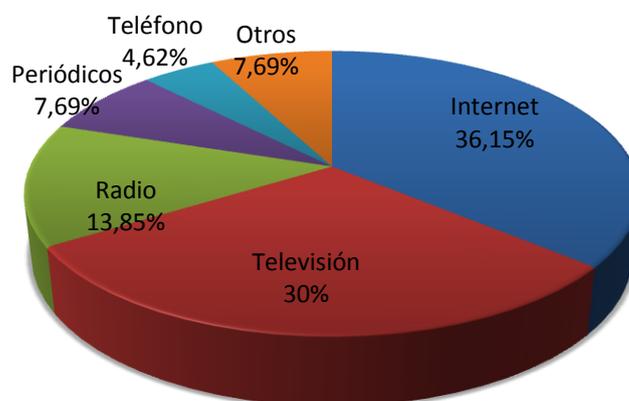
	TOTAL	SEXO		RANGO DE EDAD					
	100%	Hombre	Mujer	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Más de 60
<b>No tiene tiempo</b>	41,94%	53,85%	33,33%	-	14,29%	33,33%	62,50%	100%	40%
<b>No les gusta</b>	35,48%	23,08%	44,44%	50%	71,43%	33,33%	12,50%	-	40%
<b>Tienen todo</b>	6,45%	15,38%	-	-	-	16,67%	12,50%	-	-
<b>Otros</b>	16,13%	7,69%	22,22%	50%	14,29%	16,67%	12,50%	-	20%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

**12) ¿A través de qué medio le gustaría que le informaran de la realización de los PP?**

Si bien los medios de comunicación masivo no son los mecanismos a través de los cuales los 9 encuestados que conocen los PP se enteraron del proceso, los ciudadanos manifiestan precisamente que son a través de estos mecanismos como les gustaría que se les informará de la realización de los PP. Así, el 36,15% mencionan al internet como el medio de su preferencia; seguido de la televisión, el 30%; la radio, el 13,85%; los periódicos, el 7,69%; el teléfono, el 4,62%; y, otros<sup>82</sup>, el 7,69%.

**Gráfico 23. ¿A través de qué medio le gustaría que le informaran de la realización de los PP?**



Fuente: Elaboración propia

<sup>82</sup> En esta categoría tenemos respuestas como: volantes, personalmente, afiches, dirigentes barriales, en casa, oficio, vallas, todos.

A decir de los encuestados, el internet es el medio que preferirían tanto hombres como mujeres para que les informaran de los PP, así como también es el medio preferencial de los grupos etarios de entre 15 a 49 años; en cambio, los encuestados de entre 50 y más de 60 años se inclinan mayoritariamente por la televisión. Como podemos advertir, el segmento más joven de la población es el más proclive al uso de nuevas tecnologías comunicacionales como el internet; mientras que los grupos de más avanzada edad, a quienes les resulta más difícil adaptarse a las nuevas plataformas comunicativas, siguen prefiriendo un medio de comunicación más tradicional como la televisión.

**Tabla 26. Medios preferidos por los ciudadanos para que les informen de la realización de los PP por sexo y rango de edad**

	TOTAL	SEXO		RANGO DE EDAD					
	100%	Hombre	Mujer	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Más de 60
<b>Internet</b>	36,15%	33,85%	38,46%	50%	40,54%	43,33%	36,84%	7,69%	9,09
<b>Televisión</b>	30,00%	26,15%	33,85%	35%	21,62%	23,33%	26,32%	46,15%	54,55%
<b>Radio</b>	13,85%	18,46%	9,23%	-	21,62%	6,67%	15,79%	23,08%	18,18%
<b>Periódicos</b>	7,69%	7,69%	7,69%	5%	2,70%	10,00%	15,79%	7,69%	9,09%
<b>Teléfono</b>	4,62%	6,15%	3,08%	5%	5,41%	6,67%	-	7,69%	-
<b>Otros</b>	7,69%	7,69%	7,69%	5%	8,11%	10,00%	5,26%	7,69%	9,09%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

### 13) ¿Qué obra solicitaría para su barrio o sector si participara en los PP?

En cuanto a las obras que solicitarían las personas encuestadas sí participaran en los PP, las principales demandas ciudadanas son aquellas relacionadas con la vialidad<sup>83</sup>, el 33,84%; las áreas de recreación<sup>84</sup>, el 26,92%; la seguridad<sup>85</sup>, el 16,15%; el

<sup>83</sup> Esta categoría incluye las menciones de vías, mejora de vías, adoquinado, asfaltado, veredas y bordillos

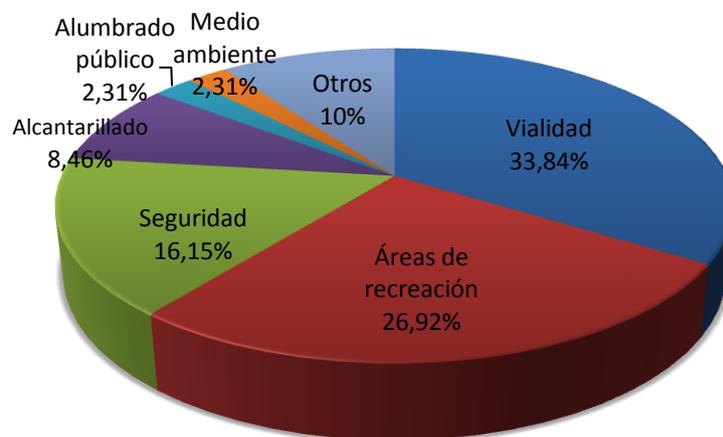
<sup>84</sup> En esta categoría están las menciones de parques, áreas verdes, juegos infantiles, sitios para jóvenes, canchas deportivas, coliseo y piscinas.

<sup>85</sup> En esta categoría están las menciones de seguridad, alarmas y retén policial.

alcantarillado; el 8,46%; el alumbrado público<sup>86</sup>, el 2,31%; el medio ambiente<sup>87</sup>, el 2,31%; y, otros<sup>88</sup>, el 10%.

En este aspecto cabe señalar que si bien los actores ciudadanos e institucionales entrevistados demandan y sugieren una ampliación de los ejes que cubre el PP: movilidad y espacio público, para que el mecanismo no se centre únicamente en obra pública, al momento de ser encuestados las solicitudes de los ciudadanos giran precisamente alrededor de estos dos ejes, y que en el Gráfico 15 son identificados como “vialidad” y “áreas de recreación”, y que refieren a elementos que están justamente incluidos en los dos ejes que en la actualidad aborda el PP.

**Gráfico 24. ¿Qué obra solicitaría si participara en los PP?**



Fuente: Elaboración propia

Es así que, la vialidad es la opción por la que tanto los hombres (33,85%) como las mujeres (33,85%) se inclinan, al igual que todos los grupos etarios, quienes además ubican como su segunda opción a las obras que se refieren a las áreas de recreación. Lo que podemos inferir de estos datos es que al ser la AZCA una zona en proceso de

<sup>86</sup> Esta categoría incluye las menciones de iluminación, alumbrado público y luz eléctrica.

<sup>87</sup> En esta categoría están las menciones de reciclaje, basureros, recolección de basura y limpieza.

<sup>88</sup> Esta categoría incluye las menciones de arreglo del cementerio, semáforo, señalización, creación de grupos juveniles, hospital, cuidado de niños y ancianos, casa comunal, centro de desarrollo infantil, biblioteca, servicio de internet, escuelas y colegios.

consolidación tiene una gran cantidad de barrios que si bien han accedido a servicios básicos de luz, agua potable y alcantarillado, aún persiste una deficiencia muy alta en términos de vialidad; por lo tanto, hasta que ellos no vean solventadas estas necesidades su requerimiento se dirigirá siempre en ese sentido, y únicamente luego de conseguirlo, pensarán en otras necesidades como las recreativas, sociales, ambientales, culturales, etc.

**Tabla 27. Obras que los ciudadanos solicitarían si participaran en los PP por sexo y rango de edad**

	TOTAL	SEXO		RANGO DE EDAD					
	100%	Hombre	Mujer	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Más de 60
<b>Vialidad</b>	33,84%	33,85%	33,85%	35%	32,43%	30%	31,58%	46,15%	36,36%
<b>Áreas de recreación</b>	26,92%	27,69%	26,15%	30%	32,43%	20%	31,58%	23,08%	18,18%
<b>Seguridad</b>	16,15%	12,31%	20,00%	20%	13,51%	20%	21,05%	-	18,18%
<b>Alcantarillado</b>	8,46%	9,23%	7,69%	-	8,11%	16,67%	10,53%	7,69%	-
<b>Alumbrado público</b>	2,31%	4,62%	-	-	8,11%	-	-	-	-
<b>Medio ambiente</b>	2,31%	3,08%	1,54%	5%	5,41%	-	-	-	-
<b>Otros</b>	10,00%	9,23%	10,77%	10%	-	13,33%	5,26%	23,08%	27,27%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

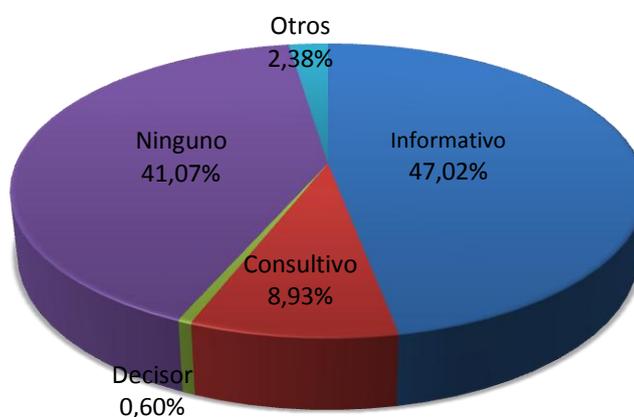
#### **D) Percepción del nivel de participación ciudadana en el gobierno local**

Este eje establece la percepción que tienen los ciudadanos encuestados sobre el nivel de su participación en el gobierno local. Los parámetros utilizados se basan en los tipos de PC señalados por Mujica (2005) y que se establecen en informativo, consultivo, decisor, co-gestor o ejecutor, y ninguno.

**14) ¿Qué nivel de participación de los ciudadanos en la gestión del gobierno local, cree Ud. que existe en su sector?**

Sobre esta pregunta, los encuestados señalan que el nivel de participación de los ciudadanos en la gestión local es mayoritariamente “informativo”, el 47,02%; y “ninguno”, el 41,07%; seguidos muy de lejos por el nivel “consultivo”, el 8,93%; y el decisor, el 0,60%. No existe ninguna mención con respecto al nivel co-gestor o ejecutor de forma individual pero sí existen “otros” encuestados que señalan en conjunto a todos los niveles: informativo, consultivo, decisor y ejecutor; o a dos niveles a la vez: informativo y consultivo (2,38%).

**Gráfico 25. ¿Qué nivel de PC cree que existe en su sector?**



Fuente: Elaboración propia

En cuanto al nivel de PC que la población identifica que existe en el gobierno local, los hombres mayoritariamente señalan que es “informativo”, el 56,09%; mientras que la mayor parte de las mujeres dice que no existe “ninguno”, el 47,67%. En cuanto a los grupos etarios, cuatro de ellos: de 15-19, 20-29, 30-39 y más de 60 años, consideran que el nivel de PC es “informativo”; en tanto dos grupos: de 40-49 y 50-59, consideran que no existe “ninguno”. Existe entonces, por parte de la ciudadanía en general, una valoración pobre de su participación en el gobierno local, que en el mejor de los casos

alcanza el nivel mínimo de la PC, el “informativo”, o en su defecto no llega a “ninguno”.

**Tabla 28. Nivel de participación ciudadana en el gobierno local PP por sexo y rango de edad**

Niveles	TOTAL	SEXO		RANGO DE EDAD					
		Hombre	Mujer	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Más de 60
<b>Informativo</b>	47,02%	56,09%	38,37%	54,55%	44,44%	54,05%	41,38%	33,33%	52,94%
<b>Consultivo</b>	8,93%	8,54%	9,30%	13,64%	11,11%	5,41%	13,79%	5,56%	-
<b>Decisor</b>	0,60%	-	1,16%	-	2,22%	-	-	-	-
<b>Co-gestor o ejecutor</b>	0%	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Ninguno</b>	41,07%	34,15%	47,67%	27,27%	42,22%	37,84%	44,83%	50,00%	47,06%
<b>Otros</b>	2,38%	1,22%	3,49%	4,55%	-	2,70%	-	11,11%	-
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

## Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones

Este último capítulo tiene como propósito retomar de manera sintética las características más relevantes del presupuesto participativo (PP) de la Administración Zonal Calderón (AZCA) y así estructurar algunas conclusiones y recomendaciones sobre un dispositivo de participación ciudadana (PC) que siendo impulsado desde el gobierno local genera algunas incertidumbres sobre sus posibilidades reales de promover una participación amplia y diversa de la sociedad civil.

Ubicando brevemente el escenario regional en el que las prácticas participativas emergen, anotamos que desde finales de los años 80 la PC se convirtió en una estrategia recurrente de los países latinoamericanos para hacer frente a la crisis del sistema democrático representativo. Fueron gobiernos locales los primeros en implementarla pero pronto el tema cobró interés entre los gobiernos nacionales quienes terminaron institucionalizándola a través de sus constituciones y/o de leyes nacionales; sin embargo, experiencias en este sentido no tuvieron muy buenos resultados pues las instituciones participativas terminaron siendo subordinadas a los intereses de las instituciones representativas.

El Ecuador se sumó también a esta tendencia regional y en su Constitución de 1998 se incluyeron varios mecanismos de PC que sin embargo cayeron en la subutilización. Recientemente, la Constitución del 2008 trajo nuevamente a la palestra pública, y ahora con mayor fuerza, el tema de la PC reconociéndola como *derecho* y ordenando su aplicación inmediata en todos los gobiernos locales.

En la presente investigación nos interesamos en conocer el proceso de implementación y desarrollo del PP de la AZCA, durante sus tres primeros años de ejecución, 2010-2012. Tratamos de establecer el contexto en el que surge el PP así como buscamos delinear el proceso metodológico y el diseño democrático que adopta este mecanismo; para finalmente ubicar las percepciones de los actores institucionales y ciudadanos que participan en el proceso, y de los habitantes de la AZCA en general. Buscamos respuestas analizando la documentación existente y mediante la aplicación de entrevistas y encuestas.

A continuación se enumeran y describen las principales conclusiones de nuestra investigación a la vez que se recomiendan algunas acciones para mejorar el proceso participativo.

**1. Como bien lo señalan Hevia (2007) sobre la participación ciudadana y Goldfrank (2006) sobre el presupuesto participativo, la institucionalización mediante constituciones o leyes nacionales no garantiza la implementación de los mecanismos participativos y tampoco la profundización de la democracia, las cuales están mucho más condicionadas por factores inherentes al contexto en el que emerge el proceso participativo, como son: voluntad política, capital social, descentralización, e institucionalización de los partidos de oposición.**

En el caso de estudio que nos ocupa, el municipio del DMQ contó con un contexto favorable en lo administrativo, legal y político para el inicio de los procesos de presupuestación participativa, aunque no de forma absoluta.

*Primero, lo administrativo.* En 1993 se promulga la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y en ella se establece la necesidad de que la administración y los servicios de la ciudad se desconcentren, proceso que se efectiviza con la creación de varias empresas municipales y de ocho administraciones zonales, éstas últimas, los escenarios institucionales y territoriales que le permiten al gobierno local generar mayor cercanía con la comunidad y donde se concretan las diferentes prácticas participativas del DMQ.

Si bien la desconcentración del municipio de Quito fue solamente una delegación de funciones pues se mantiene la subordinación con la administración central, no es menos cierto que para el proceso participativo este procedimiento ha sido de vital importancia, pues las administraciones zonales como la AZCA son las que operativizan el PP y por ende, son las encargados de activar la dinámica participativa de los ciudadanos en los diferentes territorios y de establecer un nuevo tipo de relación con la sociedad civil, más cercana, amigable y horizontal.

*Segundo, lo legal.* Cuando el PP de la AZCA es implementado, éste mecanismo ya cuenta con una legislación, tanto local como nacional, que la ampara, pues en el año 2000 se crea la Ordenanza N° 046 que regula los procesos de PC en la ciudad de Quito y en el 2006 es sustituida por la Ordenanza N° 0187. Ambas normativas contemplan la discusión de los temas presupuestarios de forma participativa con la comunidad. Posteriormente y a nivel nacional, la temática de la PC es abordada como *derecho* en la Constitución del 2008, para luego también estar presente en otras normativas nacionales como la Ley de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización.

No obstante que la institucionalización de la PC es sujeto de críticas que temen de diseños muy formales y orientados a la cooptación del mecanismo y a la subordinación de los actores ciudadanos por los institucionales, el Sistema de Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Control Social de Quito establece parámetros generales para la ejecución del PP, manteniendo una flexibilidad que permite realizar casi cualquier modificación al mecanismo, aunque hasta el momento éstas solo hayan sido ejecutadas por los funcionarios municipales, pues este poder de decisión no recae en los ciudadanos, y tampoco lo han exigido.

*Tercero, lo político.* El escenario inicial del PP de la AZCA está marcado por una confluencia de factores políticos positivos para su implementación: voluntad política de las autoridades, gobierno de ideología de izquierda y partidos de oposición debilitados; sin embargo, la gran limitante en este ámbito es la debilidad del tejido social.

Destaca sobre todos los factores la “voluntad política” del alcalde de la ciudad, quien dada su amplia trayectoria como cientista social en temas de desarrollo local y PC, además de ser el creador del primer Sistema de Gestión Participativa de Quito (2000), desde el momento en que asume la dirección del DMQ, a mediados del 2009, inicia la construcción metodológica del PP, para al año siguiente, 2010, iniciar su implementación.

A la predisposición del alcalde de la ciudad se suma el impulso que desde el gobierno nacional se ha dado a la PC, al menos en el tema normativo, y al pertenecer el alcalde a la misma tienda política del gobierno nacional, de ideología de izquierda, parece existir

una sinergia de intereses local-nacional que favorece el emprendimiento de innovaciones democráticas como el PP.

Asimismo, desde el 2006 es notoria la pérdida de fuerza de los partidos políticos de oposición frente al oficialismo, quienes, tras la crisis que viviera el país, han caído en un profundo desprestigio popular. Así también, cabe mencionar que, contrario a la experiencia de Porto Alegre, donde el PP tuvo una fuerte oposición del concejo municipal, en el DMQ esto no ha ocurrido, no solo porque el partido de gobierno cuenta con mayoría en esta instancia municipal sino principalmente porque el diseño del PP no afecta las funciones ni el poder de decisión que los concejales tienen sobre el presupuesto general de toda la ciudad.

Sin embargo, este contexto político tan auspicioso es deficiente en un factor fundamental que de no ser corregido puede hacer realidad los vicios de cooptación y subordinación que se le critica a la institucionalización de la PC: la debilidad del tejido social. La ausencia de una ciudadanía consiente de la importancia de su participación en la gestión del gobierno local y/o desmotivada por la forma clientelar de administrar la cosa pública, validó la perpetuidad de una cierta dirigencia acostumbrada a este tipo de manejos y que impidieron la emergencia de nuevos líderes, así como el involucramiento de toda la diversidad de actores ciudadanos, influyendo negativamente en la consolidación de las organizaciones de base.

Parece indispensable entonces, que la voluntad política que posibilitó la emergencia del PP de la AZCA esté acompañado por una ciudadanía que se involucre en el proceso no solamente ocupando los espacios que le son asignados por la institucionalidad sino

cuestionando y aportando al desarrollo y consolidación de un proceso que encamine un nuevo tipo de relacionamiento entre gobierno local y sociedad, uno más democrático.

**2. Si bien el proceso de implementación del presupuesto participativo de la AZCA contempla cambios importantes a nivel del gobierno local, la preeminencia del actor institucional al momento de diseñar el mecanismo participativo y la ausencia de un tejido social fuerte determinan que el poder para controlar el proceso participativo esté en manos del gobierno local y no de la ciudadanía.**

La puesta en marcha del PP implicó a nivel institucional importantes modificaciones como la construcción de una metodología para el mecanismo, las capacitaciones al equipo de gestión participativa y el incremento en el número de sus integrantes, un trabajo más estrecho y articulado entre el equipo de gestión participativa y los de las jefaturas de gestión urbana y financiera, y un proceso de cambio hacia una cultura institucional donde prime la relación cercana y horizontal entre la institucionalidad y la ciudadanía.

Sin embargo, debido a que dichos cambios fueron decididos e impulsados por el gobierno local, el poder de decisión del mecanismo participativo quedó en manos de las autoridades y funcionarios públicos. Así, la alcaldía asumió la rectoría del proceso, la Secretaría de Territorio y Participación Ciudadana la coordinación, y las administraciones zonales la ejecución, dejando a la ciudadanía relegada a los espacios proporcionados por la municipalidad, pues la ausencia de un tejido social fuerte que reclame su rol protagónico en este tipo de procesos dio pie a que el rol decisor quede en manos de los actores institucionales.

Así, la estructuración jerárquica del PP: alcaldía - Secretaría de Participación Ciudadana - administraciones zonales, evidencia la forma *top-down* como este mecanismo está estructurado, pues la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre la política participativa se menoscaba por el papel decisor que tiene la institucionalidad municipal.

**3. El desarrollo del presupuesto participativo de la AZCA en sus tres primeros años ha dado paso al establecimiento de un diseño semi-democrático del mecanismo, donde se articulan variables de alta, mediana y baja valoración participativa, siendo la participación ciudadana en el proceso el elemento más débil del diseño y el aspecto normativo el de mayor fortaleza.**

Este diseño semi-democrático, basado en las cuatro dimensiones y las 18 variables establecidas por Cabannes (2005), dio cuenta de siete arreglos mínimos, cinco intermedios y seis máximos en el PP de la AZCA, asentados en sus aspectos participativo, normativo, financiero y territorial, al 2012.

La *dimensión participativa* es el eje democrático más débil, principalmente en cuanto a la participación de la sociedad civil se refiere, ya que los ciudadanos no tienen poder de decisión sobre el presupuesto municipal ni sobre la metodología del proceso, su participación se limita a discusiones de alcance barrial, y no existen procedimientos que incentiven la participación de los grupos sociales excluidos; aunque, hay que destacar que el mecanismo privilegia la PC directa y ha puesto particular énfasis en la transparencia y control del proceso.

Por su lado, la participación del gobierno local, aunque menos que la ciudadana también presenta dificultades, pues si bien hace esfuerzos por divulgar el mecanismo se limita a determinados espacios y actores, y la postura de los concejales con respecto al mecanismo si bien no es de oposición tampoco es de involucramiento. Destaca en esta dimensión, el nivel de cumplimiento de las obras priorizadas en los PP que llega a casi su totalidad.

En la *dimensión financiera* también prevalecen las limitaciones democráticas, pues si bien el gobierno local asume los costos del equipo que se encarga de la realización del PP, presenta graves deficiencias en su difusión, en el monto que se destina para su realización, y en la preeminencia de la obra pública como única área de discusión dentro del mecanismo.

La *dimensión normativa* es la que tiene los mejores arreglos democráticos, dado que la norma que rige al mecanismo es flexible y establece a la PC como *derecho*; siendo además, que el PP no es un mecanismo único ni aislado sino que se articula a otros procesos similares como las escuelas de formación ciudadana y los programas de fortalecimiento organizativo, que en conjunto refuerzan el Sistema de Gestión Participativa del DMQ.

El elemento que desentona en esta dimensión es el escaso vínculo entre el PP y la planificación, pues si bien existen aparentes conexiones programáticas, en la práctica y dado lo restrictivo del mecanismo en las áreas de discusión y los montos establecidos, la incidencia del proceso participativo queda limitada a cosas puntuales y de poca relevancia en la visión a largo plazo de la ciudad.

En lo referente a la *dimensión territorial*, es importante que el escenario de la discusión del PP se ubique en los barrios pues acerca el proceso a la gente; sin embargo y pese a que el mecanismo se realiza tanto en el sector urbano como rural, no existen discriminaciones positivas con la ruralidad y tampoco con los sectores que no han alcanzado la regularización.

Este balance inicial del mecanismo, si bien aporta datos valiosos del nivel democrático de su diseño, no debe considerarse como una guía ideal que determina si un elemento es bueno o malo, pues cada una de las opciones del proceso debe ser valorada de acuerdo a los contextos y realidades de cada lugar.

Así por ejemplo, el impedimento de participar en el PP a los barrios que no han alcanzado su legalización no puede calificarse como absolutamente antidemocrático si responde a una necesidad de ordenar el crecimiento urbano de la ciudad e impedir la proliferación del tráfico de tierras. Asimismo, limitar las áreas de discusión del PP a obras de movilidad y espacio público, bajo la premisa gubernamental de direccionar la dotación progresiva de servicios básicos a una zona que está en proceso de consolidación y tiene profundos déficits, resulta hasta necesario cuando existen barrios que han logrado cubrir todas sus necesidades básicas y hay otros que carecen aún de los más elementales servicios.

Entonces, la valoración democrática o no de cada una de las variables del PP está condicionada por los momentos y realidades particulares de cada localidad, pareciendo encontrándose el PP de la AZCA en un momento inicial que requiere un direccionamiento de las necesidades y prioridades ciudadanas, siendo lo importante en

este sentido, que el diseño del mecanismo vaya adaptándose y avanzando de acuerdo a los momentos del contexto y del proceso mismo.

**4. La percepción del presupuesto participativo de la AZCA como un mecanismo de participación y empoderamiento ciudadano está más presente en los actores institucionales que en la sociedad civil, pues estos últimos limitan la potencialidad del mecanismo a la obtención de obras y no logran valorar la dinámica colectiva y de organización social que este proceso puede y debe generar en la ciudadanía.**

Los actores del gobierno local, debido a su trayectoria cercana a las organizaciones sociales y al conocimiento que tienen de las leyes nacionales y locales que rigen la PC, miran al PP como un *derecho* de la ciudadanía y una herramienta para generar capacidades en la sociedad civil y que puede beneficiar al gobierno local en términos de transparencia y lucha contra las prácticas clientelares.

Por su parte, el desconocimiento de los ciudadanos de las normativas que rige el mecanismo así como de experiencias similares de PC limita su valoración del proceso participativo, reduciéndolo a una iniciativa municipal que pone a consideración de la ciudadanía una determinada cantidad de dinero y cuya finalidad última es la consecución de obras, sin considerar su potencialidad participativa y organizativa.

En este sentido, es notorio que el gobierno local, con todo y las limitaciones del diseño del mecanismo, busca generar capacidades e incidencia ciudadana en el gobierno local; sin embargo, las deficiencias cognitivas y de valoración de la sociedad civil con respecto a la PC condicionan la construcción de esa pedagogía participativa que logre su

empoderamiento del proceso participativo y lo ubique por sobre la consecución de una obra.

Así, resulta coherente que al evaluar el PP de la AZCA ambos actores lo hagan positivamente, pero que para los representantes institucionales los argumentos giren en torno al involucramiento de la sociedad civil en la gestión pública, la mejora de la relación entre municipio-ciudadanía, la transparencia, la reducción del clientelismo, y la atención a los sectores relegados; mientras que para los ciudadanos lo más importante sea la obtención de obra pública.

**5. Los factores principales que los actores institucionales y ciudadanos que participan en el presupuesto participativo de la AZCA identifican como limitantes para este proceso son: los límites presupuestarios, algunos criterios de asignación de recursos, la falta de difusión del mecanismo y la escasa cultura de participación de la sociedad civil.**

La institución municipal es el actor donde se concentran la mayoría de las limitantes para el PP. La insuficiente cantidad de dinero que se asigna para este mecanismo es un elemento recurrente en las percepciones tanto de los funcionarios entrevistados como de los ciudadanos, quienes además acusan lo restrictivo que resultan los techos económicos que se asignan a las obras de movilidad y espacio público (\$40.000 y \$25.000, respectivamente al 2012) para la ejecución de obras de mayor tamaño que las que se realizan actualmente.

Otra limitante que corresponde al gobierno local es la poca difusión que éste realiza del PP, centrado básicamente en la dirigencia barrial y dejando de lado a la mayoría de los ciudadanos. También se menciona a los criterios de asignación de recursos y priorización de obras que no logran generar equidad con el sector rural ni con los lugares poco habitados como un factor que juegan en contra del proceso participativo.

En la sociedad civil, el principal inconveniente que limita al proceso participativo tiene que ver con varios elementos que estructuran la escasa cultura de PC en los habitantes del AZCA, entre los cuales tenemos la falta de colaboración de los vecinos para aportar en la modalidad de obras de co-gestión, el poco interés y asistencia a las reuniones barriales, y la delegación de su derecho a participar en los dirigentes.

**6. La institucionalización de la participación ciudadana a través de normas nacionales o locales es considerada como un elemento positivo y fundamental para la permanencia del presupuesto participativo de la AZCA, además de ser el principal referente para el empoderamiento ciudadano de los procesos participativos como *derecho*.**

Si bien existen críticas y reparos por parte de algunos teóricos sobre la institucionalización de la PC, los actores institucionales y de la sociedad civil entrevistados valoran positivamente que este mecanismo se encuentre formalizado en la Constitución y en la Ordenanza N° 0187, pues consideran que éstos permitirán que el proceso participativo se mantenga en el tiempo independientemente de la autoridad que se encuentre en el poder; aunque, reconocen que la voluntad política juega un papel transcendental en el diseño democrático y el alcance del mecanismo.

En este sentido, parece ser que la institucionalización del PP de la AZCA ha permitido un primer nivel de empoderamiento ciudadano del mecanismo como un *derecho* que todos deben respetar y no como “dádiva” de las autoridades de turno; lo que de alguna manera los lleva a manifestar su disposición de organizarse, acudir a las instancias pertinentes, reclamar y exigir que el PP se siga realizando en caso de que no exista la voluntad política de alguna autoridad de así hacerlo.

En todo caso, el apropiamiento inicial del proceso estaría directamente relacionado con la valoración positiva de la institucionalización de la PC hacen los actores que participan en el PP, pues aprecian de las normas la perdurabilidad, obligatoriedad y garantía de cumplimiento que pueden proporcionar al mecanismo.

**7. El bajo nivel de información ciudadana sobre el presupuesto participativo de la AZCA repercute directamente en el bajo nivel de participación de la sociedad civil en éste y otros mecanismos participativos impulsados por la institución municipal, así como en la valoración que de su participación en el gobierno local hacen los ciudadanos.**

Los mecanismos de difusión del PP de la AZCA no contemplan el uso de los medios de comunicación masivos sino que se valen únicamente de dos asambleas zonales y de la capacidad de los dirigentes barriales de hacer conocer a sus vecinos del proceso. Esta deficiencia comunicacional deviene en un proceso participativo con amplias limitaciones de involucramiento ciudadano, donde una gran mayoría de las personas ni siquiera conocen del mecanismo y por lo tanto no tienen la opción de elegir si participan o no en él.

Las cifras de la AZCA son reveladoras. El conocimiento de sus habitantes sobre alguna norma que regula la PC en el DMQ o en el país es de apenas el 1,19% y del PP es del 5,36%, por lo que es de entender que el involucramiento de las personas en este tipo mecanismo se ubique en cifras muy parecidas, el 4,17%; y en otros espacios participativos en el 6,55%. Asimismo, esto repercute en los niveles de percepción ciudadana sobre su participación en el gobierno local, los cuales se ubican en el mejor de los casos en el “informativo”, 47,02%, o en su defecto no llega a “ninguno”, 41,07%.

Entonces, la falta de una propuesta comunicacional que difunda la práctica del PP en el AZCA, a través de medios de comunicación masivos, repercute negativamente en el nivel de información que los ciudadanos tienen del mecanismo y por ende en una participación amplia y diversa de la sociedad civil en el proceso participativo; más aún, dado que quienes participan en el PP representan el 77,80% de las personas que conocen del proceso, esto muestra lo atractivo que este espacio parece ser a la ciudadanía y corrobora los datos de predisposición ciudadana a participar en él, el 80,75%. Además, el PP parece tener la capacidad de generar dinámicas participativas hacia otros espacios similares, pues una cuarta parte de quienes participan en él lo hacen también en otros mecanismos de PC impulsados por el gobierno local.

**8. El presupuesto participativo de la AZCA, luego de tres años de implementación, no ha logrado generar transformaciones en la dinámica participativa de la sociedad civil que nos hagan pensar que se ha logrado una ampliación y diversificación de la participación ciudadana.**

Antes de profundizar en esta conclusión, debo señalar que factores como el poco tiempo que lleva realizándose este mecanismo y la ausencia de registros claros y completos que permitan discriminar y evaluar la evolución de la PC directa, es decir, en las asambleas barriales, dificultan un análisis profundo de si este proceso ha conseguido generar una más amplia y diversa participación de los ciudadanos; empero, existen algunos elementos que hacen pensar que no es así.

Uno de esos elementos es que la participación al interior del PP se ha centrado en los dirigentes barriales, constituyéndose éstos en los intermediarios entre el gobierno local y la ciudadanía, lo que ha terminado supeditando al mecanismo a la voluntad y capacidad dirigencial de comunicar el proceso; sin que de parte del gobierno local exista un seguimiento más cercano de las dinámicas participativas que se dan al interior de las asambleas barriales, que permitan verificar y valorar la participación en su escenario más esencial, los barrios.

Claro está, que esto no sería necesario si existiera un tejido social consolidado donde las organizaciones de base sean lo suficientemente fuertes y organizadas como para llevar adelante procesos democráticos que permitan y promuevan un abundante y activo involucramiento de los ciudadanos; pero como ya lo señalamos, la debilidad de este actor dificulta el proceso y hace necesario la activación de dispositivos institucionales que dinamicen y diversifiquen su participación.

Asimismo, la limitada difusión del mecanismo y un diseño metodológico que no incentiva la participación de grupos de actores específicos como mujeres, jóvenes, ancianos, etc., en mesas temáticas por ejemplo, que logren canalizar su diversidad de

criterios y enriquecer la práctica participativa, contribuyen a la poca amplitud y diversidad de la PC.

Igualmente, la participación no deber remitirse en términos solo de cantidad sino principalmente de calidad, y en este sentido, las asambleas del PP tampoco se han constituido en lugares donde se debata y reflexione sobre cuestiones trascendentales para la ciudad, sino que han quedado relegadas a ser espacios que permiten consensuar de forma ordenada la obtención de obras de muy corto alcance.

Es así que, tomará un poco más de tiempo poder visualizar con mayor certeza la potencialidad participativa de este mecanismo, nuestro juicio, probablemente apresurado, obedece más bien al imperativo de ubicar ciertos aspectos que pueden estar dificultando esa explosión participativa que el PP puede generar. Hasta ahora parece que el peso de esas limitaciones no ha permitido una incidencia real de los ciudadanos en las políticas públicas del gobierno local, y por ende tampoco se ha logrado desplegar su potencialidad de complementar y perfeccionar a las instituciones representativas.

**9. Por lo visto en el análisis de esta investigación, el presupuesto participativo de la AZCA tiene varias limitaciones que corresponden no solo a su diseño metodológico sino también a las formas de llevar adelante el proceso, tanto por parte de la institución como de los ciudadanos; por lo que, al ser un proceso dinámico y abierto a modificaciones, vale estructurar algunas recomendaciones con el ánimo de contribuir a mejorar su carácter democrático, teniendo en cuenta además, que este mecanismo debe seguir renovándose y adaptándose a las realidades y momentos que viva su contexto y él mismo.**

Las sugerencias aquí establecidas obedecen no solo a los análisis del proceso metodológico y del diseño democrático del PP, sino principalmente a los pronunciamientos de los actores institucionales y ciudadanos que fueron parte del proceso. Es así que, las recomendaciones son las siguientes:

- Incrementar los valores económicos puestos a discusión de la ciudadanía en el marco de los PP. Aquí cabrían dos posibilidades. Primero, incrementar el porcentaje de la partida de “obra pública” que se pone a consideración de la ciudadanía. Segundo, incrementar no solo el porcentaje de “obra pública” que se pone a consideración de la sociedad civil sino los recursos totales de inversión que se transfieren desde la administración central a las administraciones zonales.
- Modificar los criterios de asignación de recursos y de priorización de obras de tal manera que la consideración poblacional no afecte a los sectores rurales con pocos habitantes y con altos índices de necesidades básicas insatisfechas, así como se creen mecanismos que promuevan la participación de mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores, afroecuatoriano, indígenas, etc., y también de otros actores asociativos.
- Diseñar una estrategia comunicacional donde se haga uso de los medios de comunicación masivos como el internet, tv, radio, periódicos, etc., que permitan informar a la ciudadanía sobre los PP y concienciarlos de la importancia de su participación en éste y otros mecanismos participativos; además de insertar esta estrategia en el plan de comunicación del DMQ.
- Establecer asambleas de PP a nivel zonal y distrital, sin eliminar el nivel barrial y parroquial, que permitan ampliar la discusión y consenso sobre los problemas

y necesidades de la ciudad, para conseguir una incidencia y articulación más directa del PP con planificación global del DMQ.

- Crear un sistema de recopilación y sistematización de toda la información referente al proceso del PP, que sea actualizado constantemente y permita evaluar al mecanismo de forma periódica y valorar la evolución o retroceso que éste pueda tener, tanto en el ámbito institucional como ciudadano.
- Profundizar los cambios en las lógicas organizacionales y comportamentales de los funcionarios públicos, a fin de generar y consolidar un nuevo tipo de relación entre la institución y los ciudadanos, la cual debe ir de la mano con una capacitación técnica más integral de los equipos encargados de implementar el PP.
- Realizar un seguimiento más cercano a los procesos participativos que se desarrollan en las asambleas barriales, para verificar que la información del PP llegue a todos los vecinos del barrio y que la deliberación y selección de obras se desarrollen de manera democrática.
- Promover una renovación de las dirigencias y las estructuras organizacionales a nivel barrial que permita la incorporación de nuevas prácticas y nuevos actores ciudadanos que apunten hacia una mayor democratización y al fortalecimiento de las organizaciones de base.
- Ampliar las acciones de capacitación ciudadana y fortalecimiento organizativo, que permitan a la sociedad civil adquirir conocimientos y desarrollar capacidades para poner en práctica sus derechos y obligaciones participativas, así como realizar una participación más consciente y comprometida que logre potenciar una cultura participativa en la AZCA.

Finalmente, la presente investigación ubica tan solo un caso particular en un momento también particular de una temática que en los últimos años ha cobrado gran interés: la democratización de la gestión pública. Las diversas experiencias de PC que se están realizando y otras que seguramente se realizarán deben imaginar y crear su camino de acuerdo a sus propias realidades. La descripción del PP de la AZCA aquí desarrollada puede contribuir en algo a tales esfuerzos, considerando que se trató de analizar las implicaciones que subyacen a la emergencia y el desarrollo de los primeros años del mecanismo. Sin embargo, la democratización de la gestión pública va más allá de la implementación de un mecanismo o incluso de un sistema de participación. Su consolidación requiere de un cambio de sentidos, de estructuras y de acciones que transversalicen toda la estructura estatal y también, quizá principalmente, la social y cultural.

## Bibliografía

AGUIRRE, Lucio, y Patricio CARPIO

s/n: *Presupuesto participativo. Una guía práctica.* Quito: Intercooperation PDDL

BARRERA, Augusto

2001 *Sistema de gestión participativa.* Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

BOBBIO, Norberto

2001 *El futuro de la democracia.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

BONILLA Alssy y Penélope RODRÍGUEZ

2005 *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales.* Bogotá: Grupo Editorial Norma.

BORÓN, Atilio

2003 *Las “reformas del estado” en América Latina.* Fecha de consulta: 13.02.2013.

Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2003/10/31/atilio-boron-las-reformas-del-estado-en-america-latina/>

BOX, George, Stuart HUNTER y William HUNTER

2008 *Estadística para investigadores. Diseño, innovación y descubrimiento.* Barcelona: Reverté.

BLOJ, Cristina

2009 «El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias». En *Serie Políticas Sociales* N° 151. Santiago de Chile: CEPAL.

CABANNES, Yves

2006 *¿Qué es cómo se ha hace el presupuestos participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre los presupuestos participativos municipales.* Quito: UN-HABITAT.

2005 *Documento Base. Presupuesto participativo y finanzas locales.* Porto Alegre: Red URBAL 9.

CARMONA, Miguel Ángel

2010 *Curso taller estadística aplicada a la investigación.* Nayarit: Editorial Universitaria. Fecha de consulta: 11.02.2013. Disponible en: [http://books.google.es/books?id=mEwb\\_Y\\_4JmYC&pg=PA58&dq=estad%C3%ADstica+poblaci%C3%B3n+finita+z+p+q&hl=es&sa=X&ei=sbBhUsCoJemfyQHvzIGwDA&ved=0CDcQ6AEwAQ#v=onepage&q=estad%C3%ADstica%20poblaci%C3%B3n%20finita%20z%20p%20q&f=false](http://books.google.es/books?id=mEwb_Y_4JmYC&pg=PA58&dq=estad%C3%ADstica+poblaci%C3%B3n+finita+z+p+q&hl=es&sa=X&ei=sbBhUsCoJemfyQHvzIGwDA&ved=0CDcQ6AEwAQ#v=onepage&q=estad%C3%ADstica%20poblaci%C3%B3n%20finita%20z%20p%20q&f=false)

CARPIO, Patricio

s/n *Gestión participativa para el desarrollo local. Conceptos básicos.* Quito: Intercooperation PDDL.

CUNILL, Nuria

2005 «La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer». En Luis Carlos Bresser Pereira, et al. *Política y gestión pública.* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica: 43-90.

2004 *La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer.* Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica. Fecha de consulta: 07.02.2013. Disponible: [http://xa.yimg.com/kq/groups/23942992/2143444463/name/m\\_gestion\\_publica\\_cunill.pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/23942992/2143444463/name/m_gestion_publica_cunill.pdf)

1997 *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD.

DAGNINO Evelina, Alberto OLVERA y Aldo PANFICHI

2006 *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: CIESAS-IIHS.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura

2004a *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de cultura económica.

2004b *Democracia y participación, el ejemplo del presupuesto participativo*. Quito: Abya-Yala.

DIARIO HOY

2006 *Congreso no convence* (2 enero 2006): Fecha de consulta: 15.05.2012.  
Disponibile en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/congreso-no-convence-222624.html>

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA

2012 Fecha de consulta: 07.11.2012. Disponible en:  
<http://lema.rae.es/drae/?val=participacion>

FUNDACIÓN RURURBANA

2012 *Las concepciones de lo público y el espacio público en las parroquias del nororiente de Quito*. Quito: Instituto de la Ciudad de Quito.

GALLEGOS Karina y Xavier LEÓN

2006 *Vamos poniendo cimientos. Reflexiones sobre la participación en Quito*. Quito: CIUDAD.

GOLDFRANK, Benjamín

2006 *Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso, cambio.* Revista de Ciencia Política Vol. 26. N°2: 3-28.

HELD, David.

2001 *Modelos de democracia.* Madrid: Alianza Editorial

HERNÁNDEZ, José Andrés

2009 *Problemas institucionales de la participación ciudadana: análisis conceptual y aplicación al caso colombiano.* Caracas: CLAD.

HERNÁNDEZ Roberto, FERNÁNDEZ Carlos & BAPTISTA Pilar

2010 *Metodología de la investigación.* México: McGraw-Hill Interamericana editores.

HEVIA, Felipe

2007 *Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina.* Brasil: Centro de Estudios de Metrópoli/Centro Brasileño de Análisis y Planificación.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC)

2012 *VII Censo de Población y VI de Vivienda – 2010.* Fecha de consulta: 12.10.2012.

Disponible en: [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

MAINWARING, Scott y Timothy SCULLY

1997 *La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina.* En América Latina Hoy: Revista de ciencias sociales, Vol. 16, 1997, p. 91-108.

MARTNER, Gonzalo

2004 *Planificación y presupuesto por programas.* México: Siglo veintiuno editores.

Fecha de consulta: 07.04.2014. Disponible en:

[http://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=UiedefaK9\\_4C&oi=fnd&pg=PA7](http://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=UiedefaK9_4C&oi=fnd&pg=PA7)

[&dq=importancia+del+presupuesto&ots=9WjXm1G2BK&sig=odPm6EFO97M](http://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=UiedefaK9_4C&oi=fnd&pg=PA7&dq=importancia+del+presupuesto&ots=9WjXm1G2BK&sig=odPm6EFO97M)

ZQKJcQ9DDUzca0BQ#v=onepage&q=importancia%20del%20presupuesto&f=false

MERINO, Mauricio

2001 *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Federal Electoral. Fecha de consulta: 09.10.2012. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=499>

MONTECINOS, Egon

2012 *Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil*. Caracas: CLAD.

MUJICA, Pedro

2005 *La participación ciudadana en relación con la gestión pública*. Santiago: Corporación Participa. Fecha de consulta: 21.01.2013. Disponible en: <http://www.participa.cl/archives/3728>

NÚÑEZ, Jorge

2012 *El Ecuador en la historia*. Quito: Abya-Yala.

ORTIZ, Santiago

1999 «Participación ciudadana y desarrollo local: algunas pistas de reflexión». En Mauro Hidalgo, Fernando Guerrero, Ana M. Larrea, Fernando Larrea, Juan P. Muñoz, Santiago Ortiz, Betty Tola, Víctor H. Torres, Mario Unda. *Ciudadanías emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local*. Quito, Abya-Yala: 63-83.

2004 *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito. FLACSO – ECUADOR

OYERVIDE, Fernando

2012 «La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. ¿Gestión tributaria o pereza fiscal?». *En: Revista Retos*, Año 2, Núm. 3, pp. 95-104. Quito: Editorial Abya Yala. Fecha de consulta: 11.04.2013. Disponible en: <http://retos.ups.edu.ec/documents/1999140/2040593/Art5.pdf>

QUIROGA, Hugo

1996 *Esfera pública, política y ciudadanía*. Buenos Aires: RIFP.

RAMÍREZ, Franklin

2001 *La política del desarrollo local. Innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*. Quito: CIUDAD.

RENDÓN, Armando

2004 «Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo». *En revista POLIS*, Vol. 1, N° 4: 9-36. Fecha de consulta: 02.02.2013. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72610402>

2004b «Los retos de la democracia participativa». *En revista SOCIOLOGICA*, Vol. 19, N° 54, 183-211. Fecha de consulta: 07.02.2013. Disponible en: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/5408.pdf>

RESTREPO, Ricardo

2013 *El surgimiento de la democracia constitucional de derechos y justicia en Ecuador*. Quito: IAEN.

RUIZ, Lucía

2007 *Los presupuestos participativos en Ecuador: Balance crítico. Los casos de Píllaro, Nabón y Montúfar*. Quito: CIUDAD.

SCHEIBLER, Guillermo

2008 *Una redefinición de la relación administración – sociedad civil*. Rio de Janeiro: Direito Administrativo em Debate. Fecha de consulta: 22.01.2013. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/27117174/Guillermo-Scheibler-presupuesto-participativo>

SENPLADES

2011 *Tendencias de la participación ciudadana en el Ecuador*. Quito: SENPLADES.

2009 *Plan nacional para el Buen Vivir 2009–2013: Construyendo un estado plurinacional e intercultural*. Quito: SENPLADES.

SHAPIRO, Ian

2011 *La teoría de la democracia en el mundo real*. 1ª ed. Traducido por Santiago Gallego Aldaz y Jorge Urdániz Ganuza y Alboan. Madrid: Marcial Pons.

TANAKA, Martín

1999 «Los partidos políticos en el Perú, 1992-1999: estatalidad, sobrevivencia y política mediática». *Documento de Trabajo, 108. Serie Sociología y Política 25*. Instituto de Estudios Peruanos. Fecha de consulta: 28.03.2013. Disponible en: [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/9586\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/9586_Cached.pdf)

TORRES, Víctor Hugo

2002 *La participación en Quito. Miradas plurales*. Quito: Abya Yala.

UNDA, Mario

2006 «Introducción: La participación pensada desde la institucionalidad local». En Karina Gallegos y Xavier León. En *Vamos poniendo cimientos. Reflexiones sobre la participación en Quito*. Quito: CIUDAD.

UNDA, Mario y Franklin RAMÍREZ

2003 *Participación ciudadana y presupuesto participativo*. Quito: CIUDAD.

VILLARREAL, María Teresa

s/n *Participación ciudadana y políticas públicas*. Fecha de consulta: 28.09.2012.

Disponible en:

[http://www.academia.edu/202715/Participacion\\_ciudadana\\_y\\_politicas\\_publicas](http://www.academia.edu/202715/Participacion_ciudadana_y_politicas_publicas)

WELP, Yanina

2008 *La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina*. Revista Íconos, mayo, nº 031 pp. 117-130, Quito: FLACSO - ECUADOR.

### **Documentos oficiales**

ADMINISTRACIÓN ZONAL CALDERÓN (AZCA)

2012a *Lineamientos. Asambleas de presupuesto participativo 2012*. Archivo de Power Point. Quito: AZCA.

2012b *Presupuesto participativo 2012*. Archivo de Power Point. Quito: AZCA.

2012 *Acta de corresponsabilidad y compromisos adquiridos en la Asamblea de presupuesto participativo de la parroquia de Calderón*. Quito: AZCA.

2012 *Acta de de corresponsabilidad y compromisos adquiridos en la Asamblea de presupuesto participativo de la parroquia de Llano Chico*. Quito: AZCA.

2012 *Cédula presupuestaria de gastos de la Administración Zonal Calderón al 29 de diciembre de 2012*. Quito: AZCA.

2011 *Acta de corresponsabilidad y compromisos adquiridos en la Asamblea de presupuesto participativo de la parroquia de Calderón*. Quito: AZCA.

2011 *Acta de corresponsabilidad y compromisos adquiridos en la Asamblea de presupuesto participativo de la parroquia de Llano Chico*. Quito: AZCA.

- 2011 *Cédula presupuestaria de gastos de la Administración Zonal Calderón al 29 de diciembre de 2011*. Quito: AZCA.
- 2010 *Acta de los compromisos adquiridos en la Asamblea de presupuesto participativo de la parroquia de Calderón*. Quito: AZCA.
- 2010 *Acta de los compromisos adquiridos en la Asamblea de presupuesto participativo de la parroquia de Llano Chico*. Quito: AZCA.
- 2010 *Cédula presupuestaria de gastos de la Administración Zonal Calderón al 30 de diciembre de 2010*. Quito: AZCA.

#### ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR

- 2008 *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Constituyente del Ecuador.

#### ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

- 2010a *Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- 2010b *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.

#### CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO

- 1993 *Constitución Política del Perú de 1993*. Lima: Congreso Constituyente Democrático. Fecha de consulta: 17.02.2013. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf>

#### CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

- 1991 *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia. Fecha de consulta: 12.02.2013. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

## CONGRESO NACIONAL DE BOLIVIA

1994 *Ley de Participación Popular de Bolivia*. La Paz: Congreso Nacional de Bolivia.

Fecha de consulta: 07.02.2013. Disponible en:  
<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=639>

## CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR

1998 *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Congreso Nacional del Ecuador.

1993 *Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Congreso Nacional del Ecuador.

## GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA (GPP)

2012 *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la parroquia Calderón 2012-2025*. Quito: Gobierno de la Provincia.

2012b *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la parroquia Llano Chico 2012-2025*. Quito: Gobierno de la Provincia.

## INSTITUTO DE LA CIUDAD DE QUITO

2012 Boletín estadístico mensual ICQ. N° 9, Julio 2012. Quito: CIUDAD.

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (MDMQ)

2011a *Plan de desarrollo 2012 – 2022*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

2011b *Cédula presupuestaria consolidada de gastos a diciembre 31 de 2011*. Quito. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

2011c *Asambleas de presupuesto participativo. Guía para participantes*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

2010 *Instructivo general para la aplicación del presupuesto participativo en las administraciones zonales*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

- 2009 *Plan maestro de movilidad para el Distrito Metropolitano de Quito 2009-2025*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- 2007 *Orgánico funcional del municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Resolución C076 del Consejo Metropolitano*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- 2006 *Plan general de desarrollo territorial de Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- 2006 *Ordenanza metropolitana N° 0187 que establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- 2004 *Plan Quito Siglo XXI. Estrategias de desarrollo del DMQ al 2025*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- 2000 *Ordenanza N° 046 de Concejo “De sus comisiones y la participación de la comunidad”*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (MDMQ) &  
 AGENCIA CATALANA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO (ACCD)

- 2012 *Presupuesto participativos, una experiencia de participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, 2010-2011*. Sistematización. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

## Anexos

### Anexo 1. Barrios o asentamientos que conforman la parroquia de Calderón

**Sector Bellavista:** Terrazas de Bellavista – San Vicente – Mirador de Bellavista – Cristo Rey – Pradera – San Antonio – Sol Norte – Daniel Montoya 1 – Babilonia – Los Nardos – Nueva Generación – Laderas de San Francisco – Nueva Bellavista – María Magdalena – Bellavista Bajo – 10 de Agosto – San Francisco – Balcón de Bellavista – Valle Hermoso de San Francisco – Bosque 1 – Bosque 2 – Bello Horizonte 9na etapa – Divino Niño – Pinos 3 – San Francisco de Bellavista – Comuna Elena Enríquez - Planadas de San Francisco – Oasis del Valle – Puertas del Sol – La Esperanza – Corazón del Norte.

**Sector San Juan:** Reina del Cisne #1 – Reina del Cisne #2 – Reina del Cisne #3 – Reina del Cisne #4 - Jesús del Gran Poder #1 – Jesús del Gran Poder #2 – San Carlos de San Juan – San Carlos Centro – San Carlos #2 – El Arbolito #1 – El Arbolito #2 – Los Eucaliptos 3era Etapa – Santa Clara “A” – Sol Naciente – Belén de San Juan – Bello Horizonte Etapa A y B – Bello Horizonte 7ma Etapa – Bello Horizonte 1era-2da-3era Etapa – Senderos del Sol – El Mirador # 1 – Santa Rosa del Norte – San Juan Bajo – Centinela del Sur – Los Geranios #1 – Los Geranios #2 – El Madrigal #1 – El Madrigal #2 – Nuevo Horizonte – Getsemaní – San Martín – Pinos Primera Etapa – San Francisco de San Juan – Pacpo Siglo XXI – Playas del Norte – Prados de San Juan – El Edén de San Juan #1 – Nuevo Horizonte 3era Etapa – Buena Vista – La Tolita – El Edén #2 de San Juan – La Esperanza 2 – Santa Clara de Pomasqui – San Arsenio – Alborada de la Paz – El Porvenir – Portal de San Juan – San Juan Centro – San Marcos – San Juan Santa Clara – San Juan Bautista #4 – Clavel #1 – Sol del Norte #2 – Valle de San Juan – Tajamar – Las Lajas – La Esperanza 3 – Los Olivos – Vista Hermosa – Colinas del Sol – Nuevos Horizontes 2 – Brisas de San Juan – Bello Horizonte 6ta Etapa A y B – La Tolita Sector San Carlos.

**Centro Parroquial:** La Concordia - Central – Plateado por la Luna – Amistad – Panamericano – Esquina del Movimiento – Tarqui – Duchicela – Psje. Santa Fe – Bolivariana – José Terán – Aguirre – Calle Independencia – La Alborada – Landazuri – Calle Cacha – El Calvario – Bonanza – El Cajón – Semillas – El Clavel 1 – El Clavel 2 - Calle Caran – Arco Iris – Coop. María Uribe – Alcázar de San José – Los Geranios – Ulpiano Becerra.

**San José de Morán:** La Planicie – Unidad Nacional – Ecuador – Coop. Nuevo Amanecer – Luz y Vida – San José de Morán - San José Alto – Las Acacias - San José – Acacias #2 – Acacias #3 – Nueva Vida – Jardines del Norte – Urb. San José – Brisas del Norte - Colinas del Valle - La Macarena – Tajamar 1 – Aso. Vivienda Sinchy Mushuc – Pomasqui - Valle Hermoso – La Esperanza 1 – La Morenita – Los Eucaliptos 1 – Lot. Los Eucaliptos 2 – Lot. Valle hermoso – Rocío de Morán –La Esperanza de San José de Morán – Mercedes 1 – El Vergel – 15 de Julio.

**Marianas-Zabala:** Servidores del IESS. – Coop. Julio Zabala – Mariana de Jesús – Utilcar – Vilcabamba – Collas – Sendero del Quinde – Los Eucaliptos de Calderón – La Llanura – La Unión / Parada 12 – Reina del Cisne de Zabala – San Patricio – Calle La Tola Marianas – Colinas de Bellavista – Urb. San Francisco – Urb. San Ignacio – Esperanza y Progreso del Pueblo – Matilde Godoy – 24 de Mayo – Albornoz – La Cruz – Coop. Benito Juárez – Los Capulies – Conj. Santa Marianita 1-2-3-4 – Julio Zabala – San Patricio – El Muelle – La Tola – Huertos Familiares – Cdla. Pro mejoras Marianitas – Mariana 5000 Valle – Comité Pro mejoras Cdla. Jardines del Mar – Mariana 4000 – Las Orquídeas – Lotización Díaz Pillajo – Coop. de Vivienda María de las Mercedes – Urb. Mariana de Jesús – Conj. La Pradera.

**Carapungo:** Lotización la Rioja – Acacias de Carapungo – Acacias 2 – Hernando Parra – A1-MZ A2 – MZ A3 A5 – MZ5 - MZ6 - MZ7 – MZ A8 – MZ A10 – MZ A11 – MZ B3 – B4 – B5 – MZ B6 - Batea – MZ B8 – MZ B9 – MZ B10 – Amigos del Parque B11 – Parque Juan Montalvo – MZC7 – Etapa C – C3 – MZ C4 – MZ C5 – MZ C6 – Etapa F Bajo – Sector F MZ

13 -15 – Valle de la E Alto Carapungo – Etapa E Bajo – MZ D4 – MZ D5 – MZ D9 - La Puntilla – Urb. Puertas del Sol 1 – Coop. Puertas del Sol – A1.

**Comuna de Llano Grande:** Cabildo de Llano Grande – Candelaria Alta – Cuatro esquinas – El Carmen 1 – El Carmen 2 – Hinga Huayco – Huaco – Huala – La Tola – Redin 1 – Redin 2 – San Juan Loma Bajo – Calixto Muzo – San Juan Loma Bajo 1A – San Juan Loma Bajo 1B – San Vicente 1 – San Vicente 2 – Urb. Ciudad Alegría – Central – Valle de Tinallo – Valle Hermoso del Carmen – El Mercado – La Candelaria I – La Candelaria II – Las Heliconias – Colinas de Llano Grande – Urb. Casa Tuya – Calle Eduardo Racines – Conjunto Parque Alegre – Conjunto Santa Rosa – Rinconada del Sol N° 2 – Conj. Paseos de Calderón – San Cayetano – Conj. Villa Vittoria - Puente del Niño Lote 20 – Pasaje Orbea el Carmen N° 1.

**Centro Administrativo:** Urb. Sierra Hermosa 1 – El Arenal – San Luis de Calderón – San Camilo 1 – Comité Pro mejoras San Rafael – San Camilo 2 – Churolooma – Urb. Mariana de Jesús – Lot. Boada – Pamela Cristina Borja 3 – Corazón de Jesús – Urb. Sierra Hermosa 2 – El Clavel 1 – Cuerpo de Bomberos – Calle Quitus – Conj. Olivares – Conj. Cielo Azul - Conj. Los Eucaliptos – Conj. England Garden – Conj. La Piedra – Conj. San Antonio 3 – Conj. Pueblo Blanco 1 – Conj. Pueblo Blanco 2 – Conj. San Camilo – Conj. Casales Buena Ventura.

**Comunas:** San Francisco de Oyacoto – La Capilla – Santa Anita – Llano Grande – San Miguel del Común – Comuna Elena Enríquez.

## **Anexo 2. Barrios o asentamiento que conforman la parroquia de Llano Chico**

24 de Mayo, Álvaro Pamba, Bella Aurora, Buena Vista, Central, Eco Vida, El Jardín, Esquina del Movimiento, Gualo, Jesús del Gran Poder, La Delicia, La Dolorosa, La Libertad, La Paz, La Pradera, La Universal, El Carmen, Manuel Córdova Galarza, María Augusta Urrutia, Nueva Altamira, Núñez Alto, Núñez Bajo, San Antonio, San Felipe, San José Obrero, Santa Ana, Santa Teresita, Unión Lojana, Prados del Carmen, El Carmen Alto, Central de Cocotog y San José.

### Anexo 3. Entrevista semi estructurada para establecer el proceso y el diseño democrático del presupuesto participativo de la Administración Zonal Calderón

La entrevista no dura más de 60 minutos. Toda la información que aquí se anota será utilizada únicamente con fines académicos, por lo tanto sus respuestas serán valoradas en ese sentido.

#### Lista de entrevistados:

- Luis Esparza, Director de Participación Ciudadana del municipio del DMQ
- Rosa Pilacuán, Coordinadora de Gestión Participativa de la AZCA
- Norma Villavicencio, Promotora de Gestión Participativa de la AZCA
- Segundo Sigcha, Representante ciudadano a la Asamblea final del PP
- Mercedes Luque, Representante ciudadano a la Asamblea final del PP
- Patricia Tenepaguay, Representante ciudadano a la Asamblea final del PP

#### Cuestionario:

PROCESO		
1. ¿Cuál es el proceso del presupuesto participativo (PP) en la Administración Zonal Calderón (AZCA)?		
2. ¿Cómo se analizan las demandas ciudadanas y cuáles son los criterios de priorización de obras?		
3. ¿Cuáles son los espacios de participación ciudadana de los PP?		
4. ¿Quiénes son los actores principales del PP?		
5. ¿Cuáles son los cambios evidenciados en los PP en los años 2010, 2011 y 2012?		
6. ¿Cuántos ciudadanos participaron en el PP del 2010, 2011 y 2012?		
DISEÑO DEMOCRÁTICO		
Dimensión	Variable	Preguntas base
1. Dimensión Participativa	1. Instancia de aprobación final del presupuesto	7. Sobre qué áreas del presupuesto municipal debate la ciudadanía en el marco del PP y quienes las definen?
	2. Formas de participación	8. ¿Cuáles son los espacios de participación generados para el PP y quiénes participan en ellos?
	3. Órgano de decisión de la priorización presupuestaria	9. ¿Cómo y quiénes definen los criterios de priorización de obras, los montos asignados, los ejes temáticos, es decir, las “reglas de juego” del PP?
	4. De la participación comunitaria a la participación ciudadana	10. ¿El debate ciudadano sobre el PP corresponde a obras y servicios para su barrio, parroquia, zona o el DMQ?
	5. Grado de participación de los excluidos	11. ¿De acuerdo a qué enfoques se establecen las obras y servicios a ser considerados en el PP (territorial, temático, otros)? 12. ¿Qué acciones afirmativas se realizan dentro del PP para fomentar una mayor participación de las mujeres, jóvenes, personas de la tercera edad indígenas y afroecuatorianos?
	6. Fiscalización de obras y control de la ejecución del Presupuesto Participativo	13. ¿Existen instancias para el control presupuestal y de las obras aprobadas durante el PP? ¿Quién ejerce ese control?
	7. Grado de información y de divulgación de los resultados aprobados	14. ¿Los resultados del PP son presentados a los ciudadanos? ¿Cómo?
	8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas	15. ¿Qué porcentaje de demandas ciudadanas presentadas para el PP fueron aprobadas? Y de éstas ¿Cuál fue el porcentaje ejecutado?
	9. Papel del poder legislativo	16. ¿Cuál ha sido la participación de los concejales en el PP?
	10. Valor de los recursos	17. ¿Qué cantidad de recursos se debatieron en los PP del

<b>2. Dimensión financiera</b>	debatidos	2010, 2011 y 2012?
	11. Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del presupuesto participativo	18. ¿Cuál es el origen de los recursos disponibles para el PP (recursos nacionales, proyectos específicos, recursos propios, donaciones, etc.)?. 19. ¿Qué acciones realiza la AZCA para informar a la población sobre la realización de los PP y facilitar su participación?
	12. Discusión de las políticas tributarias	20. ¿Qué áreas se discuten dentro del PP? Y en estas, ¿Se incluye el debate de políticas tributarias?
<b>3. Dimensión normativa y legal</b>	13. Grado de institucionalización	21. ¿Cuáles son los instrumentos legales para la implementación del PP en la AZCA? 22. ¿Cómo se articula el PP con las instancias administrativas de la AZCA?
	14. Relaciones entre presupuesto participativo y dispositivo de participación ciudadana	23. ¿Qué otros mecanismos de participación ciudadana se ejecutan en la AZCA y cuál es su relación con el PP?
	15. Relación con otros instrumentos de planificación	24. ¿Cuál es la relación del PP con los diversos instrumentos de planificación de la AZCA y del municipio? (plan estratégico, plan de desarrollo y ordenamiento territorial etc.).
<b>4. Dimensión territorial</b>	16. Relación presupuesto participativo y descentralización intramunicipal	25. Para la realización del PP ¿Se han establecido divisiones territoriales menores al de la Administración Zonal? ¿Cuáles?
	17. Grado de ruralización	26. ¿Cuáles son los criterios, en caso que existan, de discriminación positiva para la asignación de recursos a los sectores rurales?
	18. Grado de inversión de prioridades territoriales	27. ¿Han existido cambios en las prioridades de distribución de recursos (por parroquias o sectores) como consecuencia del PP? 28. ¿Cuál fue el valor recibido por parroquia o sector durante el 2010, 2011 y 2012?

#### **Anexo 4. Entrevista estructurada para obtener las percepciones de los actores institucionales y ciudadanos sobre el PP de la AZCA**

La entrevista no dura más de 45 minutos. Toda la información que aquí se anota será utilizada únicamente con fines académicos, por lo tanto sus respuestas serán valoradas en ese sentido.

##### **Lista de entrevistados:**

- Luis Reina, Administrador Zonal Calderón
- Luis Esparza, Director de Participación Ciudadana del municipio del DMQ
- Rosa Pilacuán, Coordinadora de participación ciudadana de la AZCA
- Promotores de Gestión Participativa de la AZCA  
Norma Villavicencio  
Henry Toaquiiza  
Byron Cevallos  
Daniela Suárez  
Catalina Llumiquinga
- Representantes ciudadanos a la Asamblea final del PP y miembros de la Comisión de Seguimiento  
Segundo Sigcha  
Mercedes Luque  
Patricia Tenepaguay  
Liseth Sánchez  
Gladys Pijal  
Jorge Bahamonde  
María Vega

##### **Datos personales:**

Nombre y Apellido: .....  
Cargo e institución/organización social: .....  
Tiempo en la institución/organización social: .....

##### **Cuestionario:**

1. ¿Qué entiende por participación ciudadana?
2. ¿Qué es para Ud. el Presupuesto Participativo (PP)?
3. ¿Conoce experiencias de PP a nivel nacional e internacional? ¿Cuáles?
4. ¿Qué normativas nacionales y locales sobre PP conoce?
5. ¿Considera positivo o negativo que el PP esté normado en la Constitución y otras leyes que obligan su realización? ¿Por qué?
6. Además de ser su trabajo ¿Cuáles son sus motivaciones para impulsar los PP?
7. ¿Qué limitaciones o dificultades identifica a nivel institucional (municipio y AZCA) y de la sociedad civil para realizar el PP?
8. ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos de los PP de Quito/AZCA?
9. ¿Cree que los PP de la AZCA contribuyen a una mayor participación de los ciudadanos en el gobierno local? ¿Por qué?
10. ¿Cree que el PP de la AZCA ha mejorado la transparencia de la gestión local? ¿Por qué?
11. ¿Considera que el PP ha mejorado la relación entre gobierno local y la ciudadanía? ¿Por qué?
12. Cree que el PP de la AZCA ha favorecido la redistribución de los recursos hacia los sectores menos favorecidos?
13. ¿Qué conflictos han surgido a nivel institucional y en la sociedad civil al realizar los PP?

14. ¿Cree Ud. que el PP ha contribuido a mejorar la gestión local/la organización social<sup>89</sup> ¿Por qué?
15. ¿Ud. evaluaría como positivo o negativo los tres primeros años del PP de Quito? Argumente.
16. ¿Qué acciones considera necesarias para mejorar el PP de la AZCA, tanto a nivel institucional como de la sociedad civil?
17. ¿Cree que PP se mantendrá en el tiempo independientemente de la autoridad que presida el gobierno local?
18. ¿Qué haría si la autoridad municipal decidiera ya no seguir realizando los PP?<sup>90</sup>

**¡Muchas gracias por su tiempo y colaboración!**

---

<sup>89</sup> Dependiendo si el entrevistado es un funcionario público o un representante ciudadano se elegirá el complemento de la pregunta.

<sup>90</sup> Esta pregunta es únicamente para los representantes ciudadanos.

**Anexo 5. Encuesta semi abierta del nivel de información ciudadana sobre el PP de la AZCA y su predisposición a participar en este mecanismo**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES (IAEN)**

Encuesta N°: .....

Fecha: ...../...../.....

Estimado/a señor/a gracias por su colaboración. La encuesta no dura más de 5 minutos y permitirá conocer el nivel de información de la ciudadanía sobre el presupuesto participativo que se implementa en la Administración Zonal Calderón. Toda la información que aquí se anota será utilizada únicamente con fines académicos, por lo tanto sus respuestas serán valoradas en ese sentido. Asimismo se preservará el carácter anónimo de las respuestas.

**Datos personales:**

Nombre y Apellido: ..... Edad: ..... Sexo: .....  
Sector donde reside:.....Parroquia.....

**Cuestionario:**

**1. ¿Conoce alguna ley que regula la participación ciudadana en el Ecuador o en la ciudad de Quito?**

SI: ..... ¿Cuál/es? NO: .....

.....

**2. ¿Asiste con regularidad a las reuniones de su barrio/sector?**

SI: ..... NO: ..... ¿Por qué?

.....

**3. ¿Conoce sobre el presupuesto participativo (PP) que se desarrolla en su barrio/sector?**

SI: ..... NO: ..... ¿Explique que es el PP y pase a la preg. 10?

**4. ¿Cómo se enteró del PP que se desarrolla en barrio/sector? (Rote orden de opciones)**

Familiares ..... Radio ..... Periódico .....  
Amigos ..... Televisión ..... Otro ¿Cuál? .....  
Internet ..... Folletos .....

**5. ¿Ha participado en los PP que se desarrollan en barrio/sector?**

SI: ..... NO: ..... ¿Por qué? (pase a la preg. 10)

.....

**6. ¿Qué lo motivó a participar en los PP que se desarrollan en barrio/sector?**

.....

**7. En los siguientes aspectos ¿Cuál cree que ha sido la utilidad de los PP?**

a. Promover la participación ciudadana. Muy útil .....  
Útil .....  
Inútil .....  
Totalmente inútil.....

b. Involucrar al ciudadano en la gestión del gobierno local. Muy útil .....

	Útil .....
	Inútil .....
	Totalmente inútil.....
c. Mejorar la relación gobierno local y ciudadanos.	Muy útil .....
	Útil .....
	Inútil .....
	Totalmente inútil.....
d. Mejorar la transparencia de la gestión municipal.	Muy útil .....
	Útil .....
	Inútil .....
	Totalmente inútil.....
e. Redistribuir los recursos hacia los sectores menos favorecidos.	Muy útil .....
	Útil .....
	Inútil .....
	Totalmente inútil.....

**8. ¿Qué dificultad encontró Ud. cuando participó en los PP?**

.....  
 .....

**9. ¿Qué acciones cree Ud. podrían mejorar el PP que se realiza en su barrio/sector?**

.....  
 .....

**10. ¿Si Ud. tuviera la oportunidad y fuera invitado, participaría en los PP?**

SI: ..... NO: ..... ¿Por qué? (pase a la preg. 13)

.....  
 .....

**11. ¿A través de que medio le gustaría que le informaran de la realización de los PP?**

Radio .....	Vallas .....	Periódicos .....
Internet .....	Televisión .....	Otro ¿Cuál? .....

**12. Qué obra solicitaría Ud. si participara en los PP?**

.....

**13. Participa en alguna otra instancia de participación ciudadana promovida por la AZCA?**

SI: ..... ¿Cuál/es? NO: .....

.....

**14. ¿Qué nivel de participación de los ciudadanos en la gestión del gobierno local cree Ud. que existe en su barrio/sector?**

- a. **Informativa** (gobierno local informa a los ciudadanos sobre planes, programas o proyectos públicos) .....
- b. **Consultiva** (gobierno local consulta a los ciudadanos para tomar decisiones) .....
- c. **Decisora** (la población participa con las autoridades en la toma de decisiones sobre los problemas y necesidades que los aquejan) .....
- d. **Co-gestión/ejecutora** (la población participa en el diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de las iniciativas del gobierno local) .....
- e. **Ninguna** .....

**¡Muchas gracias por su tiempo y colaboración!**

## Anexo 6. Síntesis de entrevistas a los actores institucionales

<b>CUESTIONARIO</b>				
1. ¿Qué entiende por participación ciudadana?	10. ¿Cree que el PP de la AZCA ha mejorado la transparencia de la gestión local? ¿Por qué?			
2. ¿Qué es para Ud. el Presupuesto Participativo (PP)?	11. ¿Considera que el PP ha mejorado la relación entre gobierno local y la ciudadanía? ¿Por qué?			
3. ¿Conoce experiencias de PP a nivel nacional e internacional? ¿Cuáles?	12. Cree que el PP de la AZCA ha favorecido la redistribución de los recursos hacia los sectores menos favorecidos?			
4. ¿Qué normativas nacionales y locales sobre PP conoce?	13. ¿Qué conflictos han surgido a nivel institucional y en la sociedad civil al realizar los PP?			
5. ¿Considera positivo o negativo que el PP esté normado en la Constitución y otras leyes que obligan su realización? ¿Por qué?	14. ¿Cree Ud. que el PP ha contribuido a mejorar la gestión local? ¿Por qué?			
6. Además de ser su trabajo ¿Cuáles son sus motivaciones para impulsar los PP?	15. ¿Ud. evaluaría como positivo o negativo los tres primeros años del PP de Quito? Argumente.			
7. ¿Qué limitaciones o dificultades identifica a nivel institucional (municipio y AZCA) y de la sociedad civil para realizar el PP?	16. ¿Qué acciones considera necesarias para mejorar el PP de la AZCA, tanto a nivel institucional como de la sociedad civil?			
8. ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos de los PP de Quito/AZCA?	17. ¿Cree que PP se mantendrá en el tiempo independientemente de la autoridad que presida el gobierno local?			
9. ¿Cree que los PP de la AZCA contribuyen a una mayor participación de los ciudadanos en el gobierno local? ¿Por qué?				
<b>SISTEMATIZACIÓN DE LAS ENTREVISTAS</b>				
Prg	Luis Esparza Director de Participación Ciudadana del MDMQ 11 y 22/8/2013	Luis Reina Administrador Zonal Calderón 26/8/2013	Rosa Pilacuán Coordinadora de Gestión Participativa-AZCA 22/7/2013	Norma Villavicencio Promotora de Gestión Participativa-AZCA 22/7/2013
1	(...)Tiene que ver con la distribución equitativa de poder, entonces, en ese sentido, la participación es la capacidad que tienen los y las ciudadanas en términos individuales y colectivos para incidir en las decisiones sobre los aspectos fundamentales de su vida (...)	Es la posibilidad de expresar, primero tiene un marco legal, segundo tiene la capacidad de la ciudadanía, de cómo esté organizada, entonces, es la capacidad de expresar su sueños, sus deseos.	La PC es un derecho y como tal está dispuesto dentro de un marco normativo, en este caso la Constitución, que es la que nos rige; es un derecho y visto desde nuestra visión de municipio no es un simple elemento o instrumento por cumplir, sino sobre todo, para nosotros, es el ejercicio pleno de la democracia, en donde la ciudadanía tiene la capacidad para decidir y planificar, para decidir sobre temas que son comunes en la ciudad, en su barrio, y sobre la misma gestión municipal.	La PC es el involucramiento de la comunidad en la decisión de asuntos públicos, considero que es lo que constituye el empoderamiento ciudadano y también la importancia de que las políticas públicas tienen que ser encaminadas en beneficio de la comunidad.
2	Los presupuestos son un mecanismo de establecer una mayor equidad en la definición de prioridades, de obras, y eso tiene que ser con la participación de la gente.	La Ordenanza 187 establece que el 40% de lo que corresponde a obra pública se asignará a las obras que son aprobadas, conocidas por la comunidad, bajo una metodología, entonces ese es el PP, que encarna algunas fases.	Es una herramienta de cómo ejercer esa democracia, es una herramienta, es un instrumento estratégico para nosotros, es uno de los instrumentos que utilizamos en la gestión municipal. El PP lo que busca es justamente que la gente tome decisiones sobre una parte del presupuesto de obra pública y pueda ejercer eso, su derecho a decidir, a planificar y a decidir qué obras son las que se realizan en sus barrios, qué obras son las que se realizan en sus sectores, qué obras son las que se realizan en la parroquia.	Es la designación de presupuesto estatal en base a los intereses de la comunidad, con decisión de la comunidad.
3 <sup>91</sup>	Brasil, Porto Alegre, Fortaleza; Perú, Villa El Salvador; Cotacachi, Nabón, Tena, etc.	Cotacachi, Azuay-Oña, Brasil-Porto Alegre.	Brasil, Cotacachi, Montúfar	Brasil, Cotacachi, Nabón
4	Constitución, Ley de PC, COOTAD, Ordenanza 187.	Ordenanza 187, Ley de PC, Ley de Planificación y Finanzas Públicas, Constitución.	Constitución, Ley de PC, Ordenanza 187	Ordenanza 187, Ley de PC, Constitución.
5	Yo creo que es positivo, porque esto tiene que ser mandatorio, es decir, no puede ser opcional que un gobierno local lo haga o no lo haga, sino yo creo que la ley, la normativa lo hace	Es sumamente positivo porque puede haber otras visiones políticas, otras orientaciones que no participen de la democracia directa, que digan que hay que ordenar este país	Si, es una necesidad, me parece que como no estaba normado, institucionalizado de alguna forma, lo que hacían las autoridades, las personas que estaban al frente de estos procesos era hacerlos a	Es realmente positivo, eso creo que es uno de los avances que tiene la Constitución, porque de hecho la designación de presupuestos que son fondos

<sup>91</sup> En las preguntas 3 y 4 no se transcriben las respuestas de los entrevistados sino únicamente se enuncian las experiencias y normativas de PP que estos conocen, pues el objetivo de estas preguntas es sólo establecer el nivel de conocimiento de los actores más no su percepción sobre estos elementos.

	<p>mandatorio (...) eso no garantiza la participación pero yo creo que es totalmente positivo.</p>	<p>desde arriba, o sea eso posibilita de verdad, uno, obliga a quienes están en puestos directivos, dos, crea los caminos y las condiciones para que la comunidad participe.</p>	<p>discreción o de acuerdo a ciertos intereses de acuerdo a ciertas necesidades institucionales (...) claro que eso también tiene límites, y uno de estos límites es que se genere un proceso institucionalizado y que también puede caer como en esas viejas prácticas en dónde como que las cosas se ajustan a la necesidad de la institución, eso es lo que no quisiéramos que pase, eso es lo que no queremos que pase, porque nosotros como institución lo que hacemos es facilitar el proceso, entregar instrumentos técnicos, instrumentos legales, instrumentos logísticos que permitan que esos procesos se desarrollen adecuadamente, el resto ya es un tema desde la ciudadanía, desde la comunidad.</p>	<p>públicos tiene que estar establecidos en criterios comunitarios, entonces, necesariamente tenemos que llegar a un punto en que quizás el 80 a 90% del presupuesto general pueda ser, no sé si decidido, pero sí por lo menos incidido por la comunidad y eso me parece un avance.</p>
6	<p>Para mí es una motivación política, en el sentido político no partidario, sino díganos político en el sentido de la capacidad ciudadana de ser un actor activo en las decisiones públicas y de políticas públicas, yo creo que la participación es uno de los elementos fundamentales que posibilitan, establecen canales y espacios a la acción de la ciudadanía para incidir en las cosas públicas.</p>	<p>Es un nuevo concepto de democracia, sacarla de solo el acto de asignar el voto, sino que es darle la capacidad de decisión a la comunidad, es un nuevo concepto de democracia y la comunidad comienza a decidir dónde invertir, cuándo invertir, cómo invertir.</p>	<p>Yo creo que una de las características que tiene esta gestión municipal, comenzando por el compañero Alcalde, el Dr. Augusto Barrera, y de muchos compañeros que están al frente, en puestos de dirección y de conducción es haber tenido un componente adicional que es la vinculación con la comunidad, esta experiencia, este trabajo de tantos años como líderes sociales, como personas que desde la investigación como en el caso del compañero alcalde ha estado vinculado a los procesos organizativos, vinculado a las organizaciones sociales, eso le da otra perspectiva, el mismo fue el creador, el gestor de la Ordenanza 187, en el momento incluso antes mismo de los instrumentos, quizá con la necesidad planteada desde las organizaciones y luego ya como concejal, entonces yo creo que ese es un elemento importante, el hecho que mucha de la gente que estamos aquí, yo por ejemplo soy una luchadora social, he sido dirigente de mi barrio, he sido dirigente juvenil (...) ahora estamos siendo parte de la institución y queriendo hacer una gestión diferente, para nosotros ese es el reto, incluso desde el mismo trato con la gente, la relación con la comunidad desde una forma horizontal, sin mayor complicación, sin mayor protocolo, es una cercanía a la ciudadanía, es una administración de puertas abiertas donde la gente puede sentir que este es el espacio de ellos, creo que esas cosas son un poco las que marcan la gestión y son las cosas que de alguna forma en el trabajo que nosotros hacemos se refleja.</p>	<p>Creo que es una forma de romper el clientelismo aquí en la zona, yo he vivido aquí en la zona y te lo digo desde mi criterio muy ciudadano, he vivido en la zona por varios años y quizá en los dirigentes mismos existía esa concepción que aquí las obras se adquirían por amiguismos, porque te llevabas con un concejal o porque te llevabas con un alcalde, creo que el PP te da transparencia en el proceso y ayuda también a generar fortalezas en la gente para que tenga posibilidad y tenga las ganas de participar en un proceso político, creo que por ahí va el tema de incidir, no solamente con los PP, sino de generar espacios en los que la comunidad pueda tomar decisiones sobre las acciones públicas.</p>
7	<p>Las dificultades tienen que ver tal vez no con la ejecución pero sí con una perspectiva de mayor participación global, me parece que tiene que ver siempre con una dificultad, cómo establecemos que las</p>	<p>Las limitaciones son de carácter político y de costumbre, la gente está acostumbrada al clientelismo, no hace un proceso de adentrarse en lo que es el PP, pareciera ser que sola la</p>	<p>Nos encontramos con varias dificultades, a nivel interno, como institución por ejemplo, una de las dificultades más grandes es que se ha encontrado como un municipio paralelo, es decir, las administraciones han tenido una rol</p>	<p>A nivel institucional como zona una de las principales limitaciones que tenemos y que quizá le resta un poco de fortaleza al PP son los techos que tenemos para cada uno de los programas, teniendo</p>

<p>obras que se definen en PP pueden tener coherencia con los planes de desarrollo y eso si bien puede ser un tema metodológico pero sobretodo es un tema de cultura ciudadana, yo voy como el dirigente de un barrio X, o sea, lo que tengo es que llegar a mi barrio X a decir gané mi obrita, no tengo una mirada más allá del barrio (...)</p> <p>Me parece que una segunda dificultad es en términos de cómo se establece la relación institución ciudadana, generalmente ahí ha sido una relación clientelar y de los dos sentidos, entonces, modificar eso, una cultura clientelar digamos, creemos que los PP aportan, ayudan pero es un proceso de mucho más largo aliento que implica un conjunto de políticas y mecanismos en toda la población. Me parece un tercer tema el tema de la corresponsabilidad, yo no solo como ciudadano demando, sino cómo me corresponsabilizo del tema del desarrollo de mi barrio de el cuidado de la infraestructura generada, del parque, de la casa comunal, del apropiamiento del espacio público por parte de la ciudadanía, el apropiamiento no solamente es el uso, es la corresponsabilidad a que su uso sea el adecuado y que beneficie al mayor número de pobladores de esta zona, me parece que esos son temas que no se resuelven solo en el ámbito del PP sino en un ámbito mucho más general y global, y también otro tema que siempre va a haber que es que siempre se necesita más presupuesto.</p>	<p>presentación de la demanda de la obra es una orden de que se ejecute, entonces no existe la costumbre de entrar en un proceso de análisis, de deliberación, decisión y después de seguimiento, entonces están bajo la costumbre del clientelismo (...)</p> <p>hay gente que ha manifestado su adhesión a la política pública que impulsa el municipio pero al momento en que se somete a prueba esa adhesión, porque se somete al PP, cómo, soy tratado igual, qué pasa, yo soy de movimiento PAIS, yo soy su amigo, qué le pasa a usted, ese no es el juego y yo no activaré políticamente eso. El otro tema es el escaso desarrollo de ciudadanía, de conocer sus derechos, sus responsabilidades, creo que limita también la participación, y por ahí entonces creo que quien más conoce, mejores condiciones de ciudadanía, de participación tiene. A nivel institucional, haber, me gustaría que todo el presupuesto por lo menos de obra pública sea participativo, hoy es el 50%, hay unas urgencias que demandan de una inversión que es alta, nosotros pusimos una regla que no tenga un monto mayor a 40 mil, eso limita que ciertas obras sean atendidas y que son de alto beneficio general.</p>	<p>menos protagonista en la gestión y de alguna forma con otras instancias como empresas, como subsecretarías que administraban ciertos presupuestos, que tenían cierta relación con la comunidad y eso de alguna forma se ha roto con esta administración, ese ha sido uno de los límites que de alguna forma se ha superado porque las administraciones son ahora ejecutoras de los presupuestos en coordinación con cada una de las secretarías (...)</p> <p>otra de las situaciones internas también podría ser la falta de planificación que ha habido, y eso nos ha llevado a que muchas de las obras que se han planificado tengan hasta peligro o riesgo de no ejecutarse, porque ha habido límites de expropiaciones, temas de coordinación con la Empresa de Agua Potable, el tema de acometidas, el tema de alcantarillado (...)</p> <p>Creo que a nivel externo uno de los límites que podemos ver es que de todas formas todavía no tenemos una cultura de participación de la gente y para nosotros que creemos profundamente en este proceso como un elemento que permite profundizar la democracia si es difícil con la gente el mostrar este proceso, el que la gente lo asuma como un proceso en el cual se está ejerciendo sus derechos, en el cual se está respetando la forma propia de organización del barrio y muchos de ellos como no hay esa madurez, esa conciencia crítica, muchos de ellos no le dan la importancia necesaria, además, como tenemos otras instancias como el Gobierno de la parroquia, el gobierno de la provincia que tienen sus propios mecanismos participativos no hay un empate, ellos tienen sus propias formas de hacer la priorización de obras, otra metodología que esté bien o mal pero que no permite articular pero sobre todo formar a la gente, porque estamos en un proceso de transición y en este proceso de transición lo que necesitamos en la gente es consolidar procesos claros, que la gente sepa cuál esa diferencia, cuál es ese elemento de cambio, y eso hubiese sido interesante que podamos hacerlo articuladamente con estas dos instancias, cosa que no sucede, entonces la gente de alguna forma sigue actuando, sigue manteniendo esas formas, todavía sigue pensando que puede venir acá y pedir porque me conocen, porque le conoce a alguien, porque le conoce bien a alguien, que puede pedir su obra y que de pronto nosotros podamos apoyar por esa consideración, sino más bien en un proceso en el cual estamos día a día informando, formando, entregando información clara, explicando de nuevo el proceso.</p>	<p>en cuenta que Calderón es una zona que está en constante proceso de consolidación tenemos una demanda que supera siquiera en un 200% el real presupuesto que tenemos, es una debilidad que de los 100 barrios que asistan únicamente podamos priorizar solo 40 obras; en segundo lugar creo que el plano institucional se debe de revisar un poco los criterios, es necesario incluir condiciones de equidad a todos los barrios, la necesidad que tiene Carapungo no es la misma que tienen los barrios de San Juan y no es la misma que la que tiene Llano Chico, creo que se debe de establecer un criterio que pueda identificar con claridad cuál es la necesidad y las demandas que tienen cada uno; otra debilidad que puede tener y que se debe de trabajar a futuro en el presupuesto es la incorporación del área social, nosotros trabajamos el PP únicamente con obras de infraestructura y creo que es necesario ir pensando que tenemos proyectos que son muy beneficiosos para la comunidad y que también deben de ser atendidos mediante una presupuestación participativa.</p>
---	---	--	--

8	<p>En términos positivos me parece que el producto principal es eso, es un proceso educativo donde la institución y la ciudadanía están claros que hay unas reglas claras para acceder a obras municipales más allá de una forma clientelar, ese es el aspecto mayor que resaltaría del PP. Me parece también que esto tiene que ver con dotar a la gente y a la institucionalidad con un ciclo claro de cómo accede a una obra municipal, o sea, establecer otro tipo de relacionamiento, haber, un tipo de relacionamiento es, yo vengo al municipio y hago una marcha con unos cartelitos y digo paviméteme en la calle (...) me parece que son mecanismos válidos que la ciudadanía tiene pero hay otros, que es de otro tipo de relación entre el ciudadano y la institucionalidad, me parece que eso es fundamental, es decir, que de a poco se vaya aprendiendo que hay unos mecanismos por los cuales tal vez no logró en el primer año, pero que hay un mecanismo para establecer esa relación entre la institucionalidad y la ciudadanía. Lo negativo es las posibilidades presupuestarias y yo sí creo que en ese sentido, es también el tema de la calidad de la participación.</p>	<p>Creo más son positivos, la ciudadanía tiene una nueva comprensión del poder, dos, al ser analizado por toda la ciudadanía se toma ya no una visión estrictamente de la manzana, del barrio, sino una visión de ciudad, entonces, existe un compromiso y una mayor posibilidad de organización. A nivel institucional se desarrolla la vocación de servicio antes que de funcionario, se valoriza la comunidad, no podrán ser ingenieros pero van planteando y expresando de manera más concreta qué es lo que necesitan. Lo difícil que es romper con el clientelismo.</p>	<p>Tal vez lo negativo que puede tener es que este mecanismo se instrumentalice y pierda su sentido más profundo, puede ser un riesgo, un peligro que puede suceder si no se lo maneja adecuadamente (...) Nosotros siempre reclamamos es el tema de presupuesto y es lo que reclama la gente, porque la demanda es mucho mayor de lo que podemos solventar, como proceso en sí tal vez que quisiéramos ampliar a otras necesidades que la gente tiene también y no solo pensar desde la obra pública vista desde el adoquinado, los bordillos y quizás el parquecito, sino pensar en otras actividades más vinculadas a la gente, a la ciudadanía, considerar temas de cultura, temas de salud, ambiente. (Y lo positivo) Creo que se ha marcado un hito, y eso es lo que esperamos, la gente sabe, conoció de un proceso diferente y que esperamos que esa sea la exigencia, o sea que la gente nos exija mucho más, estemos nosotros o no estemos nosotros, es decir, cambie la gestión municipal con otras autoridades pero que se mantenga ese nivel de exigencia, ese nivel de transparencia ese nivel de claridad que se inició con este proceso.</p>	<p>Lo negativo desde la comunidad es que todavía sigue ese paradigma de las antiguas dirigencias en las cuales el dirigente decide por todos y no sé quizá si se mantienen en muchas de estas reuniones (...) Lo positivo es que le da la credibilidad a la gente de que en realidad se hacen las cosas como te decía de una forma mucho más transparente, ellos saben en realidad cuánto es el presupuesto que en realidad tienen los municipios, en dónde se invierte pero sobre todo se les da la posibilidad de que ellos se empoderen de la obra, porque saben que luchan por su obra y si se ejecuta esa obra generan un sentimiento muy especial por la obra y eso también les lleva a fortalecerse y consolidarse organizativamente.</p>
9	<p>Yo creo que de un conjunto de la población sí, ahora ya conoce, ya sabe cuál es el mecanismo, o sea los barrios, no es el conjunto de la población, pero un segmento de la población que quisiéramos fuera mayor y eso hay que procurar y es un reto, pero hay un conjunto de la población que ya sabe que hay un mecanismo y sabe cómo funciona ese mecanismo, que tal vez tendrá algunas críticas al mecanismo en el sentido de que no alcanza para todos y para todo, por eso nosotros siempre insistimos, si alguien cree que esto va a alcanzar para todo y para todos, pues sí partimos de eso no va a ser así.</p>	<p>Sí, mayor ciudadanía, mayor conocimiento, mayor capacidad de propuesta inclusive (...) pero con un problema, nosotros hemos hecho capacitación, escuelas de Formación Ciudadana, hemos llevado a la práctica las asambleas y quieren concentrarse que todo les resuelva el municipio.</p>	<p>Sí, creo que en la medida de lo posible ha habido mayor conciencia del proceso, hay una valoración positiva del proceso por parte de la comunidad, porque están viendo que uno de los elementos importantes del proceso es la transparencia, que es una de las cosas que tal vez otros mecanismos, otros procesos de participación desarrollados anteriormente no lo han tenido, la gente siente esa diferencia, reconoce que ha habido procesos anteriores a este pero se marca la diferencia en la misma metodología, en la misma forma de llevarlo a cabo, porque claro, algo que ellos están constatando es que no existe un nivel de preferencia, no hay un nivel de acuerdo previo, de compromiso, o tal vez de condicionamiento, sino se lo hace de una forma transparente, se cumple con la metodología y la gente a valorado eso positivamente.</p>	<p>Sí, porque lo que mueve aquí a muchos de los barrios es la obra pública y es uno de los motivos para fortalecer la organización social, para generar cercanías con las comunidades y a través de la obra pública ir trabajando otras áreas como ambiente, como temas sociales, como colonias vacacionales, como montón de cosas que se generan a partir de un vínculo previo, no es que ponemos puntos de proyectos sociales por poner, sino que los ponemos en barrios donde cuentan con condiciones organizativas que generalmente aquí en Calderón se dan a partir de la priorización de obras.</p>
10	<p>Totalmente, yo creo que primero las relaciones entre gobiernos locales y ciudadanía históricamente ha sido clientelares, yo creo que el tema de PP ayuda, no es que modifica totalmente, digamos ayuda en disminuir ese tipo de relación clientelar, unas reglas de juego donde todo el mundo</p>	<p>Sí, por parte nuestra hay una transparencia, nos sentimos satisfechos, la gente está al tanto cuando está en la fase de estudios, cuando está en la fase de contratación, cuando está en la fase de ejecución, cuando termina, ahí se forma una Comisión de Seguimiento de las obras, van viendo la calidad.</p>	<p>Claro, nosotros en las asambleas entregamos folletos informativos, entregamos la presentación en la cual está claramente especificado el presupuesto global del municipio de Quito, el presupuesto que le corresponde a la Administración Zonal y cuánto de ese presupuesto le corresponde a obra pública y cuánto de esa obra pública es</p>	<p>De hecho sí, porque transparentas el presupuesto que tienes exactamente para invertir en los barrios, lo transparentas con la priorización general, con la asignación de cada monto a cada obra y lo transparentas en una rendición de cuentas final que la hace tanto el</p>

	<p>asume esas reglas de juego y se sabe que con esas reglas de juego hay unos mecanismos y unas formas en que se decide una parte del presupuesto, eso me parece interesante, digamos en el tema de acción que impida; y me parece que lo otro son los sistemas de contratación, ahora hay unos sistemas de contratación pública que no es que mágicamente establece que no haya niveles de corrupción pero creo que establece otras condiciones y lo hace más difícil.</p>		<p>destinado al PP, entonces, la gente maneja cifras y nosotros entregamos esos documentos y ellos están sumando y restando, no hay cómo perderse.</p>	<p>Administrador Zonal como el Alcalde en el cual se dan los montos generales a nivel parroquial, a nivel zonal y a nivel distrital, hasta el momento han existido veedurías ciudadana de diferentes tipos que han venido a ver el proceso y cómo se ejecuta, y hasta el momento, al menos en esta administración no hemos tenido ningún llamado de atención en este tema.</p>
11	<p>Yo creo que algo, de todas maneras la capacidad de la institucionalidad es mucho mayor que la capacidad del ciudadano, entonces cuando hacemos normativas, cuando hacemos acciones hay que buscar dotar de capacidades al ciudadano para que tenga una interlocución más horizontal con la institucionalidad pública, es decir, hay que darle mayor capacidad al ciudadano, esa es la lógica, nosotros cuando acompañamos el tema del PP con formación ciudadana la lógica es esa, es decir, que haya otro tipo de relacionamiento, cuando uno está consciente de los derechos, cuando uno está consciente de las funciones, responsabilidades y competencias de la institucionalidad pública se empodera, en un hecho tan simple como ir a una ventanilla, una persona que conoce sus derechos tiene otro tipo de relación con el funcionario que está en la ventanilla, y el funcionario que conoce sus derechos y también sus obligaciones y responsabilidades tiene otro tipo de relación con el ciudadano que se acerca a la ventanilla.</p>	<p>Sí, por el involucramiento en otro tipo de actividades, en seguridad, en cultura y en el análisis y comprensión del resto de obras que se hace.</p>	<p>Considero que sí, creo que con el apropiamiento de ciertos espacios y con la formación (...) nosotros tenemos en estos tiempos algunos espacios que se han generado desde la Administración Zonal, espacios organizativos tal vez no cómo resultado de las asambleas del PP sino como parte de este proceso, es que no lo podemos ver de forma aislada, este proceso de cambio, de transformación e implementación de los instrumentos de participación, la gente se ha vinculado a estos procesos, entonces está la Red de Barrios y Organizaciones de Calderón, la Red de Economía Popular y Solidaria, esta la Red Juvenil, la Feria Solidaria, que son los espacios donde la gente va, se organiza, se expresa de forma independiente, fueron propiciados desde la Administración Zonal, y esos espacios están ahí y de alguna forma evidencia que el trabajo que se ha venido haciendo ha contribuido a fortalecer en ellos esta percepción distinta de lo que es la institución, la misma forma de relacionarse, de relacionamiento de los funcionarios y las organizaciones, de la comunidad.</p>	<p>Sí, porque en realidad antiguamente la gente pensaba que acceder a obras se lograba por amiguismos lo que te evidencia un nivel de corrupción súper alto en los gobiernos locales, creo que en este sentido se puede ir identificando que las obras tienen que darse a los barrios que realmente lo necesitan y de hecho los barrio que tiene más población, que tienen más necesidades presentes son los que generalmente priorizan las obras, entonces, aunque la comunidad durante la priorización de obras salgan 10 dirigentes molestos porque no se priorizó su obra saben que ese dinero contribuye a satisfacer las necesidades de otros que quizás tienen necesidades mayores que las de ellos.</p>
12	<p>Totalmente, por dos vías, uno por la vía de los criterios y dos por la vía de la participación, cuando uno ya ve dónde está la participación, dónde hay mayor participación, hay zonas donde existen muy pocas demandas, zonas donde están más de la parte céntrica, centro norte donde hay niveles de consolidación de los servicios básicos y dónde no hay organización social, en cambio vemos zonas en parroquias de sectores urbano populares donde los espacios de participación y la demanda en torno a la participación en los espacios participativos son enormes, rebasan, hay muchas zonas donde son pocas</p>	<p>Creo que hemos logrado una distribución geográfica más adecuada, para ser justos con las deudas históricas creo que no es necesariamente el PP, ahí hay que concentrar otras inversiones, por ejemplo, para invertir en una comuna los 40 mil no son suficientes, es un mecanismo que obliga a la dispersión, es necesario otro tipo de mecanismos pero ha sido importante para la distribución territorial, social también.</p>	<p>En general sí, para la participación de los barrios en las asambleas de PP obviamente tienen que cumplir con una serie de parámetros y requisitos que son propios, la idea es que se haga de forma planificada, no podemos hacer un adoquinado donde no tenemos agua potable, donde no tenemos servicios básicos, no podemos tampoco hacer servicios básicos si no es un barrio regularizado, por eso precisamente es el tema de la planificación, los barrios se regularizan, el momento de su regularización, ya cuando tenemos definido las vías, ya cuando sabemos dónde están ubicados los espacios verdes ahí si podemos hacer otro tipo de intervención y vamos planificando con la comunidad.</p>	<p>Creo que medianamente, como tú recordarás uno de los criterios de priorización son los niveles de consolidación, el número de personas beneficiadas, y cómo te decía, no podemos comparar un barrio de San Juan que puede tener mil necesidades pero que apenas tiene 100 familias con una de Carapungo que en una de las manzanas tenemos 240 familias y que de hecho van a tener un puntaje mayor, creo que ese es uno de los puntos que se debe topar en el análisis metodológico de priorización con los criterios para ir reformándolo un poco, entonces, creo que en</p>

	<p>demandas, ahí se puede ver un poco ese sentido de equidad también, por lo general los recursos tantos en los criterios como en la participación también se definen donde hay mayores necesidades.</p>			<p>ese sentido se ha logrado atender a más barrios pero la atención todavía no es equitativa, no es en la medida en que deben en realidad ser atendidos los barrios.</p>
13	<p>Siempre, todo proceso tiene conflictos y contradicciones, hay que ver de qué carácter, me parece que la principal contradicción o conflicto siempre está en función de que los recursos asignados a PP siempre son insuficientes y siempre van a ser insuficientes, o sea, partimos con esa premisa, las demandas son mayores que la capacidad presupuestaria de cualquier gobierno local ayer, hoy, mañana (...). Me parece que un segundo conflicto tiene que ver con la calidad de las demandas, me parece que para nosotros ese es una problemática que siempre está presente y me parece que hay que ir evolucionando, cuando iniciamos PP y hacíamos la calificación de las demandas teníamos el segundo piso de la casa comunal o la casa comunal porque se ha dividido el barrio, que era de 10 cuadras ahora se ha dividido y ya quería otra casa comunal, yo creo que poco a poco se va logrando en la gente que también la calidad de la demanda sea otra (...). En la sociedad hay unos conflictos de legitimidad y representatividad, es decir, las organizaciones sociales no son las más legítimas ni las más representativas, también hay unos temas de democratización de la organización social, es decir, al igual que hay unos temas de democratización de la institucionalidad pública hay unos temas de democratización de la organización social, el reto es cómo en el proceso vamos haciendo a nuestras organizaciones sociales que creemos que es un puntal en la PC organizada, es decir, vamos haciendo organizaciones sociales más democráticas, con alternabilidad democrática, con rendición de cuentas, con inclusión, etc., etc., con reglas claras del juego, con transparencia, todo eso que demandamos a la institucionalidad pública también es inherente y es un reto en la organización social.</p>	<p>Han surgido conflictos debido al límite de disponibilidad financiera que lleva a que barrios no sean atendidos, uno; dos, el límite también del monto que lleva a que obras no sean ejecutadas, algunos los hemos solucionado con co-gestión.</p>	<p>El PP, la asamblea del PP es un proceso (...).entonces en ese proceso, se va generando conflictos porque la relación misma con la comunidad siempre hay visiones distintas, hay necesidades, la misma necesidad hace que la gente pele, luche por su obra, porque quiere vivir bien, en ese sentido, lo que nosotros miramos es eso, en el caso de las asambleas barriales, por eso es precisamente que nosotros les entregamos información súper clara, para que ellos empiecen en el barrio, vamos un poco mirando los niveles de conflictividad en ese sentido, en la asamblea habrá posiciones de conflictividad en donde los unos quieren el adoquinado de una calle, los otros de otra calle. Tal vez puede generar conflictividad el tema de los montos límites que nosotros ponemos, es un parámetro, tal vez la vía tendrá 500 metros y nosotros como municipio podremos hacer 300, eso puede generar también un problema interno, pero eso también es el reto no, es decir, cumplimos con unos parámetros y de acuerdo a eso participamos en el siguiente proceso (...).ya en la misma asamblea, ahí surgen conflictos de otro tipo, por ejemplo, el presupuesto que tenemos, no satisface, no cumple, no cubre las expectativas de la demanda de la comunidad, en ese sentido ahí se genera un conflicto.</p>	<p>Creo que a nivel institucional los conflictos puede darse tal vez sobre la ejecución técnica de las obras, lamentablemente aquí en Calderón la red vial no está perfectamente diseñada, entonces, los conflictos más comunes que se nos presentan a la hora de ejecutar la obra son afectaciones, delimitaciones viales que quizás nos frenan un poco la ejecución de las obras, eso por un lado, pero por otro creo que también para la comunidad dependiendo el tipo de organización que tenga si se puede convertir en un conflicto el hecho de recaudar los fondos por co-gestión, nosotros antes de priorizar la obra tenemos la certeza de que todos estén en condiciones de aportar pero ya sobre la marcha sabemos que el uno que no vive ahí no lo va a hacer, entonces eso lleva a que la comunidad se ponga en contra de esa persona y eso obviamente genera conflicto (...). Inicialmente las primeros PP del 2010 y 2011 el conflicto que se generaba era con los barrios irregulares porque ellos a pesar de no tener escrituras tienen las mismas necesidades que los otros barrios, entonces a ellos les parecía muy injusto que por el hecho de ser irregulares no puedan acceder a presupuestos, pero afortunadamente en este proceso ellos tienen claridad de que más allá de que puedan obtener el alcantarillado, el adoquinado, lo importante para ellos es tener una escritura que garanticen que tienen un bien una propiedad a nombre de ellos.</p>
14	<p>Creo que sí, nosotros tenemos ahora un ciclo claro de obras en los territorios, sabemos que hay un ciclo donde se prepara y la gente decide, sabemos de un ciclo donde a nosotros nos toca</p>	<p>Avanzamos de manera distributiva, yo creo que hacemos una gestión con mayor participación de la comunidad, con fortalecimiento organizativo, que se quedan</p>	<p>El PP es una herramienta, pero también existe otras instancias que nosotros los implementamos en este caso son los procesos de Formación Ciudadana, en participación, liderazgo, que se cruza también; es</p>	<p>Yo creo que sí, porque nos da una amplitud de necesidades, o sea, por ejemplo, creo que antiguamente tú veías solo lo que querías ver y negabas la oportunidad de participación</p>

	<p>hacer un estudio, tenemos un ciclo donde nosotros tenemos que contratar, tenemos un ciclo de ejecución, tenemos un ciclo de entrega de obras, en ese sentido nos educa, no es que usted puede decidir una obra cualquier rato, o sea usted hace un presupuesto, le obliga a tener mayor planificación.</p>	<p>después organizados para hacer cultura, para hacer seguridad.</p>	<p>decir, para nosotros es una articulación y en este caso incluso era articular el resto de espacios de la comunidad en un tema más específico de la participación (...) Hay una visión global de Planificación, no es lo que decide la jefatura de finanzas o la coordinación administrativa es independiente de los procesos, lo que nosotros ahora, se ha mostrado inclusive que lo importante es la vinculación de procesos, es decir, ningún proceso está aislado, ningún proyecto está aislado de este municipio o de esta administración.</p>	<p>a los otros barrios, te negabas esa visión y hacías la obras dónde tú querías, en cambio ahora te das cuenta que hay otros barrios que tienen otras necesidades y que tienen líderes verdaderos que pueden trabajar en otros temas y que pueden incluirse a otros procesos municipales (...) o sea, el PP es como un enganche a partir del cual se pueden trabajar otras cosas, cosas que antes no se hacían.</p>
15	<p>Positivo en el sentido de que es un elemento de equidad, dos, me parece que una pedagogía de otro tipo de relacionamiento entre la institucionalidad y la ciudadanía y pedagogía para los dos lados, y un tercero me parece establecer algunas reglas y mecanismos claros de acceso a obras para la gente, digo desde la parte más político cultural hasta las cosas más concretas, creo que aportan desde ese nivel más global político hasta ese nivel más concreto para la gente de acceso a obras... Un tercero es que la gente en concreto tiene acceso a obras, de otra forma, sin ir a palanquearse donde el amigo, funcionario, sin decir soy del partido de gobierno, sin ir donde el concejal, o sea, la gente de verdad tiene acceso a obras, se han hecho miles de obras por PP con todas las dificultades del mundo pero ahí están, o sea, la gente sabe que ese es un mecanismo que tiene dificultades, que no le cumple todas las expectativas pero digamos es un mecanismo que funciona.</p>	<p>Son inmensamente positivos (...) es una nueva forma del ejercicio de la gestión pública donde se prioriza la participación, creo que también es la priorización de una alta política social.</p>	<p>Realmente ha sido de un éxito absoluto, la gente estaba acostumbrada a otro tipo de relación con la Administración, a una relación más clientelar, una relación más de amigos, de compadres, y de alguna forma con este proceso estamos mostrando que sí, que podemos ser amigos, que podemos mantener una relación muy cordial, muy cercana con la comunidad, pero también está un proceso que responde a una normativa, a una convicción profunda de cambio y transformación de los procesos participativos y del país, entonces, nuestra intensidad ha sido esa y creemos que la gente entiende para qué estamos haciendo este proceso y esa es una de las ganancias, que ellos hayan cambiando esa forma de mirar las cosas hacia otra, donde se asume y se ejerce la participación como un derecho, eso es uno de los logros. Yo creo que la otra cosa es el tema de la palabra, el recuperar la confianza y la credibilidad para nosotros eso es fundamental, no podemos decir sí le vamos a hacer el kilómetro del adoquinado cuando yo no tengo una planificación adecuada, no tengo el sustento técnico, no tengo el sustento económico, afirmar eso y simplemente es una afirmación por compromiso político o por conveniencia, eso nosotros no hacemos, nosotros hablamos con claridad y con transparencia y esa es una de las cosas que a la gente le ha gustado de esta nueva alcaldía, ellos saben que cuentan con nosotros y que les vamos a hablar con claridad y con la verdad hasta donde es posible, y si no es posible también les decimos, y este es un poco el tema del presupuesto (...) el tema de la confianza es fundamental, o sea recuperar la confianza entre la administración y la comunidad que es una cosa que estaba perdida también es un tema importante; el hecho de mostrar que somos servidores públicos que no somos burócratas, esas cosas son fundamentales en estos procesos porque marcan la dinámica de todo el proceso, puede ser una metodología linda, pero si no</p>	<p>Yo creo que son positivos, porque es un proceso nuevo, tiene quizá muchas debilidades, tiene muchos puntos por trabajar, hay que adaptar una serie de criterios pero esto es un proceso, creo que aún no tenemos la fórmula perfecta del PP, creo que nosotros inclusive como técnicos necesitamos tener más herramientas para poder hacer un seguimiento mucho más específico de cada cosa, como los temas presupuestarios como te darás cuenta, creo que es necesario tener más herramientas para poder hacer un mayor análisis a cómo van los procesos pero ventajosamente en estos tres años la experiencia que se refleja más que todo en la comunidad ha sido muy acertada, creo que el Alcalde ha evaluado en muchos aspectos la importancia de estos temas de presupuestos y aunque la aceptación no sea que el 100% están contentos por lo menos el 85 están felices.</p>

			actuamos como decimos, es decir tenemos que ser y parecer, entonces, eso es lo que la gente mira bien.	
16	<p>Creo que la una es la difusión, me parece que la otra es que deberíamos ligar lo de PP con lo de desarrollo, yo creo que deberíamos intensionar más desde la institucionalidad ciertos ejes, otros mecanismo por ejemplo, este puede ser el año de la vialidad, enfocarle el PP mayoritariamente a eso, podría ser temático, habría que pensarlo detenidamente pero creo que sí se podría lograr, pensemos en cómo ligar presupuesto y planificación de mediano y largo plazo, porque sino los presupuestos quedan en la obra, yo creo que la participación no debe quedar en eso, la institucionalidad debe propender a que la participación sea sobre los aspectos fundamentales del desarrollo de la ciudad, pero eso significa un conjunto de transformaciones culturales en la institución y en la ciudadanía, creo que vamos a eso.</p>	<p>Creo que hay que dar un salto e incorporar en el PP no solo lo de obra pública, poner en PP lo que se hace inversión en la gestión cultural, creo que de esa manera incorporaríamos otros segmentos sociales.</p>	<p>Dos cosas me parecen ahí, tener la capacidad como municipio de poder llegar a las asambleas barriales, que a veces es un límite, acompañar a los procesos en los barrios para que la gente entienda cuál es el proceso, ahora en este proceso lo que vamos a hacer, lo que queremos ver con mayor detenimiento es eso, o sea, acercarnos más a la comunidad, eso es lo que nos han pedido, acompañar más a la comunidad, mayor acompañamiento (...) yo creo que la otra cosa es también que este proceso tiene que estar mucho más acompañado de procesos de formación ya no solo dirigidos a los dirigentes o a los líderes de los barrios sino a la misma comunidad, es decir, tenemos que hacer una formación ciudadana, tenemos que crear una conciencia de nuestra participación como un derecho en los barrios, con la gente, porque desde ahí viene la toma de conciencia, es decir, ya no únicamente, se elige a la directiva, se elige al presidente, ni siquiera la directiva, el presidente, él quieren que haga todo, como él es el que tiene tiempo, él es el que puede, a él es al que se le delega esa responsabilidad y la capacidad de decidir la estoy trasladando hacia esa persona cuando ellos deberían ejercer su derecho a participar a decidir (...) porque para nosotros es importante que la comunidad decida, no que decida el presidente del barrio porque el presidente puede mirar de acuerdo a sus necesidades, de acuerdo a sus intereses, a nosotros nos interesa que la comunidad decida, que sean los niños quienes decidan si es el parque lo que quieren hacer, que sean las mujeres, por eso les exigimos que sea amplia está asamblea, que inviten a todos, que inviten al grupo de jóvenes, que inviten al grupo de danza, porque obviamente desde sus diferentes espacios pueden ayudar a mirar cuál es la prioridad del barrio (...) Creo que unos de los retos es generar una metodología articulada con las otras instancias institucionales, lo que es el gobierno local y lo que es el gobierno provincial, porque esos niveles de integración nos permitirían hacer unas acciones mucho más integrales, yo creo que uno de los retos que nos toca hacer ahora en estos tiempos, salir un poco de la parte política y mirar que los objetivos son comunes en todas las instituciones, que es el beneficio de la gente.</p>	<p>Creo que es necesario dar un conocimiento más técnico en el tema ya de ejecución de obras, de valoración ya netamente, porque nosotros generalmente vamos con valores supuestos a las asambleas, creo que nuestro primer reto es tratar de llevar los valores que son más acercados a la realidad, mejorar el nivel técnico para poder llevar un valor real de las obras a las asambleas, inclusive que nos puede ahorrar a nosotros muchos problemas luego porque después tenemos desfases considerables de presupuesto, eso creo que tenemos que mejorar en los siguientes PP y estamos trabajando en eso; lo otro, creo que es necesario para los PP tener una excelente coordinación con las empresas municipales, de tal manera que quizá hay una calle que no tiene alcantarillado pero que tenemos las condiciones para hacer cogestión y que es una arteria vial importante, creo que tenemos que hacer la coordinación para que se atienda de la mejor manera (...) En la sociedad creo que es necesario concientizar a la gente del bien común porque creo que aún estamos cerrados en el hecho de pensar en mi calle, en mi barrio, en mi parque y no vemos obras que pueden ayudar no solo a barrios sino a nivel zonal o parroquial, y creo que se debe trabajar en eso.</p>
17	<p>Yo creo que eso depende de la población, la población debería demandar y decir haber, yo</p>	<p>Por el marco legal tendría un aseguramiento, pero va a tener siempre estilos y matices,</p>	<p>Tiene que mantenerse porque ahora está en la normativa, está en la Ordenanza 187, la ordenanza está</p>	<p>En realidad no sabría responder (...) terminarse creo que no porque lo</p>

	creo que un conjunto de la población va a demandar, yo creo que es incluso beneficioso para el tema de la institucionalidad, usted tiene un mecanismo claro de interlocutar con la gente.	depende, si tenemos un gobierno local neoliberal va a tener otros matices, pero si tenemos otras visiones va a tener otros matices, pero creo que por el momento está asegurado el mantenimiento del PP.	en un proceso de modificación pero incluso en la modificación se mantiene el PP, entonces, eso se va a mantener, eso no depende de la autoridad que esté o no esté, lo que si va a cambiar es la metodología, tal vez es la forma, tal vez es el énfasis con la que esta administración municipal lo ha hecho, eso es lo que puede cambiar.	tenemos estipulado por ordenanza y tenemos toda una legislación que ampara este procedimiento, pero lo que sí puede incrementarse y lo que está a voluntad del nuevo Alcalde que venga es los criterios de priorización, por ejemplo, esta metodología es de Augusto Barrera y este proceso es de Augusto Barrera, si viene otro candidato con otra tendencia posiblemente el puede tener otra visión y este proceso puede adaptarlo a su visión y obviamente como Alcalde está en todo su derecho de hacerlo.
Prg	<b>Henry Toaquiza</b> Promotor de Gestión Participativa-AZCA 19/7/2013	<b>Byron Cevallos</b> Promotor de Gestión Participativa-AZCA 22/7/2013	<b>Daniela Suárez</b> Promotora de Gestión Participativa-AZCA 23/7/2013	<b>Catalina Llumiquinga</b> Promotora de Gestión Participativa-AZCA 23/7/2013
1	Es la activación de la comunidad en todas las actividades que realice, tanto internamente como en sus organizaciones sociales, en el barrio como fuera del barrio, para construir una mejor ciudad donde todos participemos de todas las actividades que realizan las diferentes instancias de gobierno, ya sea este Consejo Provincial, Junta Parroquial o las administraciones zonales.	Bueno, primero es un derecho establecido constitucionalmente, pero más que todo es la actividad innata del ser humano en involucrarse en acciones que le permiten ver más allá de su propio interior y relacionarse con los demás. Y como PC creo que es la posibilidad de ejercer o hacer ejercicio de sus derechos como tal para tomar acciones y poder cambiar algunas cosas que no favorecen sus realidades, es la posibilidad también para ir transformando algunas estructuras sociales, ir interviniendo en acciones políticas y públicas.	Es justamente el hacer que la gente se integre a toda la parte política, la parte de crecimiento y desarrollo de la zona en el caso nuestro.	La PC es en donde involucras a todas las personas, donde tú puedes expresar, emitir tu criterio en base a lo que sucede, ya sea en tu localidad, tu territorio, en tu ciudad, tu país, tu puedes expresar, ahora tienes la facilidad de ser parte, tu puedes participar libremente y puedes decir lo que piensas en base al tema, sobre lo que está sucediendo en tu ciudad.
2	Es una herramienta donde los barrios y/o representantes barriales elijan dónde se pueden ejecutar las obras (...) se puede decir que es una manera de ser transparentes, o sea, mediante el aval de la comunidad sabemos dónde vamos a ejecutar las obras.	Es la acción donde el Estado hace público su presupuesto a consideración de la ciudadanía; entonces, es una herramienta que permite el empoderamiento ciudadano, permite la democratización de lo público, permite la transparencia y la rendición de cuentas.	El PP es netamente la distribución del presupuesto de la zona con lo que es la participación, es decir, la decisión de la comunidad en sí.	El PP nos permite que la gente participe, que la gente se interese, se preocupe por su barrio, por mejorar su calidad de vida, entonces el PP hace que la gente se organice en base a su necesidad y tu sabes que la organización es muy fundamental, el PP ha permitido que la gente sea más participativa, se organice.
3	Brasil, Cuenca y Cotacachi	Brasil-Bello Horizonte, Lima-Perú, Cotacachi, Guamote, Atuntaqui, Sangolquí.	México, Colombia, Atuntaqui	Otavalo
4	Ordenanza 187, Ley de PC, Constitución.	Constitución, Ley de PC, Ordenanza 187, COOTAD.	Ordenanza 187, Constitución, COOTAD.	Ordenanza 187, Constitución y COOTAD.
5	Para mí sí es positivo porque nos refleja el hacia dónde van, bueno en este caso la Ordenanza 187 dice que el 40% del porcentaje de presupuesto que tiene la AZCA debe ir destinado al PP y el 60% a obra pública directamente; entonces, me parece muy bien que ese 40% por lo menos se vea reflejado, y se vea la participación de la comunidad, que ellos decidan dónde podemos ejecutar las obras.	Positivo absolutamente, porque es así como el ciudadano puede, si es que no se respeta el tema de la democratización, los espacios, los mecanismos de PC, uno pueden ejercer legalmente esto, es una herramienta que permite garantizar los derechos ciudadanos (...) entonces esto permite, yo poniéndome en el lado del ciudadano, permite poder conocer cómo se está gastando el presupuesto público.	Es positivo porque la ciudadanía gracias a todo el sistema de cambio que estamos viviendo actualmente, justamente desde que yo ingresé acá a la Administración siempre ha habido la PC, ha habido, no llamada directamente PP pero si ha habido la incidencia de la comunidad en el presupuesto y su inversión en la zona.	Positivo, porque te permite, al momento que tú normas algo desde una ley, eso le permite a la organización tener algo en que sustentarse, en que basarse, o sea, genera más seguridad para la organización, sabe a dónde va, al lugar dónde la organización con sus luchas diarias ha llegado.

6	<p>Bueno mi experiencia me ha dado, yo desde muchacho trabajaba en organizaciones sociales, trabajé en campamentos juveniles, trabajé en una organización juvenil que se llama FAC en el Noroccidente de Quito (Frente de Acción Cochapamba), entonces trabajé desde muy pequeño en eso y no se daban estos procesos, o sea, cuando nosotros ingresamos a esta Administración nos enteramos de esto y fue algo novedoso, algo que se compartió con la comunidad y la comunidad aceptó, o sea, ya no era el típico padrinzago o tener las palancas y decir vea acólfeme con las obras del barrio sino ir a participar democráticamente en un proceso participativo.</p>	<p>Primero por mi formación académica y humana, esto es una convicción dónde se está generando una transformación social más horizontal, es decir, en donde la gente, el pueblo, tiene la capacidad, tiene la potestad de ser parte o incidir en las políticas públicas, y puede incidir en la ejecución de las obras de sus barrios, antes tal vez eran acciones muy clientelares, acciones muy burocráticas, había toda una escalera desde las autoridades hasta el pueblo, donde la gente no tenía esa oportunidad de acercarse a las autoridades locales ni nada y mucho menos decir yo puede decidir qué obras se hacen en mi barrio.</p>	<p>En realidad es el servicio social que conlleva esto, porque el PP incide en que muchos más barrios sean atendidos, entonces estas cambiando la sociedad.</p>	<p>Para mí lo importante desde mi lugar de trabajo es motivar hacia el PP con el objetivo de la organización, porque tú sabes que a través de la organización tu puedes lograr muchas cosas, o sea, un colectivo logra más que una sola persona, entonces, el hecho de que no solo para un presupuesto sino para una lucha en el diario de cada uno de los barrios, los pueblos, el hecho de organizarse hacia algo, o sea, lo fundamental aquí, para mí, es la organización.</p>
7	<p>Una de las limitantes es que la comunidad todavía no se empodera de esto, o sea, porque todavía siguen pensando en el yo, en mi barrio, en mi calle, en mi frente, en mi parque, y no ven algo sectorial, algo macro, es decir, en mi sector falta un parque y por lo tanto vamos a renunciar todos a la obra y queremos que toda la inversión se ejecute para el parque, se ejecute para la calle principal, o sea, falta el empoderamiento por parte de la comunidad; y por parte de la municipalidad se puede decir la falta de difusión, porque la ordenanza está, pero casi nadie conoce la ordenanza. (en la Administración) Se puede decir, es un poco la manera de cómo trabajar, tenemos unos presupuestos techos y unos presupuesto bases, pero la gente quiere obras grandes pero que no les cueste y otra de las limitantes es que las diferentes instancias de gobierno, sea Consejo Provincial y Junta Parroquial, se manejan con presupuestos totalmente diferentes a los presupuestos que nosotros manejamos en el caso del adoquinado, un ejemplo, a nosotros nos cuesta aquí el adoquinado 31 dólares con el Consejo les da el adoquín a 8 dólares (xq la diferencia) porque el Consejo tienen una fábrica de adoquines y ellos entregan adoquines, la comunidad coge y ellos ponen lo que es la mano de obra y la Junta Parroquial le pone la subases, entonces obviamente les resulta totalmente baratos, pero hay que considerar que la obra no resulta de calidad, porque ellos no saben a quién contratan, le contratan al maestro Pepito o al vecino,</p>	<p>Desde la institución todavía creo que no se tienen bien claro cuáles son las reglas de juego de todo esto, o sea, todavía implica mucho entregar poder a la gente y eso a veces cuesta, eso cuesta porque, yo creo que no es el problema de las personas de aquí, es un problema de la estructura social, incluso de la cultura organizacional, de cómo nos han ido adecuando, y nosotros a veces ese tema de confiar en la gente es una limitante que a veces no permite que se pueda ser totalmente participativo, 100% participativo, todavía creo que falta mejorar en ciertos aspectos en el tema de criterios de priorización y creo que es importante ir cambiando (...) y desde la sociedad civil todavía hay, es medio asombroso ver cómo la gente no sale de su cuadrado, o sea, va a las asambleas no porque me interese la participación ciudadana, no porque pienso en el vecino, no porque pienso en la comunidad, en mi barrio, o sea, puede que sí hayan personas que piensen así pero uno va a las asambleas y ve que hay gente que va así, puesta la bandera y dice, yo voy a hacer mi obra, y muchas de esas obras son de los presidentes que viven en la misma calle, o sea no hay un cambio cultural ahí, y eso creo que falta trabajar desde la institucionalidad y desde la sociedad.</p>	<p>Las limitaciones es justamente el presupuesto como tal, si bien es cierto Calderón es una de las zonas que comprende dos parroquias: Calderón y Llano Chico, si es complejo porque es bastante poblado, sobre todo lo que es la parroquia de Calderón; sin embargo que en esta Alcaldía ha habido un presupuesto mucho mayor, es bastante deficiente porque se quedan muchos barrios sin obras (...) y es bastante fuerte porque queremos atender a todos pero no se puede. (En la comunidad) Estaríamos viendo que la comunidad antes de que compren terrenos antes de adquirir predios no consulta en el municipio, entonces compra a gente inescrupulosa que en este caso son los lotizadores, nos vienen dando un dolor de cabeza aquí en la zona porque es una zona de crecimiento poblacional donde pueden expandirse, compra no más la gente cualquier cosa y luego nos generan conflictos porque no podemos atender barrios irregulares, entonces están en las laderas, quieren obras y es bastante complicado. (Y a nivel institucional) Creo que una limitante también es el INCOP, si bien es un tema muy álgido, se supone que buscamos agilidad pero la verdad es un proceso que demora, entonces, a veces la gente ya te aportó para tal obra y luego te dicen, qué fue que no hacen la obra y es un proceso que hay que seguir con las compras públicas, subir al portal, entonces son impedimentos también; de igual manera hay gente que no puede recaudar rápido el dinero, y cuando no recaudan rápido el dinero también se nos va colgando en compras públicas, es complejo, es una limitante muy fuerte.</p>	<p>Una limitación por ejemplo ha sido que la gente ha estado acostumbrada antes a que todo sea clientelamente, a que por ejemplo yo soy pana del Administrador, yo me llevo con el Concejal, o sea, adaptarles a este PP, sacarles de la mentalidad de que no hay que ser clientelar sino que más bien participativo, organizativo, eso ha sido un poco duro; y los tradicionales y viejos dirigidos barriales por ejemplo no dejan que otras personas suban a la cabeza, por eso es esto de la Formación Ciudadana también, porque ahí tu identificas nuevos líderes y al encontrar nuevos líderes de pronto te facilita a ti también trabajar con la organización, porque son otros líderes que tienen otra mentalidad (...) entonces el hecho de cortar ese clientelismo de antes al de ahora que todo tiene que ser participativo, que todo tiene que ser equilibrado, que tiene que ser justo para todos y que tiene que poder alcanzar a tantos barrios que tenemos aquí, de pronto esa es una limitante, el cambiar esa mentalidad de que ya no todo es que yo soy amiga del Administrador y te doy todo lo que tú necesitas, ahora se involucra a todos, estén o no con la administración del Alcalde del municipio actual (...) (En la institución) Los mismos compañeros, porque creo que han estado acostumbrados a otra vida, a otras cosas y entonces vino este nuevo modelo de gestión, este nuevo Alcalde, con otras perspectivas igual acompañado con las políticas</p>

	<p>nosotros no hacemos ese tipo de cogestión, nosotros hacemos el 50-50, y ellos nos depositan el dinero, nosotros nos encargamos de ver el contratista y que la obra sea de calidad, cualquier imprevisto, se sube la obra, la administración zonal se hace cargo del todos los imprevistos.</p>			<p>semejantes a las del gobierno entonces también es un cambio dentro de la institución sumamente fuerte porque no todos apoyan eso, porque no todos les gusta eso (...) o sea, cuando ellos no comparten la misma ideología con el nuevo líder actual, entonces ese es el problema, ese ha sido como un limitante, no han tenido esa predisposición para trabajar.</p>
8	<p>Lo positivo es el involucramiento de la comunidad, la comunidad acepta participar de la asamblea y a lo último que salen sienten una satisfacción, así hayan perdido, salen satisfechos, listo, peleé por mi obra, salen satisfechos por el solo hecho de participar, porque antes no les tomaban en cuenta, solo por el hecho de participar así pierdan, dicen, por lo menos participé, ya perdí, perdí pero sé que participé y mi obra fue considerada, eso en lo positivo. En lo negativo es que es un presupuesto sumamente limitado, el 40% de un porcentaje que te dan de x cantidad, o sea, uno quisiera salir, que el 100% de todos los barrios salgan felices y contentos pero no se puede, o sea, no se puede y esa es una limitante, como Administración Zonal y como alcaldía no podemos, quisiéramos ayudar a que todos los barrios solucionen sus inconvenientes pero no se puede y esa es la limitante de las asambleas. Lo positivo que rescato es la participación, el involucramiento, la decisión, la comunidad se empodera, por eso hemos nombrado un Comité de Seguimiento, y a pesar de que no salieron beneficiados ellos se involucran en eso, haber, quiero seguir en la Comisión de Seguimiento para ver cómo van las obras, cómo puedo trabajar para el otro año, y la gente que no salió favorecida comienzan a trabajar organizacionalmente, organizativamente para el próximo año, para la próxima asamblea.</p>	<p>El aspecto positivo es que de alguna manera se ha cortado estas relaciones que antes se hablaba de amiguismos, que damos a dedo las obras, yo creo que si se ha quitado ese tema, mucha gente que viene acá viene a decirnos, yo le vengo a pedir esta obra y nosotros le decimos, haber, no me debe de pedir eso a mí, eso deben ustedes de elegirlo, y si en ustedes se elige me parece bien, en una asamblea, pero yo no puedo decir yo le voy a dar, creo que eso ha sido un cambio. Otro aspecto positivo del PP es que permite a la gente conocer, por ejemplo, el criterio de la gente cuando no sabe es decir, es que el municipio tiene un montón de plata por ejemplo, el municipio tiene un montón de plata no sé en qué se gastará, cuando se va a las asambleas y se da cuenta cómo funcionan las cosas, cómo es la estructura y todo eso, cómo se desarrolla, el hecho de que la gente esté participando y opinando, eso hace que la gente tome otra postura, mucho más involucrada, ya no desde la exigencia sino, haber, cómo hacemos para mejorar. Los aspectos negativos es que, de nuestra experiencia es que todavía no, si no me equivoco creo que hay ya algunos municipios que el 100% de los presupuestos es participativo, y yo creo que aquí eso falta todavía, o sea, aquí tenemos el 40% del PP, entonces yo creo que esto es lo que falta mejorar, yo creo que el presupuesto debe ser, o sea, todo debe estar a disposición de la ciudadanía, así por ejemplo, vamos a distribuir esto en la infraestructura institucional, entonces yo creo que la gente debe estar involucrada incluso en esas cosas, pero eso creo que todavía falta. Otro aspecto negativo es eso que decía, yo creo que todavía la gente, yo creo que debe haber un proceso de capacitación previo, mucho más fuerte, si no me equivoco, yo alguna vez leía sobre las</p>	<p>Los negativos, que a pesar de haber designado mayor presupuesto para la zona todavía nos queda insuficiente; lo positivo es que se puede atender a más gente, más barrios son atendidos, que la comunidad como tal decide las obras que se ejecutan en la zona, el poder de decisión que tiene la comunidad.</p>	<p>Los positivos es que han sido muchos los barrios beneficiados, la gente ahora se atreve a participar porque antes no lo hacía, y dijo a participar porque ellos quieren también aportar en esto de co-gestión; por ejemplo, habían 100 mil dólares para el PP y 35 mil era un límite que teníamos, si es que la obra que solicitaba el barrio llegaba a eso se lo hacía, si pasaba eso quedaba fuera, pero ellos decían también nosotros queremos aportar con nuestro dinero, entonces lo que se hizo este año fue todas las obras en co-gestión en vialidad, el 50-50, y con eso alcanzaba a que otro barrio ingrese también (...), y no es que nosotros les obligamos, no, ellos quieren aportar, y como ya saben la metodología ellos dijeron, no, hagamos todos co-gestión, entonces se hacen más obras. (Y lo negativo) El índice poblacional, porque esta ciudad ha crecido mucho y con el presupuesto que tienes ya no puedes abastecer, se quedan muchos barrios fuera, y por más que hagas 50-50 se quedan muchos de estos barrios fuera de este proceso participativo, porque tu vas viendo que mientras va creciendo la población va apareciendo un barrio más acá, otro barrio más allá, y así también van naciendo las necesidades.</p>

		primeras experiencias de PP en América Latina, para generar conciencia primero hacen un recorrido previo con la gente, se ha propuesto aquí pero no se ha logrado canalizar todavía.		
9	Sí, en un aspecto sí, uno en la asamblea se les da a conocer lo que es el PP y lo que es el presupuesto directo, ellos, se pueden decir que toman conciencia del valor de la obra física, de la obra pública (...) ahora tienen que poner el 50%, les está costando un porcentaje hacer la obra, entonces ellos van a cuidar, se encariñan de la obra, ya no van a permitir que nadie coja y vaya a dañar la obra (...) entonces ellos pintan los bordillos, pintan las calles para señalar y todo eso, en esa medida se van involucrando tanto en las obras del PP como en las obras de presupuesto directo, entonces ellos ya conocen cómo es el presupuesto directo, cómo se ejecutan las obras, la gente viene, dice, haber, nosotros pagamos impuestos, entonces se les da a conocer que los impuestos son limitados, que apenas el 20% de todo el presupuesto del municipio es el pago de los impuestos (...) y la comunidad ya comienza a cuidar los espacios públicos, ya se toman los espacios públicos, porque antes hacíamos parques, hacíamos plazas y los dejaban olvidados, entonces ahora ya saben cuál es el costo, porque a ellos también les costó, y la obra pública saben cómo se realiza y la cuidan.	Claro, creo que todavía falta potencializar algunas cosas pero es una herramienta de participación, obviamente es una herramienta de participación que permite que la gente se involucre, ahora al menos que nosotros tenemos el modelo de co-gestión, eso también permite que la gente esté activada, por ejemplo, como ellos hacen un aporte significativo de la obra del 40% este año, entonces, esto implicó que la gente ya deje de ver cómo, ah, esto el municipio me dio haciendo, sino que esta es mi calle, esta es mi obra entonces, yo estoy involucrado, estoy pendiente, entonces viene acá la gente siempre, llega preguntando, llaman al teléfono, lo que pasa es que no han puesto el adoquín, que esto y lo otro, y están haciendo un seguimiento constante.	Si, y lo refleja con el interés de cada uno de los barrios en el Plan de intervención municipal, todo el mundo quiere entrar, se pelean por tener una obra, entonces esa es una interesante participación de la comunidad.	Si ha generado más participación, porque a las asambleas tú invitas a todos los barrios regulares, porque los irregulares tienen otro proceso, los irregulares tienen que alcanzar su legalidad (...) Antes se definía solo con lo que tú hablabas con el dirigente, y ya llegaban a un acuerdo y el barrio ni por enterado, en cambio ahora lo que se le exige es que el barrio, el presidente en este caso, haga llegar el oficio, el barrio tiene que hacer una reunión previa a la asamblea y ese documento es el cual es avalado por la secretaria de cada comité pro-mejoras, o sea, es más participativo porque nosotros hacemos una reunión previa de las asambleas para dar los lineamientos y parte de los lineamientos es que hagan asambleas en sus barrios, por eso digo que es participativa, porque aparte que nosotros participamos con los dirigentes, el dirigente tiene que ir y participar con sus socios.
10	Sí, obviamente, esto sí, sin duda, sin duda se ha transparentado, nos ha ayudado a que la comunidad ya no diga fue tal señor y le dieron la callecita, fue otro señor y le dieron la callecita, fue otro señor y ahí trabaja mi amiga, mi amigo, el vecino del barrio y me va a dar la callecita, esto se ha transparentado, se les ha dicho constantemente, quieren que su calle sea adoquinada, sea asfaltada, que su parque, su cancha sea habilitada envíe un requerimiento y participe de las asambleas, es una actividad democrática donde todos los requerimientos, todos los vecinos participan y de acuerdo a los lineamientos que nosotros les demos, y de acuerdo a los criterios de calificación salen beneficiados o no.	Claro, y eso sí absolutamente, pero, como dije anteriormente, para que sea absolutamente transparente tiene que ser el 100% de PP, sin embargo, el porcentaje que está en PP se evidencia que es transparente, porque eso es lo que el departamento financiero nos dispone, yo como funcionario público sé cuánto hay a disposición de la asamblea y eso es lo que se está gastando, absolutamente, e incluso a veces se gasta mucho más porque al rato de la construcción de las obras salen mucho más gastos, y al menos este año yo estoy viendo por ejemplo, tuvimos un millón 200 mil dólares de PP para la ejecución de obras, aumentamos más obras, cubrimos obras que no avanzaron a pagar el tema de co-gestión, entonces se evidencia que está claro, ahora con la gente también hacemos un proceso de rendición de	Sí, desde el punto de vista en que, nosotros nos normamos desde siempre con la Ordenanza 187, que actualmente está siendo reformada, en esa Ordenanza te habla de la PC y el Control Social, entonces dentro de ese control social nosotros estamos obligados a realizar una rendición de cuentas, entonces por ejemplo, si es que en la asamblea salió una obra y llegado el caso no se cumplió tú tienes que informar porqué no se cumplió esa obra, con documentos anexos, entonces obviamente si hay una transparencia.	Sí, porque en el momento en que hacemos las asambleas hacemos una rendición de cuentas donde hay una transparencia de la gestión informando a todos los gastos e inversiones, se explica a la comunidad como ahora está distribuido el presupuesto, se entrega información a la comunidad. Cada coordinador desarrolla su documento entonces en el momento en que nosotros entramos a las asambleas nosotros entregamos las carpetas con la rendición de cuentas, con el PP, con la transparencia de la gestión, entonces ahí está detallado, tanto gráficamente como numéricamente también, todo lo que se ha invertido, lo que se ha hecho en Calderón, lo que es hecho por obra directa, lo que se va a invertir y así, se detalla todo y así ellos pueden venir y ver, tú sabes que ahora pueden tener

		cuentas, hacemos toda una transparencia, en ese sentido creo que estamos trabajando bien y no creo que hayan inconvenientes.		acceso a toda esa información y nosotros no podemos ocultar cosas.
11	Sí, en la participación de los eventos que tenemos; tenemos diferentes actividades que nosotros realizamos, el programa 60 y piquito, las vías activas que impulsamos como AZ, y hay el involucramiento de la comunidad (crees que está directamente relacionado con el PP) <sup>92</sup> Obviamente, porque la comunidad sabe, haber, participé en una asamblea de 300 barrios y salieron apenas 42 obras y mi obra salió entre las 42 entonces ven que todo fue transparente y comienzan a involucrarse en todos los procesos que nosotros ejecutamos por eso hemos tenido buena acogida de todos los proyectos que aquí ejecutamos, vías activas, las ferias solidarias, todo eso.	Sí, porque como dije hace un momento esto permite que la gente esté más informada, y al tener más información la gente cambia muchas perspectivas, entonces ya dejo de decir que el municipio no hace nada o que tiene un montón de plata y eso porque ya estoy involucrado y soy parte de eso y eso hace que la gente tome una postura diferente, y esa postura se logra a través de la transparencia de la información, entonces yo creo que las asambleas de PP es un mecanismo que ha ido ganando fuerza en el sentido de que es con la gente, sería muy diferente si fuera con ciertas personitas no más escogidas, fuera diferente.	Sí, siempre la comunidad está por algo y ese algo es su obra, entonces esa es la conexión directa que tú tienes con la comunidad, el interés común.	Sí, es nuevo, no sé como era antes, ahora en cada asamblea hay una veeduría y esta veeduría constata todo lo que se va ejecutando, tienen el acceso de toda esta información, se les llama siempre a reuniones para que ellos vayan haciendo el seguimiento de todos estos procesos también, a través de cada una de estas veedurías que van saliendo de cada zona van haciendo el seguimiento, para que la gente vaya viendo la transparencia, que vaya viendo cómo se va realizando, que de ellos mismos nazca quizá en una mesa de diálogo y se transparente todas las cosas que se están realizando.
12	Sí, haber, en este caso hay 5 criterios de calificación que son barrios que no han sido atendidos anteriormente, barrios que recién han sido regularizados, barrios que nunca han recibido obras, el nivel de consolidación que tienen, el nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas; entonces se va calificando todo eso y entonces hay una mejor distribución porque no le podemos dar al barrio que tiene más obras, es algo ilógico, entonces esto nos refleja que el barrio que menos tiene y los barrios que recién están en proceso de regularización puedan salir favorecidos.	De lo que tengo entendido así es, hay un proceso de distribución interna del presupuesto del municipio, o sea, desde el municipio central se designa a cada parroquia o a cada zona un presupuesto específico de acuerdo a ciertos criterios también que responden a equidad, justicia, solidaridad; ahora, dentro de los criterios ya dentro de las asambleas de los PP tenemos algunas cosas, por ejemplo, que no tenga los servicios, depende de las condiciones de los barrios también, depende de cuántas familias existen en el sector, las condiciones que hay, el tema de las obras por ejemplo, si no ha recibido obras públicas hace cinco años, ahorita creo que incrementaron un criterio más, el tema de servicios básicos y ese tipo de cosas, que permita también tener un indicador más sobre el tema de cómo es la situación socio-económica del sector.	Claro que sí, porque dentro de la calificación que nosotros manejamos hay una opción en la que se califica cuándo fue atendido el barrio, entonces hay barrios que todos los años quieren tener obras, entonces tienen que ser solidarios y ponerse en una lista de espera para el siguiente año, porque tienen que dar prioridad a los barrios que no han sido atendidos.	Sí, porque el presupuesto se va distribuyendo de acuerdo al índice poblacional y entonces a medida que Calderón crece llega un poquito más, entonces, con los diferentes programas, no solo del PP, sino del presupuesto en general, lo importante es nosotros ir viendo los sectores más vulnerables que lo necesiten y llegar con programas, y en lo del PP, por eso hay este criterio de si el barrio ha recibido obra en años pasados, incluso ahí están los barrios y ellos se conocen y saben si les llegó la obra a los otros, entonces si llega a los sectores que lo requieren y necesitan.
13	Algo me pareció muy interesante y se lo pudo decir en la Secretaría de Territorio es que hay un conflicto, que no se puede medir una población de x barrio que tiene 20 socios con otro barrio que tiene 200 socios, o sea, si nos ponemos a comparar el nivel de consolidación de un barrio que de 20 socios tiene 15 tenemos el 75% y el otro barrio tiene 200 y tiene 50, pero dicen, el otro es más grande y tiene 50,	Desde la sociedad civil creo que una vez hechos los PP como hay un aporte de la comunidad, el hecho de que todavía, por ejemplo, existe un barrio en que el presidente quería que se haga una calle pero él solito, o sea, como presidente se barrio dijo yo quiero que se haga la calle, sabía que hay que hacer un aporte que es el 40% pero él nunca socializó esto con su barrio sino que fue a decirles	Que a veces se resienten porque no salió tal obra justamente porque ya fue atendido o no cumple con los parámetros de calificación (a nivel institucional) No, institucional no.	Institucional no ha habido porque se trabaja en equipo. Con la comunidad en el primer año si tuvimos inconvenientes porque se invitó a todos de manera general y antes ha habido estos comités de gestión en cada sector (...) estos comités estaban acostumbrados a ir a estos cabildos que se llamaban antes y ellos priorizar para los barrios, estos comités no

<sup>92</sup> Los textos que están entre paréntesis son repreguntas realizadas a los entrevistados para puntualizar y especificar mucho más sus respuestas.

	entonces, eso se puede decir es lo negativo, lo que tratamos de ver cómo solucionar y qué criterio mejor le podemos dar a eso (...) Es que la ciudadanía dice, cómo van a comparar mi barrio que recién está en el proceso de regularización y entonces ahí viene el conflicto.	hay que pagar tanto (...).entonces esto ha generado un conflicto que no pueden aportar y nos arman un conflicto a nosotros más administrativo.		se sí los elegían o se autodenominaban, creo más que se autodenominaban, entonces, en el momento que nosotros invitamos a cada presidente (...) el comité cae a la asamblea y como son dos por barrio y están en el registro y al momento que no estás no puedes pasar, y no ingresaron, y es lo que se ha tratado de romper con estos presupuestos, ahora ya no existen estos comités pues eso no era participativo.
14	En la ejecución de mayor cantidad de obras, o sea, con el PP, vuelvo y menciono, tenemos un presupuesto muy reducido, que son un techo límite de 35 a 40 mil dólares, con el aporte de la comunidad, la participación de la comunidad, que es sumamente importante, podemos ejecutar el doble, o sea, una calle que antes hacíamos 200 metros ahora podemos ejecutar 400.	Ha permitido mejorar mucho la relación con la comunidad, permite ser más transparente, permite darnos cuenta cómo mejorar más, o sea, es un modelo de gestión totalmente diferente.	Creo que todos los días justamente se busca mejorar todas las actividades, todas las acciones que se tienen, esto es como un extra que lo que busca es tener mayor contacto con la comunidad, hacerle más transparente la participación de la comunidad.	Si ha mejorado porque la gente ahora se involucra, además llega a los barrios que debe llegar y no está en cierto grupo, antes era clientelar porque es mi amigo, porque es mi pana, en cambio ahora no, llamas, te comunicas, haces el tratamiento con todos y camino a las asambleas tu ya vas identificando todas las inconvenientes de cada barrio y vas ubicándoles a cada grupo.
15	Yo lo considero positivo (...) porque mediante los PP se ha hecho el involucramiento de todas las organizaciones barriales en el proceso, entonces, ya no hay esa discriminación de los jóvenes por aquí, los adultos mayores por acá, el comité pro mejoras, la liga barrial, se ha logrado el involucramiento de todos en este proceso, es algo súper positivo porque antes, o sea, tenemos casos en que el comité pro mejoras no le puede ver a la liga y la liga no le puede ver a los jóvenes y la liga cierra la cancha y no le deja entrar a nadie, entonces ahora con el PP no es así, o sea, todos participan y si la liga quiere, haber, ponga su requerimiento en una asamblea barrial y que todos decidan.	En general es positivo, o sea, yo dije que nos falta un montón por construir, cambiar, mejorar, hay que romper ciertos límites todavía, creo que mucha gente que ha estado en esto incluso para mí todo esto es una experiencia nueva, no creo que aquí haya un experto en PP de 20 años, sino que yo creo que es una experiencia que hay que ir la construyendo, todavía falta más pero en general es muy positivo porque esto permite mejorar mucho la relación con la comunidad, permite ser más transparente, permite darnos cuenta cómo, o sea, es un modelo de gestión totalmente diferente y eso es a lo que se apunta desde la misma Constitución.	Es positivo siempre los cambios, porque muchas veces si han habido preferencias de que participe este barrio, entonces, en esta nueva Administración al ser nuevo justamente no tiene conocimiento de quien es o quien no es, entonces sí ha habido atención a otra gente que no ha sido atendida anteriormente.	Yo les calificaría como positivos porque ha generado bastante participación, no es clientelar como se hacía antes, donde uno solo decidía por todos, sino más bien al no haber un solo grupo que participe pues se rompieron estos comités, entonces, ahora tienes más participación y la gente más que todo sabe el presupuesto que tiene la zona y son conscientes porque no vienen y te exigen, ay es que yo pago los impuestos, y ya no vienen a decirte usted me tiene que dar la obra, ya saben lo que se invierte, cómo se está trabajando, o sea, ya saben que no es porque sea el amigo, entonces es transparente.
16	Ampliar el presupuesto, eso sería primordial, si aumentamos el presupuesto todo el mundo sale contento. Una que me encantaría es que los barrios consolidados no participen en las asambleas de PP, o sea, barrios que ya tengan todo, o sea más del 90% de los servicios básicos porque ahí se pueden dar más oportunidad al resto de barrios que vienen atrás, que no tienen todavía los servicios básicos, si ya tienen el adoquinado, el alcantarillado, la luz, el agua, el teléfono y no tiene la cancha, bueno, el puede esperar, pero hay barrios que no tienen nada, entonces ellos serían, es un criterio personal. Otra sería que se	Institucional, creo que sería mejorar los criterios de priorización, revisar bien el mecanismo de cómo invitar a la gente, yo creo que hay que buscar un criterio de equidad, creo que ese criterio de equidad no está bien definido, no sabemos cómo cuantificarle eso todavía, por ejemplo, yo conozco barrios que tienen todos los servicios básicos, están pidiendo una obra, por ejemplo, quieren que les cambien la malla de la cancha, y hay un barrio que está al otro lado de aquí y apenas tiene agua potable y están pidiendo una obra de una calle, es más barato hacerles a estos señores que por ejemplo cuesta 10 mil	Del lado de la sociedad civil creo que es el apoyo de la comunidad para que las obras salgan, porque suele ser que se hacen asambleas en los barrios y la comunidad dice sí y finalmente termina haciendo solo la cabeza todo el trámite, incluso cuando son acometidas, cuando se trata de adoquinados, o sea, es un proceso bastante complejo que tiene que cumplir la comunidad y a veces dejan botadito y allá que busque la solución la cabeza y eso es complicado, es ir cambiando la mentalidad de la gente, es que la gente sea más solidaria con los vecinos. En la parte institucional creo que una distribución mejor de los recursos porque Calderón es una zona de expansión y necesitamos más presupuesto.	Trabajar con la comunidad antes, para que de ellos mismos nazca un criterio, con ellos mismos, con la experiencia que ya tienen de los anteriores procesos socializar los criterios que ya se tienen y en base a eso modificar alguno o aumentar alguno que ellos crean conveniente, hacer una mesa de diálogo, un conversatorio para que de la comunidad mismo nazca, yo creo que es mejor que de la comunidad mismo nazca a que tú como municipio le impongas algo.

	hagan asambleas de PP de niños y jóvenes.	dólares hacerles esta malla, allá al señor le cuesta unos 60 mil 70 mil dólares, tal vez allá no es muy consolidado, no habrá mucha gente, digamos hay 50 familias, acá como es más concentrado la población habrá unas 500 familias, quien va a ganar ahí, el de acá porque no hay un criterio de equidad bien definido todavía (...)se debería mejorar en la capacitación, formación que permita a la gente salir de su propio yo, para pensar comunitariamente, para pensar que mi necesidad es menos que la del otro, siempre va a haber gente que tenga más necesidades que yo y entonces esa idea falta cambiar en la gente.		
17	Sí, porque nosotros desde afuera como organizaciones sociales vamos a luchar por que se mantenga esto.	Yo creo que sí, primero porque está establecido, hay una Ley de PC, hay una Constitución que ampara el tema de la participación, o sea, creo que socialmente estamos cambiando de época, creo que si ya avanzamos no podríamos retroceder, yo creo que la gente va a exigir que se haga esto, aunque puede ser que también va a pasar lo otro, hay gente que es muy cómoda, saben decir lo siguiente, cóbrenme los impuestos y hágame la calle, si es por mi yo ni me asomo en el municipio ni nada, pero bueno, yo creo que ahí los movimientos sociales, todos los que están atrás también lucharán para que se haga eso, yo espero que no cambie eso.	No, yo considero que esta es una política en realidad, puede venir tal vez una nueva alcaldía en la que diga bueno yo no tengo por qué hacer que la comunidad aporte, que por qué la comunidad decida, eso decido yo, osea, depende mucho de las personas que vengan a gobernar.	Yo creo que de pronto no se puede mantener porque vienen otras personas con otros intereses, no vienen con los mismos intereses, ahorita se está trabajando de una manera igualitaria porque también tienes los líderes que son de la misma línea política, en caso de que venga otro que de pronto tenga otra ideología de hecho te va a cambiar la metodología, de hecho te van a cambiar todas las cosas.

## Anexo 7. Síntesis de entrevistas a los actores ciudadanos

CUESTIONARIO				
1. ¿Qué entiende por participación ciudadana?	10. ¿Cree que el PP de la AZCA se desarrolla con transparencia? ¿Por qué?			
2. ¿Qué es para Ud. el Presupuesto Participativo (PP)?	11. ¿Considera que el PP ha mejorado la relación entre gobierno local y la ciudadanía? ¿Por qué?			
3. ¿Conoce experiencias de PP a nivel nacional e internacional? ¿Cuáles?	12. Cree que el PP de la AZCA ha favorecido la redistribución de los recursos hacia los sectores menos favorecidos?			
4. ¿Qué normativas nacionales y locales sobre PP conoce?	13. ¿Qué conflictos han surgido a nivel institucional y en la sociedad civil al realizar los PP?			
5. ¿Considera positivo o negativo que el PP esté normado en la Constitución y otras leyes que obligan su realización? ¿Por qué?	14. ¿Cree Ud. que el PP ha contribuido a mejorar la organización social? ¿Por qué?			
6. Además de ser su trabajo como dirigente ¿Cuáles son sus motivaciones para impulsar los PP?	15. ¿Ud. evaluaría como positivo o negativo los tres primeros años del PP de Quito? Argumente.			
7. ¿Qué limitaciones o dificultades identifica a nivel institucional (municipio y AZCA) y de la sociedad civil para realizar el PP?	16. ¿Qué acciones considera necesarias para mejorar el PP de la AZCA, tanto a nivel institucional como de la sociedad civil?			
8. ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos de los PP de Quito/AZCA?	17. ¿Cree que PP se mantendrá en el tiempo independientemente de la autoridad que presida el gobierno local?			
9. ¿Cree que los PP de la AZCA contribuyen a una mayor participación de los ciudadanos en el gobierno local? ¿Por qué?	18. ¿Qué haría si la autoridad municipal decidiera ya no seguir realizando los PP?			
SISTEMATIZACIÓN DE LAS ENTREVISTAS				
Prg	Segundo Sigcha Presidente Barrio Buena Vista 26/7/2013	Mercedes Luque Coordinadora General de la REDBOSC 27/7/2013	Patricia Tenepaguay Secretaria Barrio Reina del Cisne 29/7/2013	Lizeth Sánchez Representante Barrio B8-Carapungo 30/7/2013
1	La PC es que el pueblo, nosotros ahora ya tenemos derecho a participar de las obras, a participar de cualquier evento en cualquier situación del Estado que se presente, podemos ser parte de ellos.	La PC es un instrumento para generar el poder popular, antes eso solo era una demagogia, una utopía, pero realmente ahora constitucionalmente nos ampara la Constitución para ejercer la PC, que está en un proceso no, porque no es totalmente real, totalmente como uno desearía que ya esté, es un proceso que se va yendo paulatinamente y sí, dentro de los espacios que más se han generado es en el municipio de Quito.	La PC es lo que la comunidad y el municipio trabajan juntos, yo soy ciudadana y participo de las cosas del municipio de todo en general, no solo de las obras, es todo en general.	Dar nuestra opinión y poder decidir en los cambios en donde uno se puede vivir.
2	Es una parte, de que el Estado nos da un presupuesto para cada sector, para cada parroquia, entonces los administradores, las juntas parroquiales es lo que nos hacen participar a toda la gente que vivimos en los sectores para formar parte de los presupuestos participativos.	Es una fracción del dinero de nosotros de nuestros impuestos que se generan en todos los espacios y que se dedican a obras, entonces, antes las obras estaban manejadas con el clientelismo y muchas veces a dedo, por conveniencias principalmente de personas que estaban vinculadas con el poder económico, o sea, por ejemplo, estamos hablando antes se hacían las calles aledañas a un centro comercial, cosas así, en cambio ahora con este nuevo proceso, la participación en el proceso mismo de generar la economía para los diferentes espacios nos permite establecer las necesidades directamente desde la comunidad.	Lo definiría como que la comunidad tiene que poner una cantidad de dinero y el municipio otra cantidad de dinero para hacer una obra.	Ver tanto cómo una cantidad para que se haga un proyecto, una obra.
3 <sup>93</sup>	No	Venezuela	Loja	No
4	Ordenanza 187	Constitución	Ordenanza 187	No
5	Positivo porque con la ordenanza del PP que nos dan a los pueblos, a las parroquias, es un avance, un apoyo para los sectores mismos.	Por supuesto que es positivo, le dijo como moradora de aquí de Calderón, nosotros hemos vivido años de años de clientelismo, fíjese yo vivo en las calles las Piedras y esta calle necesitábamos adoquinarla, esta calle es no principal pero de acceso, que desfoga muchísimo el problema del	Positivo claro, porque nosotros como mandantes tenemos la obligación de participar, de hacer los observatorios, las veedurías, para saber todo lo que hay e igual empaparnos de las obras, que creo es lo que algunos nos interesa (...) sí, porque con el PP tenemos que	Positivo porque es un tema muy bueno, porque se dan nuestras opiniones, incluso se puede decidir, y ya no toman solo ellos las decisiones o ellos solo pueden fijarse en un solo objetivo, sino que nosotros también podemos decidir y dar nuestra opinión.

<sup>93</sup> En las preguntas 3 y 4 no se transcriben las respuestas de los entrevistados sino únicamente se enuncian las experiencias y normativas de PP que estos conocen, pues el objetivo de estas preguntas es sólo establecer el nivel de conocimiento de los actores más no su percepción sobre estos elementos.

		tránsito que tenemos aquí, nosotros esa obra habíamos perseguido desde la administración de Moncayo, claro antes se manejaba así, nosotros veníamos como dirigentes barriales, veníamos con dádivas, o sea con los regalitos y decíamos que por favor, ayúdenos, y nunca se dio, cuando nosotros supimos de estas asambleas de participación, entonces nosotros nos involucramos en eso, y fue una de las primeras obras que se hizo aquí.	saber, tenemos que ser un veedor, un observador, yo participo en observatorios también, y saber, por ejemplo el uso de la silla vacía, primero empaparme y saber como usuario, comunidad para exigir las obras, para el buen vivir que tanto nos dicen.	
6	Lo que a mí me motiva y a toda la gente les motiva, por ejemplo, por decirle, yo vivo en el sector de San Juan y es las cosas que queremos, las mejoras para el sector, para el barrio, mi barrio al menos es puro tierra, entonces, eso es lo que nos motiva, para ver si algún día salimos priorizados en esas participaciones.	Lo que pasa es que la mayoría de la gente que estamos involucrado en estos procesos, venimos de procesos muy antiguos, de procesos de luchas, yo personalmente vengo desde la Juventud Comunista, entonces, hemos trabajado en los procesos campesinos, en los procesos de mujeres, toda la gente que realmente está involucrada en esto viene de esos procesos, gente que ha trabajado muchos años en la persecución de cumplir y satisfacer las necesidades de nuestra comunidad.	A mí en primer lugar me gusta, me gusta, si a mí me invitan a un curso y yo estoy en la posibilidad de hacerlo en un horario que yo puedo, yo feliz de la vida, me encanta, he sido ya en algunos lugares dirigente, en el colegio, la escuela de mis hijos, el barrio donde antes vivía, ahora en mi barrio, me gusta participar, me gusta saber las cosas porque a veces ignoramos, y es bueno saber participar de las cosas.	Las molestias de los vecinos, tanto también mí porque habían cosas en el barrio que no estaban bien y fue eso lo que me llevó a estar ahí, aunque las otras personas no apoyaran.
7	Las limitaciones de los presupuestos vienen desde el municipio, le acortan, no sé cómo decirle, en el caso de mi barrio, que será, un parquecito así como esto adoquinado, el presupuesto final avanzaba a 25 mil dólares, pero ahí no hay 25 mil, yo quería que me den haciendo más cosas, pero me dijeron que ya no, que hasta ahí abastecen los 25 mil y se acabó, como quien dice ese parque quedó a medias, no está bien concluido (...) A parte de eso son las demoras, que ya sale un presupuesto para tal barrio, está priorizado tal obra, quieren hacerle tal fecha pero a veces se atrasan, a veces ya sale tal fecha pero el tiempo le alargan (...) La comunidad son muy servidos, no caminan, se les invita, se les dice vamos, que ayuden, acompañenme vamos a tal parte, hay una reunión, que hay esto, este otro, no les va ni les viene, y soy yo quien camina como dirigente del barrio, y a veces mi vicepresidente, la tesorera me acompañan pero rara vez, de ahí la gente no colabora, igual cuando doy informes no saben ni de que se trata, entonces eso es algo negativo de la gente que no está al día con las ordenanzas municipales.	Para poder incidir o meter su obra usted tiene que formar en su barrio un comité barrial, una dirigencia, estar organizados, porque esa es la base, y la Constitución lo dice, la organización, entonces sí, en los mismos barrios hay división, precisamente por el clientelismo, es que romper el esquema de cientos de años, metidos en la cabeza de la gente es bien difícil, la gente no quiere organizarse porque dice, para qué, siempre hemos vivido con esas dirigencias, siempre los mismos, no, y para qué, de ley el municipio tiene que hacer, algún día tiene que hacer, y se manejan todavía con ese esquema, y para los compañeros dirigente romper ese esquema es duro, entonces uno de los problemas es romper eso, y otro de los problemas que nosotros hemos visibilizado ya en la ejecución de obras es cuando la obra sale en co-gestión, que eso significa que un tanto por ciento, la mayor, el 60% da el municipio de Quito y el 40% el usuario, el frentista, entonces en ese sentido nosotros tenemos bastantes problemas porque recolectar ese dinero, del tanto por ciento que le pertenece a la comunidad es duro y no todos están dispuestos a hacerlo (...) (Y a nivel institucional) Casi siempre el límite es el dinero, o sea, yo pienso que aquí dentro de la Administración y dentro de la comunidad yo pienso que quisiéramos más dinero para hacer más cosas.	Con el municipio ningún problema porque ellos han ido a socializar las veces que nosotros hemos pedido que vayan al barrio, ha ido, nos han acompañado, nos han explicado como se dice desmenuadito para que todos entendamos, pero el problema más bien es del barrio cuando no hay unión o en nuestro barrio todavía tenemos problemas porque vive poca gente y los lotes la mayoría están vacíos, entonces, es difícil comunicarnos con los compañeros que no viven ahí y ese es el problema, de ahí con el municipio no hemos tenido ningún problema porque gracias a Dios nos han atendido como nos merecemos ahora, porque antes era, por Dios atiéndanos, no, ahora no, es en qué le sirvo, en qué le puedo ayudar, es un cambio total.	Que todos no tenían tiempo, a nivel del barrio las excusas, pretextos para no salir y dar su opinión. (A nivel institucional) Tal vez el costo, el precio de una obra que no se pueda realizar, tal vez los costos muy altos y por eso no lo pueden realizar o tal vez con materiales no tan buenos.
8	Positivo es todo ahora, así no vaya todo ese presupuesto como le estaba diciendo, los 25 mil, pero todo mundo tenemos derecho a participar	Lo positivo es la PC definitivamente, el saber que uno puede tener voto en el presupuesto y en mi dinero, eso es genial, eso es algo que nunca se había visto, el	Por ejemplo, a nosotros nos califican para entrar una obra, nos dan un puntaje, que en realidad primero me pareció mal porque yo decía, todos	Positivos, los cambios, las buenas obras, aparte de estar en reuniones para ver solo las obras también se hizo el compañerismo y eso fue algo

	del presupuesto. Lo negativo puede ser que le niegan cuando un barrio no está todavía regularizado o cuando no están las directivas también legalizadas, y ahí no se puede entrar en nada, se podrá hablar así pero no le toman en cuenta, como se dice no hay ni voz ni voto.	que se haya, no roto todavía porque existe todavía el clientelismo, sin embargo, se está rompiendo esquemas. Dentro de las cosas malas, volvería a repetir eso de las cobranzas que es un poco difícil, el poder organizarse en los barrios y en ciertos barrios que todavía existe esas rencillas, todavía existe la visibilidad de que mi barrio, mi calle, no existe todavía eso de mi parroquia, mi ciudad, mi país, mi planeta y para romper eso si es difícil y hay que seguir en el proceso (...) dentro de la Administración municipal existe diversidad de gente que tiene total aberración al proceso que se está dando, entonces hacen su trabajo, entonces ahí está el trabajo de nosotros, presionar, forzar, o cambian o cambian, y eso no se da solo en la administración municipal se da en toda la administración pública y es gente que tiene la mentalidad de antes.	tenemos derecho de entrar a los presupuestos porque todos necesitamos obras, necesitamos bienestar para nuestro barrio, pero luego pensé que no, porque por ejemplo, digamos el año pasado yo tuve el adoquinado de la calle principal y este año no entramos directo al presupuesto (...) entonces al principio me pareció mal pero luego me di cuenta de que está bien porque en verdad hay que priorizar como sector Calderón, (...) y sí, o sea, yo estoy de acuerdo que se lo realice así, el año pasado algunas obras entraron directamente y otras hicimos el sorteo (algo negativo) no, nada negativo porque por ejemplo como le digo ya se socializa, entonces ese rato se va a que sí o a que no, y me parece muy bien.	bueno porque nos dieron incluso charlas de que debemos estar unidos. Negativo nada. Innovador las charlas, cosas que no se hacían antes, no te prestaban atención.
9	Sí, porque parece que tienen más confianza viendo los avances del barrio, participan más en las asambleas barriales y otros eventos cuando se les invita, si están ahora más participativos porque somos dirigentes nuevos, no es como con la otra directiva anterior.	Por su puesto, hay más participación en otros espacios que impulsa la municipalidad, y es en eso que se está trabajando, los compañeros de 60 y piquito es una parte incluyente de la comunidad, nos ayudan, trabajan con nosotros, están ahí, antes no era así.	Sí, si hay mayor participación, hay más confianza también en el municipio, es que la forma cómo nos tratan desde que llegamos, es que antes era, uy, quien será, ay, el ingeniero o al arquitecto tal no hay cómo decirle, acasito no más, no, ahora no, es muy diferente, es una apertura total.	Mucho más, al principio la gente no quería, ponía sus pretextos, pero al ver el cambio, nosotros también llamándoles, acudiendo, ellos también pudieron darse cuenta que por algo se estaban haciendo las reuniones, y nos tomaron en cuenta para un cambio.
10	Esa parte si no le podría contestar ni sí ni no, es que uno no se está adentro, uno está solo de afuera, como yo le dije, la transparencia sería con lo que pasó en mi barrio con los 25 mil, que dijo que ahí está los 25 mil pero para nosotros que igual hemos hecho ver a gente preparada, porque igual en el barrio hay gente preparada, ingenieros, dicen que aquí a lo mucho están 16 mil dólares.	Sí, porque una vez que usted ingresa la obra con las determinaciones que le dije, que tiene que formar un comité barrial, una directiva, con la firma de los socios que respalde esa directiva (...) tenemos que tener la firma de la asamblea, y una vez que se presenta la obra se sube a la computadora y se ve la realidad, se hace la investigación de campo para ver si están las especificaciones técnicas (...) una vez que se hace el estudio técnico se va a la asamblea de participación y sale la calle las Piedras, a cuántas personas afectaría la obra, entonces se va punteando, las personas que tienen más puntos son los que ingresan primero a la participación, entonces es transparente porque estamos todos ahí, todos, una vez que salen las obras presupuestadas se sube al portal y en el portal entran todos los contratistas y llegan los sobres acá y los que somos de la veeduría estamos cuando se abren los sobres.	Sí, creo que sí, porque yo sé, a mi me consta que no hay nada como antes que era por debajo se dice, yo le doy un regalito a tal persona, no, nosotros hemos conseguido obras y no hemos dado ningún regalo, nada a nadie, por ejemplo, nosotros conseguimos la línea de buses, el año pasado conseguimos el adoquinado y no hemos dado nada a nadie, solo un Dios le pague en palabras, una taza de agua muchas veces cuando van al barrio, de verdad es que es así, es que la gente está, no vemos lo bien que nos hacen, de pronto yo como ser humano les brindo agua de mi parte, pero otra cosa es que sea la comunidad como antes era, uy, antes nos daban algo, era bailes era todo, ahora no es así, es muy, muy diferente.	Transparente, transparente, no lo creo, porque para hacer todo este cambio que tú ves los del municipio pusieron un presupuesto muy alto, nosotros lo veíamos mucho más bajo, incluso con eso se podría hacer todo el cambio y solamente se rigieron a las áreas verdes. 15.000 solo la pavimentación y lo vimos muy exagerado y ellos dijeron que no, y ellos claro que nos explicaban que la mano de obra, son los juegos, que las pinturas, las plantas, la arena. Te voy a dar la opinión de un vecino que dijo 5.000, no fue más.
11	Sí, porque nos toman en cuenta en todo sentido, para cualquier reunión, cualquier invitación, siempre nos toman en cuenta, en especial a los dirigentes.	Por supuesto, ahora nosotros de la Red tenemos una muy buena relación con los de la Administración, de hecho cuando pasó esta cuestión de la unidad educativa enseguida ellos nos llamaron a los de la Red de barrios (...) entonces la relación de las personas que están trabajando, que antes nosotros les veíamos tan lejos, ahora no, ahora es una relación buena, y es más, cuando no estamos	Sí, es muy, muy diferente, nos conocemos incluso de nombre, cuando antes lo único que sabíamos es que hay el Alcalde y el Presidente, yo por ejemplo, he participado en algunas cosas con el Alcalde, que he estado de la manito con él como se dice, entonces, al menos yo, que ahora participo conozco, sé cómo se mueve, porque cuando no se participaba no se sabía	Sí, porque a través de ello ya no es aparte solamente ellos sino ya se convierte, tanto el municipio como los ciudadanos, en hacer un solo trabajo y ya no solo ellos, se acoplan más.

		de acuerdo no estamos de acuerdo, porque tampoco es que le hacemos la venia a todo, sino estamos de acuerdo también somos críticos, críticos y frontales pero en diálogo.	nada, se veía las obras y uno no sabía si es gratis, si se pagaba, se ha pagado, no se sabía nada, en cambio ahora no, todo se sabe.	
12	Sí, en todo sentido y a todos los barrios.	Sí, y no solo de la Administración Zonal, yo te dijo directamente del DMQ, imagínate, lo mismo que nos tocaba a Calderón que tenemos más o menos 180 mil habitantes donde no temíamos absolutamente nada, le tocaba a la González Suárez donde no les faltaba absolutamente nada, entonces, ellos veían desde su punto de vista, somos equitativos, y eso era una estupidez, ahora las cosas son diferentes, ahora como buen padre dan a quien más lo necesita, entonces sí, eso ha generado la posibilidad de que Calderón esté como esté ahora.	Sí, porque mi barrio mismo había sido totalmente olvidado y ahora está muy bonito, se está mejorando cada día, todavía hay mucho polvo pero cada día se va mejorando.	Sí, eso es lo que nos pasó a nosotros, fue una oportunidad, participamos y ya.
13	En mi periodo no, en otras directivas si se ha visto eso.	Lo más difícil de solucionar es el tema de las obras (...) porque claro, la gente que ya pagó el adoquín quieren que le haga la obra ahora, el día que pago el adoquín, el resto que no le hagan pero el de ella que le hagan ya mismo, entonces todavía existe ese individualismo, ese es uno de los principales problemas.	Lo que se nos ha hecho difícil es comunicar a los compañeros cuando tienen que pagar, porque a veces no vienen a las sesiones, de ahí no, problemas por ejemplo con el municipio al menos yo como ser humano tengo una buena relación con los compañeros que van a trabajar en mi barrio.	Tal vez el lapso de tiempo que dieron para realizar la obra, se demoró mucho y no había el material. Lo dijeron para tres meses y esto se alargó 5 meses. (En la ciudadanía) sí, obviamente sí, porque cada uno piensa diferente y los gustos tampoco, y que el uno quería césped y el otro pavimentado todo y se complicó, y por último incluso se hizo en este parque dos renovaciones porque estaba con arena de río, entonces hubo demandas incluso de enfermedades por la arena, entonces otra vez hacer un cambio, solicitudes para hacerlo de césped, hubo complicaciones, enfermedades, demandas, y salían y decían es que yo no he dicho esto, pero señora hubo una reunión, se le invitó y no asistió, sí hubo complicaciones.
14	Ha mejorado porque la gente está viendo las obras que se han hecho, yo prácticamente en octubre terminé mi período y hemos hecho el alcantarillado, la casa comunal con el Consejo Provincial, unos muros que hicimos para el parque fue con la Junta Parroquial, ahora el parque que hicimos encima de esos muros, nivelamos, entonces arriba es el parque, entonces eso fue con el municipio (a nivel organizativo) hay más unión porque la gente está viendo que si hay las obras, hay trabajo.	Este proceso ha ayudado porque la gente se une y porque tú te emocionas porque a los compañeros de Zabala les salió tal obra, inclusive te unes hasta en las dolencias (...) entonces imagínate como es, como se une la gente, todas las dirigencias nos hemos conocido en una priorización de obras, ahí comencé yo como dirigente dentro de Calderón, después de la priorización de obras se hizo una asamblea y se nombró la Coordinadora de la Red, los coordinadores y se armó la cuestión (...) La Administración organizó primero lo que era seguridad, los comités de seguridad, las cajitas de ahorro, la Red de Economía Popular y Solidaria, pero todas estaban dispersas, todas hacían su actividad y cada quien por su lado, entonces, con buen criterio, se vio la idea de unir eso y formar la Red de barrios y organizaciones sociales y culturales de Calderón (...) entonces, todos nosotros de la red de barrios trabajamos con los compañeros de seguridad, con los	Si ha contribuido porque se unió un poco más la comunidad también, o sea, por ejemplo, lo difícil es comunicar, pero cuando ya se comunica como que ya se está más pendiente, cómo que dicen ya, ahora sí, hay que unirnos porque ahora nos van a dar esta obra y tanta cosa así.	Ahorita te cuento que la organización está muy bien, hubo mucho apoyo en sus charlas, del compañerismo, de estar unidos para tener algo o hacer algo, antes en una reunión había 5 personas ahora hemos avanzado a las 15, no es mucho pero hemos triplicado.

		compañeros de regula tu barrio, con los jóvenes, con los 60 y piquito, con los compañeros de educación, con los compañeros de vialidad, de economía popular y solidaria, con todos ellos trabajamos, entonces si alguien necesita ayuda, todos vamos para allá, esa es la idea, y ocupar los espacios, hacer presencia de Calderón en todos los espacios.		
15	Positivo, porque nos permite participar en todos los eventos, las obras que vayan a venir o se estén ejecutando.	Positivo, desde el principio no fue tan grandioso como ahora, como todo proceso con sus resbalones, no había mucha difusión, a lo mejor no había el FB también, no había tanta difusión, es muy difícil llegar a todos, armar una red y hacerles entender y uno va, vean vamos hacer esto, como no lograban consolidar el proceso dentro no se podía hacer gran cosa (...) entonces todavía no había esa fe, esa confianza y entonces como que la gente no quería involucrarse en otra mentira más, pero cuando ya ves que sí, que tal barrio si logró, entonces eso te va afianzando la fe y la confianza y van participando más gente.	Como positivo porque han participado barrios que no han tenido obras, y los barrios que hemos tenido obras también hemos entrado, y a veces ha sido por sorteo, y pienso que es lo más correcto porque si de pronto no salí directamente con una obra pero en el sorteo gracias a Dios salimos, entonces yo creo que está muy bien.	Positivo, en la ciudad cambios de las carreteras, en los barrios cambio en los parques, en las calles.
16	Mejorar sería en hacer las cosas rápido, si yo meto un oficio que me den respuesta enseguida, si o no, y vamos ahí arrancando la obra que es algo positivo, sino que se dan vueltas y vueltas, y si sale una obra beneficiada tiene que pasar un año calendario, me dan por decirle, hasta en El Comercio sale la fecha que ya tal obra se va a concluir tal fecha pero no es así, pasa un año calendario y ahí recién inicia la obra (...) Mejorar sería también en la calidad de presupuesto para cada barrio, por decirle aumentar la cantidad, y si aumentan que le den los valores reales que salen, no que primero ponen un valor y luego suben o bajan.	Que exista más difusión, principalmente lo que más nos cuesta y es en lo más nos toca trabajar es romper la mentalidad de la gente, de que no debemos unimos por obras, sino que existe otras cosas, por seguridad, por convivir (...) el problema de estas asambleas es que nos unimos por obras, por cosas materiales, por cosas físicas, todavía no se abre esas barreras, o sea, no se entra al corazón mismo de las personas (...) eso es lo difícil, el llegar al corazón de la gente, el lograr difundir lo que es la PC, todavía la gente no sabe cuál es el derecho y la obligación de la participación (...) que sepa la gente y lograr que la gente se empodere, ahí lograremos diversidad, pero no se difunde, no se ha logrado difundir lo bello que es este proceso, lo lindo que es participar en esto, no se ha logrado.	No sé, a mi me gustaría que por ejemplo, el año pasado fue en el CDC de Carapungo, el otro año me parece que fue en Marianas, eso me gusta, de que no se centren solamente aquí sino de que estén en un lado, en otro lado, que se visiten los barrios, tenemos casas comunales donde es suficiente el espacio para que vayan y que de paso conozcan, porque por ejemplo, cuando yo estoy en una cosa del barrio y me toca presentarme yo no me presento solo con mi nombre sino también con mi barrio (Otra cosa) no, no, o sea, que de pronto tengan ideas ellos pero a mí me parece muy bien como está.	Que después de la obra terminada, que la gente del municipio no se aleje, no deje de importarle lo que terminaron, que puedan seguir en comunicación con los ciudadanos para ver que si les gustó, si hay otro cambio, o qué se puede hacer, incluso porque decían que hay presupuestos que la mitad ponen ellos y la mitad la comunidad, 50-50, para ver eso, incluso se podía ver eso, hacer reuniones para ver si les gustó, qué mas falta, que no se pierda la comunicación entre el municipio con los ciudadanos.
17	Yo creo que lo que ya queda escrito eso se mantiene y por más que salga el presidente Correa la revolución se mantiene.	No, va a ser difícil y no va ser con la transparencia que ahorita, nosotros como organizaciones nos tocaría presionar y tomarnos la situación por lógica, si viene una persona que no está de acuerdo con este proceso obviamente a qué viene, a destruir el proceso, a boicotear el proceso (...) y cómo boicotear principalmente este proceso, dañando la PC, porque ese es el poder que tiene esta transformación, este proceso.	Yo pienso que no, yo pienso que si entra otro gobierno se termina, por eso tenemos que socializar, saber, políticamente me gustaría que no cambien, porque es todavía un proceso que no está bien enraizado, falta todavía, yo de pronto ya estoy como se dice con las raíces desde abajo, no pero hay compañeros que no están así, están entre ojalá se vayan rápido, y no, porque no conocen como en realidad es.	Esperamos que así sea, sí.
18	Bueno, en esta parte creo que por eso estamos en la Revolución Ciudadana, el pueblo es el que manda ahora (reclamarían) nosotros, especialmente las personas que estamos conformado las veedurías, se haría formar un	Le votamos, sabes por qué, bueno Quito tiene una mentalidad revolucionaria, nosotros hemos votado presidentes, le votamos sabes por qué, porque no queremos un retroceso y le votamos porque estamos ya organizados (están la ciudadanía consolidada para votar a	Nos tocaría protestar, porque no me parece, no me gustaría que se pierda, porque yo que ya sé el proceso no me gustaría que se pierda porque, cómo participamos la comunidad, entonces no, no, o sea, que eso que no han hecho en años, eso	Sí esto se quedara ahí no habría ni quien nos motive, ya no se harían cambios y comenzarían nuevamente las desigualdades. Si de algo aprendimos en las charlas, dando nuestras opiniones, sí implementaríamos algo, haríamos hacer llegar

	organismo más grande para poder reclamar en grupo.	un alcalde) sí, mira, Quito es algo que el rato donde le pinchas no se desinfla, te escupe, nosotros pensamos, y de hecho en eso estamos trabajando, que no se logre perder este espacio, hablando ya en el plano nacional, este espacio es el que ha consolidado la Revolución Ciudadana, no queremos y no vamos y estamos peleando para no perder este espacio, sin embargo, estamos consolidando y armando para lo que venga y no creo que nadie se atreva a irse contra el poder popular que ahorita está reforzado, imagínate ahora estamos blindados por una coraza que es la Constitución, antes te mandaban a la policía y te hacían leña, o sea, en un dos por tres nos acababan, entonces ahora no pueden hacer eso porque estoy en mi derecho, la Constitución me otorga ese derecho.	de que la comunidad participe como yo digo, el pueblo es el mandante, pero para eso también somos el mandante, no para hacer huelgas con piedras, matanzas, pero sí protestar de alguna manera, con una marcha pacífica para que esto siga porque esto es muy importante.	nuestro pedido al municipio, que se vuelva hacer cómo antes, que se tome en cuenta nuestra opinión porque quienes vivimos aquí somos nosotros.
Prg	<b>José Jiménez</b> Presidente Barrio Buena Vista 31/7/2013	<b>Gladys Pijal</b> Representante Barrio San José 5/8/2013	<b>Jorge Bahamonde</b> Presidente Barrio Jesús del Gran Poder 7/8/2013	<b>María Vega</b> Presidenta Conjunto Pueblo Blanco I 27/8/2013
1	Es ahorita digamos, en todos los barrios hay comités, entonces se participa, la ciudadanía participa, no es como antes que no participábamos, entonces se participa.	Para mí la PC, como dice la palabra, es donde todos los ciudadanos podemos participar en diferentes asambleas y tomar decisiones.	PC para mí ha sido que nos han tomado en cuenta para opinar y expresar los sentimientos y necesidades de la comunidad, nosotros como dirigentes somos quienes llevamos las inquietudes de los socios a que se nos atiendan de una u otra manera, aquí nos han dado con este modelo de PC la oportunidad de opinar y estar adentro, de ver cómo se reparten los presupuestos.	Que nos toman en cuenta a los dirigentes para poderles dar sugerencias, que nos involucran y toman en cuenta para ver lo que ellos quieren preparar.
2	Verá, hoy se cumple, primero se prioriza la obra, se hace el seguimiento y se da cumplimiento (...) nosotros siempre como dirigentes fijamos una obra, lo más urgente dentro de cada barrio, por sectores también, siempre se ha pedido lo más esencial para el barrio.	Dar obras a la masa que lo necesitan o lo requieren (...). Se prioriza donde hay más población y hay más necesidades y también no tiene que haber tenido obras tan seguidas porque hay barrios que están haciendo y haciendo obras y hay otros barrios que están rezagados pero en esta parte sí se toma en cuenta a todos los barrios.	En el caso del municipio tienen un presupuesto que dan para hacer obras y ese presupuesto se ha repartido de acuerdo a las necesidades y de acuerdo a los documentos que los barrios estén en regla, se compartió el presupuesto.	Es un presupuesto que nos dan no individualmente sino grupal, por eso se llama participativo para todo el presupuesto nos hacen participar a todos los barrios.
3	No	San José de Minas	PP de Consejo Provincial y Junta parroquial, no otro.	No
4	No	Específicamente no lo sé	No	No
5	Positivo, porque verá ahorita como usted sabe el gobierno está ayudando bastante, tanto como gobierno nacional y tiene harta comunicación con los gobiernos tanto provinciales como cantonales, pienso que ahorita más que nunca se da eso, es positivo.	Me parece muy correcto que esté esas leyes y no solamente que se encuentre en libros, en estatutos, en leyes, sino que se ejecuten como lo están realizando y eso es muy bueno para la ciudadanía.	Claro, porque eso nos da mayor seguridad a que ese presupuesto llegue a los que más necesitan, en este caso a las comunidades que necesitamos.	Es positivo, porque si no, es como nosotros los ecuatorianos estamos mal acostumbrados, decimos sí, sí, y el rato de que se quiere ejecutar la obra no hay, y eso está bien hasta para que nosotros aprendamos a ser más responsables.
6	El motivo de nosotros es porque antes no había esto y ciertamente en tiempo de política llegaban a nuestro barrio, nos decían hagamos esto, vamos a hacer esto, pero llegado el momento ya estaban en su puesto se olvidaban, y ahora no es así, participamos, el municipio nos hace participar, entonces participamos de ello y por	Porque en la parroquia de Llano Chico hay muchas necesidades, una de las necesidades es el alcantarillado, tenemos problemas aún en el alcantarillado (...) eso es lo que me ha motivado, estar al frente de mi barrio y hacer algo por la parroquia.	A mí más me ha llevado la preocupación que no se han llegado a culminar obras, que se necesitan cosas y no se ha podido avanzar, entonces en la comunidad no todos tiene la posibilidad económica de aportar, y habiendo estas oportunidades de manejarse y bajarse costos, entonces ese es el objetivo mío, ver a la comunidad, a mi barrio que se	Porque quiero saber si esos presupuestos llegan a las obras que fueron destinadas, entonces me ha motivado a ser veedora del municipio y vi otra parte como ciudadana que se dé cumplimiento a lo que se ofrece, que no quede en un simple papel.

	eso cuando el municipio nos pide también gente salimos a comisiones por ahí a tanta cosa, nos van conociendo, nos han conocido y eso nos sirve, eso es lo bueno, hoy hacemos cumplir también, para hacer cumplir nosotros hemos tenido recorridos, recorrimos las obras, si ya se dan las culminaciones, todo eso.		sienta bien, que cumpla sus necesidades.	
7	Bueno limitaciones no ha habido tanto (...) nos han atendido, nos han abierto las puertas, nunca nos han negado, ahí sí, siempre lo que hemos anhelado pedir, nos están cumpliendo, nos están haciendo (En la comunidad) en las reuniones hay mucho, eso se da no solamente en mi barrio, siempre se da, hay problemáticas dentro de los moradores, no colaboran todos, no son bien unidos, algunos suelen ser, se van por un lado, piensan que es negativo y así, eso se da siempre en todo lugar.	Si hay muchas limitantes que a veces no nos quieren dar, que sé yo, como prioridad, más bien la prioridad es la zona urbana y no la zona rural, la rural es como que recién están dando mayor apertura, pero viendo a futuro, nosotros vamos a ser también como ciudades y anteriormente eso no se veía, era la última rueda del coche las parroquias (...) (Limitaciones en la comunidad) al inicio sí, porque cuando ya se dio una determinada obra se tenía que estar, por ejemplo, regularizada la calle, con su normas, pero esos planos no existían y hasta ahora recién están poniendo nombre a las calles y peor que esté determinado el número de metros que va a tener la calle (...) si no se pone uno al frente se queda ahí la obra.	Siempre hay sus problemas pero si se ha pulido, hay sus inconvenientes, a veces la gente oferta y no cumple, entonces ha tocado moverse los presupuestos (En la comunidad) no para nada, aquí es quien se interesa tiene que estar al frente, en este caso la comunidad en las sesiones se maneja, hace lo que el presidente hace, si tenemos un buen presidente se hace sino no se hace.	A veces el tiempo o las horas muy de noche que se realizan, a veces el transporte, eso me ha limitado (...) por parte de la ciudadanía, en que a veces no se cumple, primero en la parte económica, segundo en que a veces no son barrios regulados, porque primero toca regular el barrio, entonces en esa parte si se han encontrado inconvenientes.
8	Lo negativo por ejemplo (...) cuando hacen una obra, lo que plantan es, por ejemplo, el municipio y desde la alcaldía, plantan un cartelón que dice tal obra se hizo por tanto y los montos son exagerados, solo en eso, no sé si todo el dinero se invertirá en la obra o yo que sé pero eso es lo negativo. Lo positivo por ejemplo son buenos materiales, con fiscalizadores para que nos coloquen material bueno, no es como antes, cogían no más y ponían por poner, bien hecho, eso es lo positivo.	Positivo es que hay la asamblea de toda la gente que quiera participar y algo negativo veo que no hay una difusión a nivel de toda la parroquia, hay sectores que no tienen conocimiento de que se va a hacer esto, uno porque está ahí y se está viendo las necesidades y golpeando las puertas de la Junta uno se conoce a veces, pero si no fuese así hay muchos barrios que están como quedados, ellos no participan porque no saben, no se difunde para que tenga conocimiento para toda la población (...) lo malo es que todavía no tenemos suficiente presupuesto para estar en una mejor posición en salud, educación y bienestar.	Negativos es que a veces la comunidad no cumple con la parte que le corresponde de aporte y se paraliza las obras, lo positivo es que todas las obras que se han planteado han llegado a su término.	La parte negativa es que muchas de las veces la comunidad no colabora, todo le dejan al municipio, que ellos hagan, cuando hay que hacer una minga, ellos esperan que les hagan y eso es una parte negativa porque yo pienso que todos los barrios tienen una persona que está a la cabeza y ellos deben organizarse (...) la parte positiva es que, por ejemplo, por parte del municipio ellos están más pendientes que nosotros como veedores, el municipio está llamando a ver si ya llegó el material, a ver si ya inició la obra, a ver si el dirigente está ahí pendiente, entonces, y a veces el dirigente dice no, no, no ha llegado porque a veces él desconoce que debía estar a cargo, entonces esa es una parte positiva, que a nosotros nos toca involucramos bastante en el presupuesto (...) la parte positiva de todo esto es que a uno puede sacar obras para los barrios que no son particulares, tienen más opciones, más bonito se les ve los parques, las calles, entonces eso si es una parte positiva, porque recuerde que antes a nosotros no nos involucraban en ningún gobierno, no le tomaban en cuenta, yo desde que tengo uso de razón nunca nos llamaban a participar.
9	Pienso que sí, porque eso es	La participación en los barrios se ha	Claro, si, porque ya le digo es	Sí, antes no sé si mis

	<p>lo que estamos tratando siempre de hacer, el seguimiento, pienso que sí. Sí se palpa, nosotros mismos como dirigentes, cuando nos invitan a un curso de capacitación llevamos, damos y motivamos a la gente, entonces la gente va participando más, cada día va más, o sea, va aumentando más y va creyendo más en lo que los municipios hacen.</p>	<p>mantenido igual en vez de aumentarse, porque no hay una difusión de que se van a realizar.</p>	<p>un ahorro, yo licité el adoquinado está en 25 dólares y a nosotros nos salió a 8 dólares, entonces la comunidad se incentivó por bajar los costos y tener un barrio bien terminado.</p>	<p>compañeros conocían de esto, entonces antes uno no se involucra porque se tiene desconocimiento de las cosas que se pueden hacer (...) ahora hay un presupuesto solo para lo cultural, lo que antes no había, entonces un chico puede hacer cultura, los barrios pueden hacer intercambio de cultura, ir de un lado a otro, porque por lo menos le ayudan en el transporte y antes no lo había.</p>
10	<p>Sí, porque todo nos indican, tanto en la Junta Parroquial o en los municipios, no es a oscuras.</p>	<p>Sí, eso es muy positivo, como le digo anteriormente no se tomaba en cuenta a la parroquia y ahora sí se lo está haciendo. Primero, por esto que se da en el INCOP, es abierto para las personas que quieran participar en ejecutar las obras; segundo, en mi caso me ha tocado estar presente viendo cómo se ejecuta, qué avances se tiene, qué tipo de material es el que se utiliza, igualmente las personas de la Administración están pendiente de cómo está realizándose la obra, de cómo se sigue avanzando, a pesar de que se termine, hay algo que corregir, igual lo corrigen, entonces, es un poco exigente y no es solo que nos dan el dinero y allá se hace, no, más bien ahora es visible la obra que se está haciendo y más concreta.</p>	<p>No le podría asegurar que se realicen con transparencia, porque Ud. sabe que tenemos el tema de compras públicas y todo se lo hace por compras públicas, pero en sí ese ya es un mecanismo de compras públicas que lo maneja nivel interno el municipio y para nosotros lo que cuenta es el presupuesto que elabora el municipio y se paga, como lo maneje internamente las compras públicas eso si no tenemos conocimiento.</p>	<p>En todos no, si hay algunas cosas que tiene sus falencias, a nivel general sí (...) ellos cada seis meses nos llaman para que veamos en qué se está gastando el dinero, qué se ha hecho, entonces ellos presentan facturas y todo eso, y ellos igual como parte pública si compran un sánduche tiene que darle para se sepa en qué se están gastando, entonces en eso sí ha habido transparencia, incluso el mismo alcalde llama a dar sus gestiones, lo que gasta el dinero, y aunque sí, no hay el 100% que nos agrada, siempre va a haber algo que no esté bien, pero la mayoría si lo están haciendo transparente.</p>
11	<p>Sí, porque ahorita trabajan unidos (...) sí porque hay la comunicación, pienso que sí.</p>	<p>Sí, en diferentes ámbitos, por ejemplo, en la parte de obras, la primera cosa que la gente hace es acercarse a las instalaciones de la Administración, haciendo los oficios correspondientes para encaminar la obra, porque la Administración encamina dependiendo de lo que se está requiriendo, entonces, como yo he estado varias veces en la Administración, yo veo a la gente que va mucho allá, inclusive hay casos de seguridad o de comisaría que se requiere acá en la parroquia igual lo están haciendo con oficios al municipio.</p>	<p>Bastante, hay más aceptación, hay más atracción de la gente hacia el municipio, antes éramos aislados y las obras eran entre amigos, parientes, y la gente que era cercana a los dirigentes del municipio, en cambio ahora se nos toma en cuenta y tenemos voz y voto para estas obras.</p>	<p>Sí, hay un poco más de integración de la gente en general para todas las áreas.</p>
12	<p>Sí, porque nosotros dentro de las priorizaciones, ahorita se está priorizando y se está dando facilidades a los barrios que no reciben, por ejemplo por año, si se ha cogido la obra el otro año al año siguiente no se puede recibir otra obra, sino se da prioridad a los barrios que no han recibido.</p>	<p>Sí ha habido un aumento de los recursos, no es lo suficiente pero ha habido un avance. (...) Ahora si se ven obras donde no había nunca obras, se ven avances pero por ejemplo, en cuestiones solamente de calles, de agua potable, alcantarillado, pero en salud falta bastante, educación falta bastante, y eso es como si lo están dejando atrás.</p>	<p>Sí, tanto como a los sectores menos favorecidos no, pero si a los sectores que se han incentivado por trabajar, porque hay sectores menos favorecidos que asimismo no tienen dirigentes ni organizaciones ni nada y están en cero, para trabajar en un PP tiene que tener una organización y haber un representante que lidere esto, sino no, usted puede ser un barrio marginal y tener necesidad de agua y no le van a parar asunto sino presenta, sino opina o se legaliza.</p>	<p>Sí, porque mire, hay barrios que ni siquiera llegaba agua y ahora lo están tendiendo, no tenían alcantarillado, por ejemplo lo que es San Miguel de la Comuna, Bellavista de Marianas, entonces ya están haciendo adoquinados, ya están haciendo bordillos, entonces si están llegando a barrios que yo les digo marginados, los están tomando en cuenta.</p>
13	<p>Si ha habido eso, en los presupuestos que no reciben los barrios, pero en eso pienso que a veces es por lo mismos dirigentes que no están al pendiente, no se</p>	<p>Si ha habido, yo estuve el año pasado en una discusión entre el presidente de la Junta con la Administración Calderón donde se reducía muchísimo el presupuesto de Llano Chico, entonces el Sr. no</p>	<p>Bueno a nivel de comunidad que a veces el presupuesto no llega para todos, digamos la comunidad necesita unas seis calles pero lamentablemente no se puede, hay que distribuir</p>	<p>Algo que si pude ver fue lo del condominio el Colibrí, se le quitó la obra porque los moradores no tuvo el dinero que le correspondía, su porcentaje de la comunidad,</p>

	acercan en toda reunión, porque hay que estar atrás, ahí, para poder seguir y lograr el objetivo que se quiere, porque si no estamos ahí entonces no se sabe las reuniones cómo se han dado y se pierde eso (A nivel institucional) Yo acá en el municipio no he tenido ningún conflicto, todo lo que he pedido me han ayudado y por eso mi barrio gracias a Dios ha prosperado.	quiso firmar los documentos porque se veía afectada la parroquia, más adelante hubo diálogos, y se llegó a un acuerdo, pero aumentando el presupuesto.	entonces, en el proceso distributivo te dan tres, entonces se quedarán tres un poco molesta la comunidad pero no todo se lo puede hacer, entonces ahí hay un poco de inconformidad porque no se avanza a hacer todo lo que se quisiera hacer. En cuanto al municipio no porque ellos tienen un presupuesto este año anterior creo que fue de 2 millones de dólares y se reparte hasta que se acaba los dos millones de dólares para la ejecución.	entonces el dirigente se molestó, dijo que no, que no pueden, entonces se les da a la otra obra que sigue, entonces eso si le molesta al barrio pero ya no es culpa del municipio.
14	La gente viendo que tenemos las obras que ha dado el municipio, la Administración, la gente se une, dice no, hoy si hay obras, entonces unámonos para trabajar en conjunto, porque si no hay obras es cuando la gente se va por otros lados.	Como en todas partes cuando hay necesidad entonces la gente se une, y eso ha habido aquí, pero los barrios que ya tienen todo, en cambio ellos ya no se unen, porque dicen, para qué unirme si ya tengo todo, si ya no hago nada, pero la gente que tiene todavía problemas, que quiere obras están unidos.	Si, sino fuera por el PP no se podría llegar a hacer las obras.	A mí a lo menos me ha fortalecido bastante en algunas inquietudes, porque antes yo no sabía que eso si podía competirle o era competencia del municipio, entonces uno eso muchas veces no se reclamaba porque no se sabía, entonces usted teniendo conocimiento transmite a compañeros, entonces ellos saben que si se puede fortalecer yendo a una entidad.
15	Positivo, porque siempre se ha dado, yo como le digo, dentro de mi barrio se han dado los presupuestos, para mí es positivo.	Positivo, porque ya no se le da las obras solo hablando tras una puerta o sentándose en el escritorio y hablando solamente con el presidente como se hacía antes, sino que es abierto en asamblea donde se discute por qué se toman esas decisiones y por qué se prioriza esas obras, en asamblea general, eso es muy bueno.	Positivo, al principio un poco de experiencia que les faltó pero en los dos últimos años se cubrieron los errores (errores como cuáles) el tema de las distribuciones, cuando se inició a hacer el proceso las distribuciones no tenían por decir una lógica, se trataba de dar sin que llegue con esa distribución a todos, no eran los criterios claros, en cambio ahora si están con las reglas de juego claras.	Positivo, porque es un presupuesto que nos ayuda a todos los barrios, sea poco, sea grande, con una obra, dos obras que se gane el barrio la ayuda es bastante.
16	Yo lo que quiero aquí agregar es dentro de las partidas presupuestarias, es que habemos tantos barrios que necesitamos todavía obras, sería mejor que en las partidas presupuestarias den un poco más o les den a los municipios también más (...) eso sería para tener más opción, para que todos los barrios tengamos todas las bases, todos las vías, todo lo que se necesita.	Hacer reuniones de las personas que estábamos en el seguimiento para saber qué es lo que está pasando en cada barrio, para así, encaminar y dar una mejor guía a los procesos que tienen que realizarse en cada barrio, en cada obra (...) que aumenten el presupuesto porque es poco lo que nos dan, yo se que Calderón es una de las partes donde hay muchísima población y que se requiere más pero tampoco nos dejen acá relegados, es como decir, le sobra, cojan o no.	Serían mínimos los cambios, distribuir equitativamente los recursos viendo a los que más necesitan, viendo las prioridades. Mantener la equidad con los que realmente necesitan.	Bueno, tal vez en este tiempo que me he dado cuenta es un poco más de planificación, y algo preciso que toca hacer en planificación es de realmente trabajar mucho con lo que es el área de recreación, a los jóvenes involucrarlos, porque a todo lado que yo he ido, con todos los dirigentes es el mismo problema, que los jóvenes esto, que los jóvenes esto otro (...) entonces sería bueno sugerirles eso, que se haga un poco más de recreación, que nos den áreas verdes.
17	Pienso que en cada gobierno que se cambie o cambie el administrador, debe seguir porque ya eso queda, hay presupuestos que quedan alineados, ha de haber algún cambio pero no todo, creo que tiene que seguir.	Realmente no lo sé, si es que sigue ya sea en este caso el Eco. Luis Reina a la cabeza, habrá esa seguridad de que el presupuesto va a darse en asambleas y viendo las necesidades de los que más lo necesitan, pero si es que hay, que se yo de otro partido, por ejemplo de derecha, no creo que se mantenga, más bien yo creo que se van a ir por otras partes.	Esta política no sé, porque todo el mundo cambia las políticas, las ordenanzas se cambian, la reglamentación se cambia, dependerá del nuevo alcalde que entre.	Yo pienso que de ahora en adelante sí porque ya está reformada esta ley, y ya se debe eso ejecutar esté este gobierno o el que venga tiene que seguir trabajando con estos presupuestos, por lo menos esta es mi idea, que este gobierno o el otro gobierno que venga igual tiene que seguir haciendo obras para toda la comunidad.
18	En ese caso nosotros como comunidad haríamos un levantamiento para hacer ese reclamo, al nivel o donde nos toca, dónde sea la	Por ejemplo en mi caso, nosotros estamos unidos en este barrio, es el Barrio San José, yo lo primerito que haría es dar a conocer la inconformidad, topando las puertas	A nivel barrial si nos organizaremos nosotros para pedir que se de continuidad a este presupuesto, porque esto si ha funcionado (...) Tendríamos	Yo pienso que la gente se levantaría porque ellos ya esperan obras para todos los barrios, o sea, yo pienso que ahí la gente no se dejaría quitar

	<p>competencia para hacer ese reclamo, que porqué razones no se cumple.</p>	<p>que sean necesarias para que siga como se ha mantenido estos tres años de PC.</p>	<p>que convocar y de paso hay ideas de hacer la asociación de barrios, tendríamos que convocarnos como presidentes a nivel barrial para ver, estamos por ver si se conforma la asociación de barrios y tener un poder político para también exigir.</p>	<p>lo que ha logrado, lucharía por tener todo lo que tiene ahora.</p>
--	---	--	---	---