



Pontificia Universidad  
Católica del Ecuador

Maestría en Gestión del Desarrollo Local Comunitario

Tesis previa la obtención del Título de Magister en Desarrollo Local Comunitario

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL,  
INDICADORES PARA MONITOREAR LOS PRESUPUESTOS LOCALES  
PARTICIPATIVOS

Autor: Patricio Pozo

Director: Mgtr. José Antonio Martínez

Quito, 2018

## INDICE

<b>INDICE DE TABLAS.....</b>	<b>VI</b>
<b>INDICE DE GRÁFICOS: .....</b>	<b>VII</b>
<b>INDICE DE MAPAS: .....</b>	<b>VII</b>
<b>INDICE DE ANEXOS:.....</b>	<b>VII</b>
<b>RESUMEN .....</b>	<b>1</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>2</b>
<b>DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>1.1 Introducción. ....</b>	<b>2</b>
<b>1.2 Antecedentes. ....</b>	<b>2</b>
<b>1.3 Línea y Sublínea de Investigación. ....</b>	<b>3</b>
<b>Línea de Investigación: .....</b>	<b>3</b>
<b>Sublínea de Investigación .....</b>	<b>3</b>
<b>1.4 Justificación. ....</b>	<b>3</b>
<b>1.5 Objetivos .....</b>	<b>6</b>
<b>1.5.1 Objetivo General .....</b>	<b>6</b>
<b>1.5.2 Objetivos específicos .....</b>	<b>6</b>
<b>1.6 Planteamiento del Problema. ....</b>	<b>6</b>
<b>1.7 Hipótesis.....</b>	<b>7</b>
<b>1.8 Marco Metodológico .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>13</b>
<b>FUNDAMENTOS TEORICOS .....</b>	<b>13</b>

<b>2. Introducción.</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1 Desarrollo Humano Sostenible.</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1.1 Breves antecedentes.</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1.2 Amartya Sen: Desarrollo y libertad real.</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1.3 Amartya Sen: Desarrollo, capacidades, ética y política pública.</b> .....	<b>16</b>
<b>2.2 Desarrollo local.</b> .....	<b>20</b>
<b>2.2.1 Qué implica el Desarrollo Local.</b> .....	<b>21</b>
<b>2.2.2 Perspectivas.</b> .....	<b>22</b>
<b>2.2.3 Posibilidades del desarrollo local en medio de la globalización.</b> .....	<b>24</b>
<b>2.2.4 Retos del desarrollo local.</b> .....	<b>25</b>
<b>2.2.5 Gestión sistémica del desarrollo local.</b> .....	<b>27</b>
<b>2.3 Participación Ciudadana.</b> .....	<b>28</b>
<b>2.3.1 La participación ciudadana como un derecho.</b> .....	<b>28</b>
<b>2.3.2 La participación ciudadana es más que un voto.</b> .....	<b>30</b>
<b>2.3.3 La participación ciudadana y su posibilidad de incidir en la transparencia.</b> .....	<b>33</b>
<b>2.3.4 La participación ciudadana en ámbitos locales.</b> .....	<b>35</b>
<b>2.3.5 Participación ciudadana, PLP y DLHS.</b> .....	<b>35</b>
<b>2.4 Tejido Social y Gobernanza</b> .....	<b>38</b>
<b>2.4.1 El tejido social facilita la participación ciudadana y a la vez es su reflejo.</b> .....	<b>38</b>
<b>2.4.2 Gobernanza, clave para fortalecer el tejido social y la participación ciudadana.</b>	<b>42</b>
<b>2.5 Calidad de Vida</b> .....	<b>44</b>
<b>2.5.1 Calidad de vida, aportes para su definición</b> .....	<b>44</b>
<b>2.5.2 Calidad de vida y DLHS.</b> .....	<b>46</b>
<b>2.5.2 La calidad de vida puede incorporarse en los PLP.</b> .....	<b>47</b>
<b>CAPÍTULO III.</b> .....	<b>49</b>

<b>3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA - MARCO LEGAL.</b> .....	<b>49</b>
<b>3.1 Aspectos generales</b> .....	<b>49</b>
<b>3.2. Instrumentos jurídicos</b> .....	<b>51</b>
<b>3.2.1. Constitución</b> .....	<b>51</b>
<b>3.2.2. Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV).</b> .....	<b>51</b>
<b>3.2.3. Ley Orgánica de Participación Ciudadana.</b> .....	<b>52</b>
<b>3.2.4. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).</b> .....	<b>53</b>
<b>3.2.5. COPYFP. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.</b> .....	<b>54</b>
<b>3.3. Guía sobre Participación Ciudadana de la SENPLADES</b> .....	<b>54</b>
<b>3.3.1. Constitución, LOPC y COOTAD.</b> .....	<b>54</b>
<b>3.3.2. PLP en el marco legal.</b> .....	<b>56</b>
<b>3.3.3. Ordenanzas</b> .....	<b>68</b>
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	<b>70</b>
<b>INDICADORES DE LOS PRESUPUESTOS LOCALES PARTICIPATIVOS</b> .....	<b>70</b>
<b>4.1. ACERCA DE LOS PRESUPUESTOS LOCALES PARTICIPATIVOS</b> .....	<b>70</b>
<b>4.1.1 Rendición de Cuentas, Control Social</b> .....	<b>72</b>
<b>4.1.2 Indicadores Nacionales de Participación Ciudadana.</b> .....	<b>73</b>
<b>4.1.3 Actores de los presupuestos participativos.</b> .....	<b>74</b>
<b>4.2. PRELIMINARES Y PROCEDIMIENTOS DE LOS PLP</b> .....	<b>74</b>
<b>4.2.1 Potencialidades de los PLP</b> .....	<b>75</b>
<b>4.2.2 Etapas preliminares de los PLP</b> .....	<b>75</b>
<b>4.2.3 Ciclos de los PLP.</b> .....	<b>76</b>
<b>4.2.4 Los PLP en el territorio.</b> .....	<b>76</b>
<b>4.2.5 Características que debe tener un indicador</b> .....	<b>79</b>

<b>4.3. REVISIÓN GENERAL DE INDICADORES UTILIZADOS PARA DAR CUENTA DE LA MARCHA DE UN PROYECTO .....</b>	<b>80</b>
4.3.1 Información General.....	80
4.3.2 Indicadores para monitorear el proyecto. ....	80
4.3.3 Indicadores para evaluar el proyecto.....	81
4.3.4 Indicadores de impacto.....	81
4.3.5 Indicadores de empoderamiento.....	82
<b>4.4. SELECCIÓN DE INFORMACIÓN PARA LA COMUNIDAD. FASES DE LOS PROYECTOS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....</b>	<b>84</b>
4.4.1 Datos generales .....	84
4.4.2 Monitoreo.....	84
4.4.2.1 Indicador Eficacia.....	85
4.4.2.2 Indicador Eficiencia.....	86
4.4.2.3 Indicador Calidad.....	87
4.4.3. Evaluación.....	87
4.4.4. Impacto .....	87
4.4.5. Empoderamiento .....	90
4.4.5.1 Características de una comunidad u organización empoderada.....	93
4.4.5.2. Indicadores de empoderamiento social.....	95
4.4.5.3 Indicadores de empoderamiento político .....	97
4.4.5.4 Indicadores de empoderamiento económico.....	98
4.4.5.5 Propuesta para indicadores de empoderamiento.....	99
4.4.6 Relación Calidad de vida y empoderamiento .....	100
4.4.6.1 Factores intervinientes en la calidad de vida.....	101
4.4.6.2 Indicadores relativos a la calidad de vida .....	102
<b>CAPITULO V .....</b>	<b>110</b>

<b>PROPUESTA DE INDICADORES PARA LA COMUNIDAD.....</b>	<b>110</b>
<b>5.1 Indicadores sugeridos para la comunidad. ....</b>	<b>110</b>
<b>5.2 Ejercicio propuesto (hipotético).....</b>	<b>114</b>
<b>5.3 Propuesta Indicadores de Calidad de Vida. ....</b>	<b>114</b>
<b>5.4 Propuesta de Indicadores para el avance de la inclusión en la comunidad.....</b>	<b>117</b>
<b>CONCLUSIONES. ....</b>	<b>120</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>123</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>125</b>

## **INDICE DE TABLAS**

<b>TABLA No. 1: MARCO LEGAL INSTANCIAS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....</b>	<b>50</b>
<b>TABLA No. 2: MARCO LEGAL PARTICIPACIÓN CIUDADANA (LOPC).....</b>	<b>55</b>
<b>TABLA No. 3: MARCO LEGAL PARTICIPACIÓN CIUDADANA (COOTAD, COPFP) .....</b>	<b>56</b>
<b>TABLA No. 4: MARCO LEGAL PARTICIPACIÓN CIUDADANA (CONSTITUCION DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR).....</b>	<b>59</b>
<b>TABLA No. 5: MARCO LEGAL PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (LOPC).....</b>	<b>60</b>
<b>TABLA No. 6: MARCO LEGAL PARTICIPACIÓN CIUDADANA (COOTAD) .....</b>	<b>61</b>
<b>TABLA No. 7: MARCO LEGAL PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (COPFP).....</b>	<b>68</b>
<b>TABLA No. 8: MARCO LEGAL PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTRO SOCIAL (DMQ) .....</b>	<b>69</b>
<b>TABLA No. 9: CARACTERÍSTICAS DE LOS INDICADORES .....</b>	<b>79</b>
<b>TABLA No. 10: DIFERENCIAS ENTRE LINEA DE BASE Y DIAGNÓSTICO INICIAL .....</b>	<b>89</b>
<b>TABLA No. 11: CARACTERÍSTICAS DE EMPODERAMIENTO .....</b>	<b>93</b>
<b>TABLA No. 12: INDICADORES DE EMPODERAMIENTO SOCIAL.....</b>	<b>95</b>
<b>TABLA No. 13: INDICADORES DE EMPODERAMIENTO POLÍTICO .....</b>	<b>97</b>

<b>TABLA No. 14: INDICADORES DE EMPODERAMIENTO ECONÓMICO .....</b>	<b>98</b>
<b>TABLA No. 15: OPERACIONALIZACIÓN DEL CONSTRUCTO EMPODERAMIENTO .....</b>	<b>99</b>
<b>TABLA No. 16: INDICADORES CALIDAD DE VIDA UN-HABITAT.....</b>	<b>103</b>
<b>TABLA No. 17: OPERACIONALIZACIÓN CALIDAD DE VIDA .....</b>	<b>109</b>

#### **INDICE DE GRÁFICOS:**

<b>GRAFICO No 1: GESTIÓN SISTÉMICA DEL DESARROLLO LOCAL .....</b>	<b>28</b>
<b>GRAFICO No 2: TIPOS DE POBLACIÓN .....</b>	<b>86</b>
<b>GRAFICO No 3: CALIDAD DE VIDA.....</b>	<b>101</b>

#### **INDICE DE MAPAS:**

<b>MAPA No 1: DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO .....</b>	<b>12</b>
---	-----------

#### **INDICE DE ANEXOS:**

<b>ANEXO A: CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN EL DMQ.....</b>	<b>135</b>
<b>ANEXO B: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE .....</b>	<b>136</b>
<b>ANEXO C: MAPA DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN EL ECUADOR....</b>	<b>137</b>
<b>ANEXO D: CICLO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO .....</b>	<b>138</b>
<b>ANEXO E: NORMAS QUE RIGEN LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....</b>	<b>139</b>
<b>ANEXO F: MECANISMOS DE DEMOCRACIA .....</b>	<b>141</b>
<b>ANEXO G: SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LOS GAD .....</b>	<b>142</b>
<b>ANEXO H: NIVELES VS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....</b>	<b>143</b>
<b>ANEXO I: ETAPAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO .....</b>	<b>144</b>
<b>ANEXO J: CUESTIONARIO DE ENCUESTA EXPLORATORIA .....</b>	<b>145</b>
<b>ANEXO K: RESULTADOS EN DRIVE DE LA ENCUESTA EXPLORATORIA .....</b>	<b>147</b>
<b>ANEXO L: EMPODERAMIENTO POLÍTICO.....</b>	<b>148</b>
<b>ANEXO M: INVESTIGACIÓN A NIVEL MUNDIAL RELACIÓN EMPODERAMIENTO PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....</b>	<b>149</b>

## RESUMEN

El derecho ciudadano a la participación ciudadana en los asuntos públicos está consagrado en la Constitución de Montecristi. En los últimos meses ha sido el centro de la polémica política en el país, en donde se ha constatado la importancia que para el gobierno representa el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Por otra parte, transversalmente a esta problemática, está el ciudadano común que ve una alternativa a su desarrollo local en los Presupuestos Locales Participativos (PLP), que es un mecanismo de la Participación Ciudadana. Este estudio propone que la comunidad beneficiaria de los proyectos realizados bajo la modalidad de los PLP tenga acceso a información de los proyectos por medio de indicadores, promoviendo el empoderamiento de estos, garantizando así su sostenibilidad.

**Palabras claves:** Participación ciudadana, presupuestos locales participativos, empoderamiento, sostenibilidad, indicadores.

## ABSTRACT

The citizen's right to participate in public affairs is enshrined in the Constitution of Montecristi. In recent months has been the center of political controversy in the country, where it has been noted the importance for the government represents the Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Moreover, transversally to this problem, there is the common citizen who sees an alternative to his local development in the Presupuestos Locales Participativos (PLP), which is a mechanism of Citizen Participation. This study proposes that the beneficiary community of the projects carried out under the PLP modality, have access to project information through indicators, promoting the empowerment thereof, thus guaranteeing its sustainability.

**Keywords:** Citizen participation, participatory local budgets, empowerment, sustainability, indicators.

## CAPÍTULO I

### DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

#### 1.1 Introducción.

La participación ciudadana es un elemento importante dentro del sistema democrático; no obstante, se encuentra en medio de una gran controversia en nuestro país. Desde el lado oficial se señala sus bondades, (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2016). Pero también, existen criterios que señalan deficiencias (Carrera, 2015), (Yela, Forteza, & Ortiz, 2015). Por otra parte, es un derecho que se debe respetar y promover. (Canto, 2008). En medio de la polémica está el ciudadano común que espera mejores días para él y su familia y, probablemente, una mejora en el sistema político del país, “Reorganizar la vida colectiva por la generalización de la democracia en las relaciones sociales y las instituciones”, (Houtart, 2011). Así mismo, desea que se mejore los servicios básicos, la seguridad y el control de la corrupción. En este sentido, el Desarrollo Humano Sostenible, en el que se conforman “espacios especiales de desarrollo, donde confluyen la naturaleza, la sociedad y la cultura y de los que se derivan las propuestas genuinas del modelo de desarrollo requerido” (Sáenz, 2016) se muestra como un referente teórico para tratar estos temas.

El presente trabajo abordará uno de los mecanismos más importantes de participación ciudadana, como es el de los Presupuestos Locales Participativos (PLP), como consta en la Constitución, artículo 100, Ley de Participación Ciudadana, artículos del 67 al 71 y otros. Se analizará la experiencia en la Administración zonal La Delicia del Distrito Metropolitano de Quito, en el año 2016. El objetivo principal es proponer indicadores tendientes a medir el impacto de los Presupuestos Locales Participativos en la calidad de vida. En este sentido, los indicadores permitirán operativizar la variable calidad de vida, proporcionando valiosa información a las comunidades y autoridades involucradas.

#### 1.2 Antecedentes.

A partir de la Constitución de Montecristi, la Participación Ciudadana forma parte del sistema democrático y constituye un elemento fundamental en la construcción de una sociedad

inclusiva y solidaria. Produce efectos positivos tanto en la sociedad como en el gobierno, pues la interacción entre comunidad e instituciones a través del seguimiento y control ciudadano hace ganar legitimidad a las instituciones estatales promoviéndose, además, el fortalecimiento de los talentos humanos involucrados en el proceso y aporta a la constitución – vigorización del tejido social.

Estos elementos, en principio, encuentran asidero jurídico en la propuesta del actual gobierno de transformar el modelo de la Democracia Representativa en Democracia Participativa. Luego de 10 años de gobierno cabe preguntarse ¿En qué situación se encuentra La Participación Ciudadana y el Control Social?, ¿Cuál es el efecto en el Desarrollo Local Comunitario?, ¿Los Presupuestos Locales Participativos constituyen un mecanismo real de la Participación Ciudadana?

### **1.3 Línea y Sublínea de Investigación.**

Línea de Investigación: Responsabilidad Social y Participación Ciudadana.

La participación ciudadana implica acción social colectiva que, en el caso específico de esta investigación, alude a la acción organizada de la ciudadanía como una posibilidad real de ejercer uno de sus derechos. No obstante, la participación ciudadana, también conlleva un compromiso ético-político frente a los múltiples desafíos existentes, lo cual, a su vez, alude al hecho de que dicha participación ciudadana es, simultáneamente, una Responsabilidad Social.

Sublínea de Investigación: Responsabilidad Social con la Gestión Pública.

Desde la perspectiva de esta tesis, nos parece que la sublínea debería decir “Responsabilidad Social en la Gestión Pública”, toda vez que en aquella gestión se involucra todo el proceso de planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales, con transparencia, rendición de cuentas y control social. En este caso se circunscribe a la que se despliega en el entorno local, donde interactúan actores ciudadanos e institucionales.

### **1.4 Justificación.**

La ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social fue publicada en el Registro Oficial el 9 de septiembre del 2009. No obstante, luego de siete años, la ciudadanía todavía requiere fortalecer sus capacidades para ejercer su derecho a la Participación Ciudadana y el Control Social. En particular, en lo que se refiere a contar con conocimientos y mecanismos

que le permitan intervenir en las decisiones para estructurar los presupuestos locales participativos, en el seguimiento durante su ejecución hasta la entrega de las obras programadas, así como en el empoderamiento de su posterior conservación y dinamización.

Los presupuestos locales participativos son procesos de democracia directa, en los que los ciudadanos no solo participan con el voto para elegir autoridades, sino que pueden discutir y decidir sobre las prioridades del gasto o la inversión y controlar la gestión del GAD correspondiente, sobre lo programado, los montos, los plazos y el cumplimiento de las normas establecidas, en las localidades donde desenvuelven su vida cotidiana, por ello, su directa relación con el Desarrollo Local y con el Desarrollo Humano Sostenible, toda vez que estos mecanismos contribuyen a mejorar la calidad de vida, lo cual también significa la relación de la vida con la naturaleza cercana y del planeta.

Vale aclarar que la asignación destinada para los presupuestos locales participativos no abarca toda la disponibilidad financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, sino una parte de ella; empero, para los ciudadanos representan la posibilidad de definir prioridades y de controlar y fiscalizar la ejecución de un presupuesto, en cuya definición participaron directamente.

Los Presupuestos Locales Participativos representan un mecanismo concreto de ejercer sus derechos ciudadanos y por ello es importante fortalecerlos por diversos medios, uno de los cuales es el uso de indicadores apropiados para que se cumpla con el objetivo de estos procesos sociales.

En la práctica, la toma de decisiones está revestida de complejidades, pero también lo está realizar un monitoreo efectivo, que mejore la gestión y la corresponsabilidad de los funcionarios y de los ciudadanos.

El sondeo preliminar efectuado en organismos tales como el INEC, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y en el SIISE sugiere la necesidad de fortalecer los indicadores que posibiliten el seguimiento adecuado de los presupuestos locales participativos. Probablemente, se hayan efectuado ciertas adecuaciones a aquellos emanados de la SENPLADES para monitorear el cumplimiento de aspectos presupuestarios.

Para lograr un impacto efectivo de los presupuestos locales participativos, como mecanismos de participación ciudadana y de mejora de las condiciones de vida, se deben considerar aspectos de gestión y cualitativos de las asignaciones y otras dimensiones igualmente importantes, tales como la gobernanza y la gobernabilidad, que evidencien la voluntad política de las autoridades, la presencia e interés de la ciudadanía, la definición de reglas de juego (para la toma de decisiones, para resolver desacuerdos) el funcionamiento de las veedurías, de los Consejos u otras instancias conformadas en el marco de los PLP, los procesos de capacitación emprendidos, los de comunicación, los de establecimiento de prioridades, etc.

En este trabajo de titulación, se pretende formular indicadores que contribuyan para que tal ejercicio (el de monitoreo) sea efectivo en el marco de los Presupuestos Locales Participativos y que se constituyan en mecanismos adecuados, fáciles de manejar por parte de la ciudadanía.

Como menciona Claudia Contreras, la Participación ciudadana se interpreta como un medio para mejorar la calidad de vida, profundiza la democracia y facilita la articulación social además de muchos otros beneficios (Contreras, 2015); no obstante, el proceso, que en este país se encuentra en construcción, no está exento de dificultades por lo que es necesario una revisión del estado actual de la Participación Ciudadana y Control Social.

Para los miembros de una comunidad es muy importante participar de las decisiones de todos los niveles del Estado y, además, ejercer el control de los bienes y políticas públicas, de esta manera el proceso de empoderamiento se fortalece.

Los presupuestos participativos son un componente del proceso de gobernanza que deben impulsar los GAD, por lo que se ha considerado aportar con herramientas con las que cualquier comunidad urbana o rural pueda realizar un seguimiento al presupuesto y verificar su cabal cumplimiento.

Este estudio se justifica al observar una falta de investigación en lo que se refiere a la información que debería recibir la comunidad para monitorear y evaluar los proyectos de PLP en el País. Esta práctica puede contribuir al empoderamiento, al fortalecimiento del tejido social, etc. constituyéndose en un elemento importante en el desarrollo de libertades y capacidades de

la comunidad, amén de representar un poderoso instrumento que permita el mejoramiento de su Calidad de Vida.

Otro aspecto que justifica este estudio es la necesidad de buscar mecanismos que permitan la sostenibilidad de los proyectos. Llama la atención, la cantidad de obras que se encuentran deterioradas por falta de mantenimiento en todo el País. Además de lo anteriormente expuesto, la principal justificación de este estudio es el beneficio que el fortalecimiento de los PLP puede representar para amplios sectores de la población.

## **1.5 Objetivos**

### **1.5.1 Objetivo General**

Formular un conjunto articulado de indicadores que contribuya para que la ciudadanía realice el monitoreo de los Presupuestos Locales Participativos en los GAD provinciales, cantonales y parroquiales.

### **1.5.2 Objetivos específicos**

- Identificar los indicadores existentes para monitorear la participación ciudadana en los organismos competentes.
- Investigar los mecanismos que se aplican, desde la ciudadanía, para monitorear la formulación y gestión de los presupuestos locales participativos.
- Investigar los procesos de rendición de cuentas que efectúan los GAD.
- Proponer indicadores que aporten al proceso de monitoreo de los PLP.

## **1.6 Planteamiento del Problema.**

A partir del 2007 y con la vigencia de la nueva Constitución, se ha inaugurado el Estado constitucional de derechos (Arias, 2008), en el que; entre otros, se ha reemplazado los derechos políticos de la Constitución de 1998 por los derechos de participación ciudadana, consagrándose los derechos a participar en los asuntos públicos, presentar proyectos de iniciativa popular, ser

consultados y fiscalizar todos los actos públicos, etc. Como se puede inferir, la aplicación efectiva de estos conceptos produce diversos efectos beneficiosos en la población.

En este marco, los Presupuestos Locales Participativos (en adelante PLP), con significativas experiencias nacionales e internacionales, constituyen uno de los principales mecanismos de PC. Se puede afirmar que los PLP se establecen como una estrategia importante para promover el Desarrollo Humano Sostenible. Por tanto, cualquier esfuerzo o iniciativa tendiente a fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, se traducirá en un mejoramiento de la calidad de vida de la población. No obstante, los PLP aún deben enfrentar una serie de dificultades entre las que podemos nombrar:

- Resistencia de los funcionarios de los GAD.
- Falta de seguimiento y evaluación de los proyectos por parte de la comunidad.
- Falta de sostenibilidad de los proyectos.
- Deficiencia en el empoderamiento de la comunidad con relación a los PLP.

¿Es posible fortalecer los PLP por medio de indicadores que proporcionen información pertinente a la comunidad beneficiada? Éstos son mecanismos valiosos de la Participación Ciudadana, que como se ha dicho, es un derecho de los ciudadanos. Por otra parte, conllevan beneficios para la sociedad y el sistema democrático, como el progresivo empoderamiento del pueblo, la construcción del tejido social, la legitimación del sistema de gobierno, la mejora de la obra pública entre otros. Asimismo, es necesario realizar una evaluación objetiva del grado de desarrollo de la Participación Ciudadana en el Ecuador, a través de los PLP. Es pertinente la pregunta de si la ciudadanía ¿dispone de suficientes herramientas para la correcta implementación de los PLP?

### **1.7 Hipótesis.**

Los PLP se fortalecen, por la información proporcionada a la comunidad por medio de indicadores relevantes.

La ciudadanía no dispone de suficientes herramientas que le permitan monitorear los PLP. El sistema de indicadores de los presupuestos locales participativos requiere ser fortalecido para constituirse en una herramienta eficaz y facilitar a los y las ciudadanas el monitoreo de

dichos presupuestos como una forma de ejercer efectivamente su derecho a la participación ciudadana y al control social.

El empoderamiento de la (ciudadanía) se logra con una serie de factores, entre los que se propone que los indicadores de calidad de vida contribuyan con ese propósito. (P. S., Anna, Ciraso, & Ribot-Horas, 2014). Los presupuestos locales participativos, emergen como un mecanismo importante de participación ciudadana en un contexto de necesidades insatisfechas y pueden constituirse en una oportunidad de gestión del desarrollo local comunitario (Hernández, Javier; Manjavacas, José María;, 2005).

### **1.8 Marco Metodológico**

Esta investigación es de carácter exploratorio y descriptivo. El sustento metodológico que se utilizó comprende:

#### *Análisis documental:*

- Teórico: Se acudió a varias fuentes relacionadas con el Desarrollo Humano Sostenible, con el Desarrollo Local vinculado al primero, con la Participación Ciudadana, el Empoderamiento, la Calidad de Vida, Programas y Proyectos Sociales entre lo más relevante, con el fin de darle sustento teórico a la tesis.
- Jurídico: Se efectuó un acercamiento a la normativa que regula el ámbito de la participación ciudadana y cómo ésta se operativiza en el marco de los Presupuestos Locales Participativos (PLP). Para ello se acudió a las siguientes Leyes:
  - Constitución de la República del Ecuador,
  - Ley de Participación Ciudadana y Control Social.
  - El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).
  - Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
  - Ordenanzas metropolitanas relacionadas con la Participación Ciudadana: Nos. 046, 0187, 0102

Aunque el Plan Nacional del Buen Vivir no constituye una normativa, en sentido estricto, se lo consideró porque es una directriz de obligatorio cumplimiento a nivel nacional y en el contexto de los GAD.

Tomando como referentes básicos los índices e indicadores internacionales existentes para monitorear, evaluar y medir el empoderamiento y el impacto en la calidad de vida que se genera con la implementación de proyectos ligados a los Presupuestos Locales Participativos; se escogieron los indicadores que pueden mostrar el mejoramiento o no de la calidad de vida de la población así como su empoderamiento y que por eso mismo pueden contribuir a que la ciudadanía cuente con información clave para ejercer su rol de control social respecto de la gestión pública del GAD correspondiente.

Se optó por seleccionar indicadores que permiten contrastar la situación existente en línea de base y en línea de comparación (ex post a la implementación del proyecto) utilizando los resultados porcentuales. La información generada puede constituirse en un potencial motor que empuje el proceso de empoderamiento de la comunidad

*Componente Cualitativo:* se obtuvo información descriptiva del proceso seguido en la Administración Zonal La Delicia del GAD Metropolitano de Quito, acerca de los principales problemas encontrados y las acciones ejecutadas para solventarlos.

- Con el fin de conocer las percepciones acerca de los procesos seguidos en la aplicación de los PLP se realizaron entrevistas a profundidad a informantes calificados, dentro de los cuales podemos anotar: una ex – administradora zonal (**Benítez, 2017**), una concejala (**Castañeda, 2017**) y tres líderes (**Muñoz, 2017**) (**Yumbra, 2017**), (**Tomalá, 2017**) de las organizaciones sociales que participaron en los PLP.
- La selección de los entrevistados fue intencional, se optó por personas con experiencia en los procesos de participación ciudadana, en general, y en los PLP, en particular, se procuró que los líderes tengan percepciones diferentes sobre el proceso implementado.
- Los temas que se abordaron en las entrevistas (con algunas variantes considerando si son autoridades o líderes ciudadanos) giraron en torno a la participación ciudadana, a la percepción sobre el rol de los PLP en la participación ciudadana y en el desarrollo

local, se preguntó también sobre los procesos seguidos, los problemas registrados y las estrategias implementadas para superarlos.

- Se consideró entrevistar a autoridades y a ciudadanos para contar con las visiones que tiene cada uno de estos actores fundamentales en los procesos de participación ciudadana. De hecho, dichas visiones no siempre son coincidentes entre quienes fueron responsables de la gestión desde el gobierno y desde quienes actúan desde la sociedad.

*Componente Cuantitativo:*

- Se realizó una encuesta exploratoria en la EPN, para sondear el criterio de las personas en lo que se refiere a los indicadores. A este respecto, se tomó una muestra no probabilística de 120 estudiantes y profesores de la EPN mediante el uso de la herramienta DRIVE de Google en base al cuestionario que consta en el ANEXO J. 47 personas contestaron el cuestionario en forma afirmativa a las preguntas 5, 6 y 7 que son los indicadores de Eficacia, Eficiencia y Calidad, que son los que tienen marcada preferencia en las respuestas (Los encuestados pueden elegir más de una respuesta), lo que coincide con la propuesta de esta tesis. No obstante, el indicador de Cobertura es el que tiene la más alta selección, lo que nos sugiere que debería ser una información para incluirse.

#### **1.1.1.9 Contexto general de la investigación: Quito, Distrito Metropolitano**

El Distrito Metropolitano de Quito está ubicado en el Centro Norte de la Provincia de Pichincha en Ecuador, a una altura de 2850 msnm. Sus límites son, al norte colinda con la Provincia de Imbabura, al sur son sus vecinos los cantones Rumiñahui y Mejía, al este están los cantones Pedro Moncayo, Cayambe y la Provincia del Napo, y al oeste limita con los cantones Pedro Vicente Maldonado, los Bancos y la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

El Distrito tiene una superficie de 4.183 km<sup>2</sup> (Instituto de la Ciudad, 2010). Su población suma aproximadamente 2'239.191 habitantes, lo cual equivale al 87% de la población presente en la provincia de Pichincha y alberga al 15,5% de la población nacional.

Los distritos metropolitanos, como es el caso de estudio, desempeñan un valor histórico y simbólico, toda vez que allí se generan múltiples servicios con una dinámica mayor que en otros centros urbanos, generalmente se constituyen en centros cosmopolitas que albergan a flujos humanos provenientes de otras localidades de dentro y fuera del país.

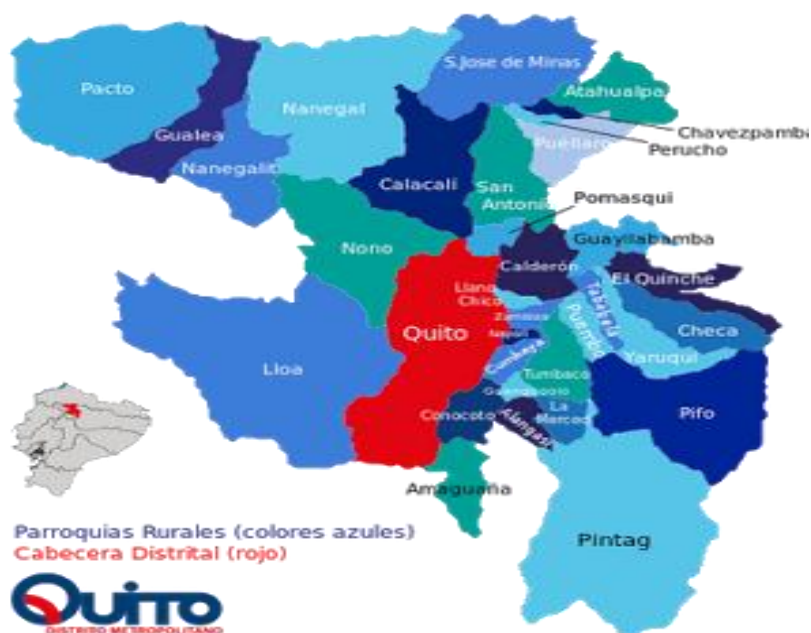
En los DM se localizan los principales epicentros de comunicación, de negocios, en estas áreas es posible encontrar iglesias, edificios, etc., que tienen gran valor histórico, pero además, algunos de ellos se constituyen en verdaderos centros político – administrativos de los países.

En ellos se suelen registrar avances significativos en varios campos, en el caso del DMQ, por ejemplo, se puede mencionar que fue el primero en declarar al territorio libre de discriminación racial y xenofobia y en el tema que nos ocupa, el GAD metropolitano figura entre los que han dado prioridad a los procesos de participación ciudadana.

Este protagonismo probablemente tiene relación con el hecho de que 1993 se emitió la Ley por medio de la que se crea el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Esta decisión tuvo varias repercusiones por todas las competencias que le fueron adjudicadas a la municipalidad como gobierno local, en cuanto a la regulación de suelos; a la planificación y reglamentación del transporte público y privado; al control de la contaminación ambiental; y un tema importante, desde el interés de esta tesis, es que en esa Ley la municipalidad es responsable de impulsar y promover la integración y la participación ciudadana en lo que corresponde al financiamiento, identificación y planificación de proyectos.

Por todas estas consideraciones se decidió desarrollar la investigación en este Distrito, concretamente en las Administración Zonal La Delicia, donde se puede registrar una interesante experiencia en los Presupuestos Locales Participativos, que, independientemente de su éxito o no, permitieron servir de base para formular los indicadores, que, desde nuestra perspectiva, contribuirán a fortalecer el monitoreo y el empoderamiento ciudadanos.

## MAPA No 1: DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



En la administración zonal La Delicia residen 341.125 habitantes, esto significa el 15.2% de la población total del DMQ. (Instituto de la Ciudad, 2015)

## **CAPÍTULO II**

### **FUNDAMENTOS TEORICOS**

#### **2. Introducción.**

Aunque la participación ciudadana no es nueva (nació en la antigua Grecia); es en las últimas décadas, con la relevancia que adquieren los procesos de desarrollo en territorios concretos, que cobra especial relevancia en ámbitos teóricos y socio – políticos. En nuestros días, tanto la noción de ciudadanía como la de participación ciudadana es parte consustancial del escenario de los derechos, al punto que los diversos regímenes políticos alcanzan legitimidad si cuentan con políticas que alienten la participación política de su ciudadanía.

En la nueva Constitución del Ecuador, se dio paso a lo que se identifica como un Estado Constitucional de Derechos, en el que se reconoce y garantiza los derechos de participación de la ciudadanía organizada en la política pública, lo cual es un avance cualitativo trascendental si se considera que ello va más allá de la participación con el voto en el marco de las instituciones de la democracia representativa.

En este capítulo se abordan teorías y conceptos que aportan para fundamentar y orientar la investigación y el posterior análisis de resultados en dimensiones como: Desarrollo Humano Sostenible, Desarrollo Local, Participación Ciudadana, Calidad de Vida, Gobernanza, Gobernabilidad.

#### **2.1 Desarrollo Humano Sostenible**

El paradigma del Desarrollo Humano Sostenible ha permitido enriquecer la primera noción de “desarrollo” surgida en la post guerra en el marco de corrientes positivistas y mecanicistas. Probablemente sus aportes más significativos consisten en poner en el debate una forma más compleja y sistémica de abordar la realidad, en medio de un proceso creciente de degradación ambiental y de no superación de problemas atávicos relacionados con la pobreza y el deterioro de la calidad de vida de muchas comunidades y sectores sociales.

### **2.1.1 Breves antecedentes.**

Los enfoques críticos que surgieron alrededor del desarrollo (CEPAL: subdesarrollo, dependencia; Teoría de la Regulación Francesa: relevancia de las instituciones de desarrollo; el Club de Roma: expresa su preocupación por el medioambiente; la ONU en 1973 propone el ecodesarrollo, etc.), aportaron para la construcción de un enfoque holístico del desarrollo, en el que se consideran variables económicas, sociales y la preocupación por el medio ambiente, hasta desembocar en la perspectiva del desarrollo humano sustentable. Quizás la propuesta de arranque más concreta de esta visión, aunque bajo la denominación de desarrollo sustentable, fue la del denominado Informe Brundtland en 1987, bajo el título “Nuestro Futuro Común”, en el que se interrelaciona el crecimiento económico, la equidad intra e intergeneracional y el cuidado del medio ambiente en beneficio del ser humano (Gutierrez & González, en prensa).

En este marco, cabe destacar el aporte de Amartya Sen quien, junto a otros economistas invitados por el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), elaboraron el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que, aun cuando no incluye variables relativas a la situación del medio ambiente o la calidad ambiental, abonó para tener una referencia común del avance de los países en tres variables centrales, la salud, la educación y el ingreso.

### **2.1.2 Amartya Sen: Desarrollo y libertad real.**

Para analizar desarrollo humano sostenible, en esta tesis, se considera los aportes realizados por Amartya Sen, quien afirma que: “El desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos. El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que puedan encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los estados represivos” (Sen A. , 2000), citado en (González Cruz, 2009).

La propuesta de Sen deja entrever que en el proceso de desarrollo está en primer lugar el impulso al fortalecimiento de las capacidades y libertades humanas por sobre la prosperidad económica.

Más aún, en dicha concepción teórica, también se señala que "la libertad real (...) está representada por la capacidad de la persona para conseguir varias combinaciones alternativas de funcionamientos" (Sen A. , 1992) que permite (a la persona), en los entornos sociales,

económicos, culturales, políticos y medioambientales que se encuentre, realizar cosas valiosas para ellos y sus familias

El propósito del desarrollo, según (Sen A. , 2000), "se relaciona con la vinculación de las libertades reales que disfruta la gente de una población determinada" .... en cuyo seno, "las personas deben ser vistas como agentes activamente involucrados, (...) en la construcción de su propio destino y no solamente como receptores" (Sen A. , 2000).

El enfoque de la pobreza y del desarrollo humano sostenible de Amartya Sen está íntimamente ligado al de las libertades; efectivamente, la libertad está en el centro de la definición como medio y fin. La propuesta de Sen abarca toda una gama de libertades: la libertad política en forma de libertad de comercio y producción, las facilidades económicas, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y las redes de seguridad (Sen A. , 2000)

Ello significa que el desarrollo humano sostenible reconoce a la persona humana y a su dignidad, como su destinataria fundamental, reconoce su actoría y supera la visión liberal del desarrollo que no se detiene frente a la posibilidad de sacrificar generaciones enteras en la espera de que los beneficios alcanzarán a todas las personas con el transcurrir del tiempo.

El Desarrollo Humano Sostenible considera la variable económica como básica en la medida que su ausencia o su cobertura precaria es fuente de privación de libertad, Sen sostiene que la pobreza económica está estrechamente relacionada con la falta de libertades básicas que priva a los seres humanos de libertades/derechos tales como satisfacer el hambre, nutrirse adecuadamente, curarse de enfermedades tratables, contar con una vivienda decente, vestirse y cubrirse de las inclemencias del clima, contar con agua segura y servicios básicos de saneamiento y participar activamente en la sociedad (Sen A. , 2000).

La libertad económica se enlaza con otras libertades como las referidas a que las personas y las comunidades puedan elegir sus modos de vida, sus sistemas productivos, sus actividades laborales, sus períodos de descanso, sus sistemas educativos, de capacitación, etc. en concordancia y sin poner en riesgo el dinámico y frágil equilibrio de los ecosistemas en los que desenvuelven su existencia y siempre y cuando se generen suficientes oportunidades para que ello ocurra. Lo que se espera es que las políticas públicas, las organizaciones de la sociedad definieran su accionar teniendo en la mira la dinámica y la incertidumbre existente en el mundo de hoy, más que en ninguna época anterior, debido a la revolución tecnológica.

### **2.1.3 Amartya Sen: Desarrollo, capacidades, ética y política pública.**

Sen asume a las personas como sujetos sociales que desenvuelven sus vidas en entornos sociales, económicos, culturales, políticos y medioambientales diversos, y en ellos despliega sus capacidades para mejorar su existencia, personal y familiar.

El despliegue de capacidades tiene directa relación con el entorno económico, político, social, cultural y ambiental en el que se desarrollan las personas a nivel individual y colectivo; por ello, en la definición de políticas públicas se requiere incorporar las necesidades individuales y las potencialidades colectivas con el fin de garantizar una ampliación de las libertades y capacidades de los seres humanos y por tanto, la mejora de su calidad de vida.

Este planteamiento del desarrollo lleva subyacente una dimensión ética que no solo aborda la responsabilidad humana histórica con la naturaleza en el presente y en el futuro, sino con la reproducción misma de la especie humana, aunque no queda claro cómo pueden expandirse las libertades y las capacidades en entornos concretos sin generar tensiones y cómo ir las resolviendo en el camino y en cada contexto específico inserto, a la vez, en un mundo globalizado que es fagocita, no solidario.

En esta propuesta, como se puede deducir, se incorpora una concepción sistémica y el principio de interdependencia, pues el logro de una de las libertades y el consecuente despliegue de capacidades está relacionado con el comportamiento de las otras. Estas libertades/capacidades atañen simultáneamente a aspectos existenciales y a aquellos relacionados con los valores (axiología), unos y otros integran el ser y lo hacen en contextos históricos, económicos, culturales, políticos específicos.

Siguiendo esta línea de pensamiento, se puede afirmar que entre los esfuerzos centrales de los actores políticos y sociales que asumen el desarrollo humano sostenible como una opción, debería constar como prioridad, aunar potencialidades para el logro común: erradicar la pobreza económica, puesto que ella es la principal fuente de privación de libertad y de anulación de capacidades. Los esfuerzos deben encaminarse a eliminar otras fuentes de privación de libertades como la falta de servicios públicos y atención social (que son) los principales objetivos del desarrollo humano sostenible (Sen A. , 2000).

Sen establece diferencias entre lo que denomina libertades constitutivas y aquellas instrumentales. Las primeras se refieren a las potencialidades del ser humano: sociales,

culturales, etc. Las libertades instrumentales, en cambio, son las oportunidades y derechos que contribuyen directa o indirectamente a la libertad general de las personas y se ofrecen, a través de los sistemas económicos, sociales y políticos. Allí se ubican los servicios económicos, las instituciones, las oportunidades sociales como los servicios de salud, las libertades políticas, las garantías de transparencia y la protección social y jurídica. Es decir, estamos hablando del entrono construido por la sociedad en un territorio determinado.

Sen plantea que: "Las opciones que una persona tiene dependen grandemente de las relaciones con los otros y de lo que el Estado y otras instituciones hagan. Deberíamos estar particularmente preocupados por esas oportunidades que están fuertemente influenciadas por las circunstancias sociales y las políticas públicas" (Dréze & Sen, 2002).

Sen y Dréze consideran el impacto de la democracia, las instituciones y las libertades públicas/derechos sobre la vida y las oportunidades de las personas para desarrollar sus capacidades. Esto unido a la expresión ya enunciada de Sen de que "las personas deben ser vistas como agentes activamente involucrados, (...) en la construcción de su propio destino y no solamente como receptores" implica el reconocimiento de que entre las/libertades/capacidades/derechos está la participación que tiene la ciudadanía, así como la posibilidad de acceder a servicios que atiendan sus necesidades elementales y de ejercer presiones para lograr una política pública adecuada.

Otro aporte interesante está ligado a la consideración de que es en cada territorio donde se pueden desplegar acciones ciudadanas y políticas más concretas para mejorar la calidad de vida de las personas, de sus familias y de la comunidad y es en el ámbito local donde también las afecciones y las soluciones al deterioro ambiental adquieren condiciones específicas porque la gente y los ecosistemas son diversos e interactúan de acuerdo con su historia y a su diversidad.

Eso no implica dejar de lado las gestiones globales, sino avanzar en la idea de que éstas serán menos complicadas de realizar si logran articular las que se generan en los ámbitos locales, porque es allí donde se gestan los compromisos.

Siguiendo a José de Souza Silva (De Souza, 2013), quien cuestiona el concepto de desarrollo, fundamentalmente, porque desde su perspectiva está en crisis y porque lleva implícita la idea de una gradualidad que demanda a los países o las comunidades a encaminar

sus esfuerzos para alcanzar la situación de aquellos países o comunidades que se consideran desarrolladas; en esta tesis se propone asumir el desarrollo como un proceso, no como una meta.

Es en esta misma línea de razonamiento que se asumirá el planteamiento de Amartya Sen quien afirma que: "...el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos" (Sen A. , 2000), citado en (González Cruz, 2009), lo cual deja entrever que en este proceso está en primer lugar el impulso al fortalecimiento de las capacidades humanas por sobre la prosperidad económica.

Sen enriquece el concepto precedente del Desarrollo Humano o Desarrollo a Escala Humana planteado por Max Neef al incorporar las libertades como un componente clave, más aún habla de libertades reales, lo cual contribuye a circunscribir su ámbito e incorpora un aspecto relevante como la sostenibilidad ambiental que incorpora al proceso, el uso responsable de los recursos, a través del tiempo.

Según Sen, si el desarrollo es la expansión de las libertades reales, la pobreza es la falta de esas libertades. Y allí también se diferencia de la concepción del Desarrollo Humano o a Escala Humana que asume la pobreza como una carencia de bienes materiales o un conjunto de necesidades básicas insatisfechas.

El enfoque de la pobreza y del desarrollo humano sostenible de Amartya Sen es cualitativamente distinto al de sus predecesores, está íntimamente ligado al de las libertades; en efecto, la libertad está en el centro de la definición como medio y fin. La propuesta de Sen abarca toda una gama de libertades: la libertad política en forma de libertad de comercio y producción, las facilidades económicas, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y las redes de seguridad (Sen A. , 2000).

Un punto coincidente entre el Desarrollo Humano Sostenible y el Desarrollo Humano es considerar la variable económica como básica en la medida que su ausencia o su cobertura precaria es fuente de privación de libertad, en el un caso, y no permite cubrir/satisfacer necesidades básicas en el otro. Pero los dos paradigmas tienen planteamientos similares, en efecto, Sen sostiene que la pobreza económica está estrechamente relacionada con la falta de libertades básicas que priva a los seres humanos de libertades/derechos tales como satisfacer el hambre, nutrirse adecuadamente, curarse de enfermedades tratables, contar con una vivienda decente, vestirse y cubrirse de las inclemencias del clima, contar con agua segura y servicios básicos de saneamiento y participar activamente en la sociedad (Sen A. , 2000).

Siguiendo esta línea de pensamiento, se puede afirmar que entre los esfuerzos centrales de los actores políticos y sociales que asumen el desarrollo humano sostenible como una opción debería constar como prioridad aunar potencialidades para el logro común: erradicar la pobreza económica, puesto que ella es la principal fuente de privación de libertad y eliminar otras fuentes de privación de libertades como la falta de servicios públicos y atención social (que son) los principales objetivos del desarrollo humano sostenible. (Sen A. , 2000)

Sen plantea otras libertades como las garantías de transparencia y las redes de seguridad, la participación en procesos políticos y sociales.

Desde la temática de interés de esta tesis, se puede plantear que el GAD y las organizaciones requerirán activar mecanismos que faciliten la participación de la ciudadanía en todo el ciclo de la política pública, concretamente, en todo el ciclo de los presupuestos locales participativos, considerando que éstos pueden contribuir a alcanzar algunas libertades que se las asimilará a derechos y que abrirán puertas para que los ciudadanos asuman responsabilidades frente a sí mismos, frente a la cosa pública y frente a la comunidad; lo cual en suma, representa la posibilidad de que asuman un comportamiento ético.

Se trata de re - construir el entorno socio – político - cultural para ir en busca de un presente que luego será futuro, en el que existe la posibilidad de incidir, considerando que los procesos son complejos, que tienen una larga trayectoria y que ésta no siempre es la que trazan los actores, pero que es preferible caminar por esos vericuetos a esperar que las posiciones de irrespeto a los seres humanos, a sus derechos, a la naturaleza, a sus derechos, decidan la historia.

Se trata de una posición ética, implícita en el desarrollo humano sostenible, en el que individuo – familia – comunidad – ambiente se interrelacionan permanentemente y por eso la necesidad histórica de actuar con compromiso ético, que significa (...) reparar (los) errores y sus consecuencias negativas hasta donde sea posible, de lo contrario no se puede hablar de acción ética. (...) (Compromiso ético) es reparar los errores (...) en un plano ecológico, que significa tener en cuenta que si no los reparamos, o si nos demoramos en repararlos, o si la reparación no es integral, se tendrán efectos negativos, y, en algunos casos catastróficos, que afectan el bienestar personal, social, ambiental y de la especie, por el bucle existente entre todas estas dimensiones que conforman una sola totalidad. (Tobón & Nuñez Rojas, 2006)

Optar por el Desarrollo Humano Sostenible como paradigma teórico y político, por tanto, (...) trasciende el planteamiento tradicional de la responsabilidad por los actos como

esencia de la ética. Se puede ser responsable de los actos y, sin embargo, no ser éticos en la forma de vivir, por repetir los mismos errores o por no repararlos, o por repararlos de forma no integral. (Tobón & Nuñez Rojas, 2006). Es, por tanto, acompañar el comportamiento ético de un pensamiento complejo debido a que los resultados no siempre son los esperados al efectuar una intervención determinada.

El DHS, por tanto, requiere de un comportamiento ético en toda intervención personal, colectiva y/o pública, intervención que en el caso gubernamental, se materializa en espacios concretos, en territorios específicos, cuyo ámbito más cercano es el local; por ello, la relevancia de pensar en el DHS desde ese ámbito.

## **2.2 Desarrollo local.**

Se retoma la consideración de que es en cada territorio donde se pueden desplegar acciones ciudadanas y políticas más concretas para mejorar la calidad de vida de las personas, de sus familias y de la comunidad y es en el ámbito local donde también las afecciones y las soluciones al deterioro ambiental adquieren condiciones específicas, porque la gente y los ecosistemas son diversos e interactúan de acuerdo con su historia y a su diversidad.

Eso no implica dejar de lado las gestiones globales, sino avanzar en la idea de que éstas serán menos complicadas de realizar si logran articular las que se generan en los ámbitos locales, porque es allí donde se gestan los compromisos concretos.

El Desarrollo Local se genera, desde hace aproximadamente medio siglo, en escenarios en los que los Estados centrales empiezan a perder fuerza y los gobiernos locales emergen en la palestra, asumiendo el impulso del desarrollo socio - económico de los territorios de su competencia con el fin de contrarrestar los efectos negativos de la globalización en el nivel de vida de la población.

De Souza cuestiona también el paradigma del Desarrollo Local pues sostiene que la adjetivación no cambia en lo medular al sustantivo y que al fin, cualquiera sea su adjetivación: humano, sustentable, local, el desarrollo está en crisis porque en ningún país en que se ha invertido esfuerzos por alcanzarlo se ha logrado superar ninguno de los tres problemas fundamentales: pobreza, empleo, equidad. Este trabajo se identifica más con el emergente paradigma del Sumak Kausay.

El estudio de los aportes teóricos que se han efectuado al concepto inicial del desarrollo nos ha permitido encontrar elementos que pueden aportar al avance de esta tesis. Aquellos relacionados al desarrollo humano sostenible se abordaron en el acápite anterior, los que atañen al desarrollo local se tratarán en este apartado. No obstante, no se soslayará el paradigma del Sumak Kausay porque es valioso debido a su raigambre ancestral con el cual nos identificamos como integrantes del mundo andino y porque ha emergido como una alternativa a la occidentalización del comportamiento y del entendimiento de las sociedades, pero mientras avanza el debate sobre el significado del buen vivir, nutriendo sus contenidos simbólicos y políticos se lo tomará como un referente en la medida en que no parte desde las carencias.

Y es en ese sentido que se asumió el Desarrollo Humano Sostenible y ahora el Desarrollo Local, como paradigmas a la luz de los cuales se puede mejorar la calidad de vida de la población partiendo de las potencialidades existentes, pues la gestión del desarrollo en los territorios; además, de ir de la mano de las características concretas del entorno, es ante todo una decisión política en la que intervienen varios actores y no solo el Estado, en este caso, expresado en los GAD, antes denominados gobiernos locales.

### **2.2.1 Qué implica el Desarrollo Local.**

El desarrollo local implica situarse en una localidad específica en la que los grupos humanos comparten historias sociales y políticas que les son características, comparten valores, creencias, sentimientos, logros, frustraciones, experiencias, saberes, aspiraciones, historias y sueños locales.

Las formas de vida histórica, costumbres, valores, etc., conforman el nivel de conciencia de la colectividad, los impulsa creer en sí mismos, potencia sus mejores capacidades, lo cual les permitirá incluirse en un proyecto común. En el territorio se encuentran “una estructura productiva, mercado de trabajo, capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, recursos naturales e infraestructura, un sistema social y político, una tradición y cultura determinados” (Vásquez, 2000, p 96. Citado en (López, 2010))

El Desarrollo Local es importante porque se gestiona teniendo como base una dimensión territorial, que aun cuando en muchos casos responde a una división político – administrativa del Estado más que a procesos de raigambre histórica, igualmente terminan generando identidades locales y tejiendo múltiples redes en su interior, redes que van incluyendo a nuevos

miembros provenientes de otros territorios que se asientan en la localidad, dada la alta movilidad humana que existe en esta época.

La identidad colectiva es un requisito para que exista una sociedad local, vista como el conjunto humano que habita un territorio y que comparte rasgos de identidad comunes. La identidad es una condición de acción en la medida que la conciencia territorial permite a los actores con diferentes intereses particulares asociarse y realizar un proyecto común. (López, 2010)

Como se puede anticipar, este enfoque está muy distante de aquel que asume el desarrollo local como una estrategia para promover el aprovechamiento de los recursos existentes en un territorio determinado apuntando al fomento de la competitividad para insertarse en condiciones ventajosas en el mercado global, sin que importen ni las dimensiones identitarias ni la conformación de espacios democráticos de participación ciudadana.

Tampoco es coincidente con el enfoque de que son los otrora llamados gobiernos locales los actores que señalan el derrotero de los procesos de desarrollo; y, por consiguiente, se les atribuye el rol de dinamizadores y articuladores determinantes de la participación de la comunidad.

### **2.2.2 Perspectivas.**

La propuesta de esta tesis sostiene que el desarrollo local es multidimensional desde varios aspectos:

- Contempla un complejo dinámico, interconectado, de prácticas socio – económicas, productivas, políticas, ecosistémicas y culturales, internas y exógenas pues lo local es parte constitutiva de dimensiones territoriales más amplias.

- Articula varios niveles espaciales: local, regional, nacional, global y los consecuentes niveles de gobierno.

- Promueve la gobernanza para la gestión articulada de las políticas públicas nacionales y locales.

- Promueve la re - creación democrática de varios actores de la sociedad y del sector público con el fin de construir una visión compartida de futuro, fortalecer el tejido social y

dotarle de sostenibilidad a los proyectos que se emprendan, a los compromisos pactados y a las alianzas que se logren establecer.

-Genera espacios permanentes de diálogo reflexivo y crítico (en concordancia con Paulo Freire) con miras a que se constituyan en genuinos ámbitos de aprendizaje entre los actores porque funcionan a la luz de principios de alteridad y solidaridad que son los que tornan menos tortuosa la superación de los disensos en procura de conquistar las necesarias libertades que corresponden a cada localidad.

El desarrollo local de cualquier territorio, por tanto, no es un proceso lineal ni continuo, requiere de liderazgos proactivos y del concurso de varios actores dispuestos a empujar proyectos comunes, a tomar decisiones políticas que atañen al bienestar colectivo; y, desde el punto de vista institucional, requiere también estar respaldado de sólidos procesos de descentralización y autonomía de los gobiernos seccionales a fin de que éstos dispongan de financiamiento, que es uno de los pilares en que se sustentan las políticas públicas.

A decir de Carpio (2006, citado por (Velasco Arguello, 2015)), (el desarrollo local) es un proceso por medio del cual distintos actores (de la localidad y de fuera de ella, públicos y de la sociedad) intentan, a través de un esfuerzo convergente, no libre de tensiones y conflictos, y de una visión compartida de futuro, potenciar las energías y los recursos disponibles en un territorio con el fin de avanzar en el logro del bienestar para todos en un contexto de convivencia democrática entre diferentes y de inclusión política.

La conformación de redes que conecten varias localidades, es un elemento que también suele estar presente en el desarrollo local si el propósito de sus miembros fuera lograr un mayor nivel de incidencia, intercambiar saberes, recursos, etc.; se trata de redes tejidas por la ciudadanía y que pueden requerir (no necesariamente) del apoyo de las entidades públicas y/o a su vez apoyar aquellas institucionalizadas en el COOTAD, como las mancomunidades, por ejemplo, que en el caso ecuatoriano constan como una de las atribuciones de los Consejos provinciales, cantonales, parroquiales y permiten a los GAD de distintos niveles solucionar conjuntamente problemáticas comunes como el manejo de desechos sólidos, del tránsito, manejo de cuencas hidrográficas, de zonas de reserva, entre otros.

Desde nuestra experiencia, la composición étnica, así como los cambios en la composición demográfica de la población constituyen variables que requieren considerarse en la definición del rumbo de una localidad. Si a esto sumamos el género, las discapacidades, se puede afirmar que en la promoción de un desarrollo local inclusivo, las prácticas socio – económicas, productivas, políticas, ecosistémicas de cada localidad no pueden prescindir de consideraciones etarias, de género, étnico – culturales, de discapacidades y de movilidad humana, en busca de estrategias articuladoras.

### **2.2.3 Posibilidades del desarrollo local en medio de la globalización.**

El entretejido de actores, de sistemas, de procesos locales, que se desenvuelven en medio de la globalización, hacen surgir la pregunta de si aún existen posibilidades para que el desarrollo local se abra paso. Según (Arocena, 2001), la globalización genera una lógica que tiende a disminuir las autonomías, a aumentar las interdependencias, a acrecentar la fragmentación de las unidades territoriales, a producir marginación de algunas zonas.

El mismo autor responde que no hay una sola forma de contestar a esta pregunta. Menciona que en las últimas (...) décadas, se han ido delineando al menos tres maneras de situar el tema de lo "local" frente a la globalización. En primer lugar, (siguiendo a) (de Mattos, Sabatini, & Rioseco, 1994), (sostiene que) esta nueva lógica de la globalización es avasallante y vuelve imposible todo planteo de desarrollo local dentro del actual modo de acumulación basado en una dimensión tecnológica que le otorga las herramientas necesarias y en una dimensión económica transnacional que apuesta a la desterritorialización del capital. No hay por lo tanto actores locales o regionales que puedan organizar algún tipo de resistencia al dominio de lo global.

Esta manera de situar lo local frente a la globalización, corre el riesgo de no dejar resquicio alguno para que los actores locales o regionales ofrezcan resistencia alguna y para que puedan abrirse paso a modos alternativos de organización de los territorios.

Arocena (Arocena, 2001), en el texto de la referencia, señala que una segunda tendencia visualiza lo "local" como alternativa a un proceso de globalización negativamente connotado, planteando por lo tanto una suerte de revolución anti-global que devuelva a los actores locales el poder necesario para construir auténticas democracias.

Nuestro criterio es que esta posición, en cambio, es extremadamente optimista y prescinde de la diversidad existente entre los actores locales, los asume como monolíticos, con intereses comunes, en igualdad de condiciones, sin diferencias sustanciales, sin tensiones ni conflictividades, lo cual está lejos de la realidad.

El autor citado habla de una tercera tendencia (que) se basa en un análisis de la complejidad de los procesos que caracterizan la sociedad contemporánea, intentando superar la antinomia global- local por un esfuerzo de articulación al interior de una real tensión. Se sitúa más claramente en planteos técnico-políticos y se expresa en términos de oportunidades y desafíos. (Arocena, 2001)

Esta tercera tendencia parece más coherente con el planteamiento de la tesis, esto es que la aproximación a cualquier problemática debe realizarse con un pensamiento complejo; es decir, un pensamiento que asuma que los procesos se van construyendo conforme se los desarrolla, lo cual torna difícil predecir el futuro socio-histórico de una localidad, aunque esta característica no implica dejar de planificar, pero si pone la alerta de que los resultados de las acciones e interacciones no son del todo predecibles ni reducen la incertidumbre, puesto que ni la sociedad ni la naturaleza funcionan como una máquina, los seres humanos podemos crear y recrear.

La realidad está en constante interacción; por tanto, la propuesta de que los modelos de desarrollo son susceptibles de aplicación a cualquier contexto, y aquella de que cada localidad es tan particular que demanda modelos de desarrollo específicos, requieren ser relativizadas porque toda localidad, por pequeña que sea, es parte constitutiva de sistemas más amplios y está conectada con la reorganización del mundo impuesta por la globalización y a su vez, en ella existen actores que pugnan por la autodeterminación y la diversidad.

#### **2.2.4 Retos del desarrollo local.**

Entre los retos que enfrenta el desarrollo local, más aún, el desarrollo local humano sostenible, entonces, consta la generación de estrategias que permitan optimizar las pocas oportunidades que presenta la globalización, como por ejemplo la de comunicarse entre actores locales, tejer lazos productivos, sociales, culturales, políticos, identitarios, al interior de un territorio y entre varias localidades e ir en busca de construir unidad en la diversidad, lo cual significa no regirse exclusivamente por la racionalidad del mercado.

Como señala Harvey (1993, citado en **(De Franco, 2000)**), las identidades vinculadas al lugar se vuelven más importantes en un mundo donde disminuyen las barreras espaciales al intercambio, al movimiento y a la comunicación.

Los lugares, los espacios, han emergido de la globalización para señalarse como los puntos de encuentro, la síntesis de las relaciones de los seres humanos entre sí, de los agentes del desarrollo con la naturaleza y los ecosistemas que los hacen posible. La localidad como punto y centro de encuentro social cobra relevancia para posibilitar la construcción social de los territorios en tanto faculta y facilita la generación de las sinergias necesarias para potenciar las capacidades de los (...) actores sociales como agentes de construcción colectiva de mejores estadios para lograr el bienestar humano integral y sustentable de las poblaciones, de su coevolución con los demás ecosistemas del planeta. (Baquero Torres & Rendón Acevedo, 2011).

En los territorios es donde las personas pueden fortalecer sus capacidades si allí se generan las oportunidades para ponerlas en juego y desarrollarlas, De Franco señala que una comunidad se desarrolla cuando convierte en dinámicas sus potencialidades. Es posible que la palabra desarrollar quiera decir eso mismo: desenvolver, desbordar, dar continuidad a una tendencia, realizar o mostrar una predisposición genética, poner en marcha un programa heredado (o planificado). Quiere decir volver dinámica una potencialidad. (De Franco, 2000)

Sin embargo, para que esto acontezca, es preciso reunir varios factores. Por ejemplo, un cierto nivel educativo de la población. La existencia de personas en condiciones de tomar iniciativas, asumir responsabilidades y emprender nuevos negocios. La decisión del poder local y de otros niveles de gobierno de apostar por un camino de cambios. Y, a su vez, es preciso también una participación de la sociedad. (De Franco, 2000)

El desarrollo local así entendido implica tomar en cuenta a los actores diversos y sus potencialidades actuando en una unidad socio-territorial determinada. Sin embargo, para que el desarrollo local sea humano sostenible requiere ser impulsado por actores institucionales y de la sociedad. Su consolidación y sostenibilidad en cualquier comunidad, depende del carácter participativo que se logre activar en el diseño, ejecución y control de las acciones y proyectos de desarrollo, tanto de los actores internos como de aquellos con los que se mantiene relación en múltiples campos.

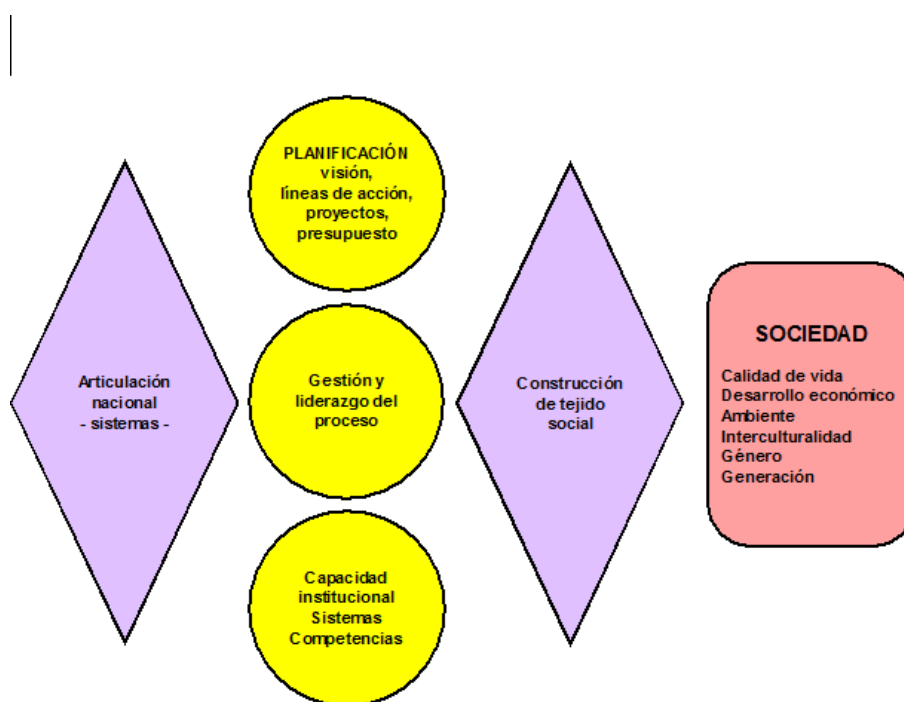
A decir de De Franco (2000), cuando se habla (...) de desarrollo se habla de mejorar la vida de las personas (desarrollo humano), de todas las personas (desarrollo social) tanto de las que están vivas como de las que vendrán mañana (desarrollo sostenible). (...) para desarrollarse es preciso crecer, pero crecer sosteniblemente –es decir, producir más y mejor, pero sin comprometer la vida de las generaciones futuras y los ecosistemas– y distribuir con más equidad los frutos de este crecimiento. (...), por tanto, no basta crecer económicamente y en la mayoría de los casos, esto es tan necesario como insuficiente. Es preciso aumentar el acceso de las personas no sólo a la renta, sino también a la riqueza, al conocimiento y al poder o a la capacidad de influir en las decisiones públicas. En el sentido de “empoderar” a las poblaciones.

En efecto, solo el empoderamiento de las personas posibilitará que ellas accedan al abanico de oportunidades que el desarrollo local humano sostenible les ofrece.

### **2.2.5 Gestión sistémica del desarrollo local.**

Álvaro Sáenz (2014) sostiene que el desarrollo local (solo será posible mediante) una gestión articulada de varios componentes: -Gestión y liderazgo del proceso, que es fundamental; -La planificación, que implica definir la visión del rumbo del territorio, las líneas de acción, los ejes estratégicos, las políticas, planes, programas y proyectos, respaldados por el presupuesto; - El fortalecimiento de la capacidad institucional, en cuanto a sus talentos humanos, a la infraestructura, a la definición de sistemas, subsistemas, competencias; -La construcción del tejido social, que implica favorecer la interacción individual, la constitución y fortalecimiento de organizaciones de la sociedad, así como aquella entre dichas organizaciones y las instituciones públicas; que al fin devienen en una mejora de la calidad de vida, en el desarrollo HS (Gráfico No 1).

## GRAFICO No 1: GESTIÓN SISTÉMICA DEL DESARROLLO LOCAL



(Sáenz, Módulo de Gestión Local de DL Comunitario, 2014)

Este conjunto articulado de componentes hace posible la gestión del DHS en una localidad, puesto que entre ellos existe una relación de complementariedad permanente. Sin embargo, vale destacar que uno de los componentes centrales que da sostenibilidad a la gestión del DHS, es la participación ciudadana; sin ella, los procesos no alcanzan legitimidad ni logran establecer compromisos entre los actores.

### 2.3 Participación Ciudadana.

#### 2.3.1 La participación ciudadana como un derecho.

Es importante partir del hecho de que la ciudadanía es una construcción social e histórica que implica el goce de derechos que son intrínsecos del ser humano, reconocidos a través de luchas (cruentas, muchas de ellas) y a la vez asumir responsabilidades como ser social y político que está en relación con el entorno en el que desenvuelve su cotidianidad.

Aunque (con razón) Amalia Ospina en su artículo El Gran silencio de la Participación Ciudadana (2012), comenta que el concepto de participación y control social estuvo presente en

el Ecuador antes de la Constitución de Montecristi, en las protestas con las organizaciones y movimientos sociales denunciando al neoliberalismo y la corrupción. (Ospina, 2012), para efectos de esta tesis se considerará la Constitución vigente como como referente formal por las connotaciones que tuvo en el marco jurídico ecuatoriano.

Ha transcurrido 9 años desde la expedición de la Constitución vigente, en la que se reconoce a la participación ciudadana como un derecho; no obstante, desde nuestra perspectiva, es probablemente uno de los derechos más complejos de ser concretados. Existe diversidad de actores intervinientes, de ámbitos de intervención y diversidad de concepciones relacionadas con la participación ciudadana.

Igual que las definiciones que se han ensayado alrededor de sectores populares, sociedad civil, la referida a la participación ciudadana tiene una definición polisémica; a decir de Rodrigo Baño (Baño, 1998), esta falta de precisión (llega) a plantear dudas acerca de la utilidad de tal término. Normalmente, continúa Baño, se llama participación ciudadana a una intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales, con lo cual se involucra bajo ese término a una gran cantidad de formas de participación de distinto origen, con diversidad de funciones, así como de modalidades y medios (ANEXO F).

Si en algo hay acuerdo es en que las nociones convencionales que relacionaban la participación ciudadana con el voto para escoger las autoridades como actores responsables de tomar las decisiones en el gobierno, han venido perdiendo asidero ante la emergencia de movimientos sociales que reclaman su derecho ciudadano a participar en las decisiones gubernamentales, tanto a nivel macro, como local, que atañen a sus problemáticas específicas.

En efecto, la historia reciente señala que el voto por sí solo no basta, aunque vale aclarar que las sociedades contemporáneas que optan por una vida democrática que rebasa la formalidad, demandan la participación sistemática de una ciudadanía activa, dispuesta a comprometerse directamente en las decisiones de la cosa pública.

Actualmente, el término de participación ciudadana es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad. (Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009).

Varios actores sociales presentes, de manera activa, en la vida socio – política del país en las últimas décadas, tales como los ecologistas, grupos étnicos (indígenas, afroecuatorianos), las mujeres, los jóvenes reivindican a la participación ciudadana real de los grupos excluidos de la sociedad como la vía más adecuada para intervenir en las decisiones de las políticas públicas y monitorear la administración de recursos del Estado.

(En efecto), en las sociedades modernas la participación no se limita sólo a procesos electorales –participación política- , sino representa también una forma de participar, controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos a través de formatos y mecanismos de participación ciudadana, que fortalezcan y nutran la vida democrática de la sociedad (Pérez, 1999, en (Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009))

### **2.3.2 La participación ciudadana es más que un voto.**

Participar por delegación no genera espacios para incidir en la superación de las inequidades existentes en una sociedad, por ello, se hace imperativo que la ciudadanía se involucre en las decisiones que se toman en las esferas gubernamentales y que exija a las autoridades para que rindan cuentas de sus actos ante quien los eligió.

La democracia representativa tiene otra debilidad, y es que se encuentra más vulnerable para entablar relaciones clientelares entre quienes están en el poder y la ciudadanía, según Fabio Velásquez y Esperanza González (Velásquez & Gonzáles, 2003), el clientelismo hace que unos pocos patrones de la política manejen las riendas del poder mediante el intercambio de obras por votos.

En este tipo de relación la ciudadanía carece de autonomía, menos todavía de empoderamiento y sus niveles de organización son muy débiles, no existe acceso equitativo a los procesos decisorios y es impensable que las autoridades actúen en función del bien común, lo cual parecería paradójico si se considera que su llegada al poder depende de una voluntad mayoritaria expresada en las urnas.

Resulta útil colegir que el reconocimiento formal de la participación ciudadana como un derecho, surge en medio de lo que se puede llamar crisis de la democracia representativa, en cuyo seno se mueven los partidos políticos, contagiados por crecientes grados de autonomía de sus bases y un sensible incremento de la apatía entre sus militancias.

La participación ciudadana, (como derecho que se reconoce) corresponde a intereses privados -aunque sean colectivos- de la sociedad civil y reconoce intereses públicos, políticos,

ante los que apela. Lo que está pidiendo es precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene su interés privado, pero ese interés privado no se transforma en público, sino que se puede hacer público la consideración de ese interés, (en tanto se relaciona con los asuntos del manejo de los asuntos del poder público. (Baño, 1998).

La participación ciudadana, por tanto, implica una sociedad civil fuerte, significa la asociatividad de determinados grupos para defender sus derechos. Esto denota que se requiere el respeto al derecho de asociación, sin que el Estado interfiera en las organizaciones de la sociedad. En ese sentido los ciudadanos y ciudadanas encuentran en su organización el ámbito para conocer, decidir y gestionar sus asuntos, así como tomar iniciativas sobre los problemas que les afecta, tanto al interior, como en relación con otras organizaciones y con el Estado.

Las propuestas que surgen en el ámbito público, desde los movimientos organizados de la sociedad, son trasladadas al Estado para influir en las leyes y las políticas públicas.

(Es en la relación con) las políticas públicas, (donde se concretan) las propuestas de participación ciudadana, (allí se) abarcan prácticamente todas las etapas del proceso (...) Se trataría de intereses sociales que, en cuanto reconocidos como de interés público, se activan para ser objeto de las acciones de administración orientadas a su satisfacción (ANEXO H). Al mismo tiempo, la participación de los interesados en la gestión de tales políticas tendría la pretensión de obtener una acción más eficaz y eficiente (...). Esto implicaría una intervención que partiría desde la cuantificación y calificación de las demandas hacia las discusiones de planificación, la ejecución y hasta la evaluación de las políticas públicas. (Baño, 1998).

Y en un nivel más amplio, la participación ciudadana también se refiere a la posibilidad de incidir en el mejoramiento de la gestión pública, mediante audiencias públicas, veedurías, etc. No obstante, en este ámbito pueden hacerse más evidentes las limitaciones de la participación ciudadana pues debe enfrentar la voluntad política y la apreciación que las autoridades tengan acerca de compartir el poder “(institucionalizando) mecanismos, procesos y organismos a través de una normatividad legal. Pero esa dimensión de participación ciudadana según Cunill (Cunill, 1991), puede ser condicionada y hasta neutralizada bajo una aparente práctica democrática, y la participación ciudadana puede constituirse en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades”. (Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009).

Existen también posiciones que provienen desde autoridades y funcionarios públicos, frente a la participación ciudadana en la gestión pública que expresan fuerte resistencia, según señala Subirats (Subirats, 2001), (su argumento es) que consultar a la gente, implicarla en procesos decisionales colectivos, sólo acarrea quebraderos de cabeza, obstáculos y retrasos. Autoridad y jerarquía sin consentimiento, y respeto absoluto a las decisiones de la autoridad y la jerarquía surgidas a través de los mecanismos de representación democrática, son las constantes que han influido en esta visión escéptica sobre la participación ciudadana (citado en (Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009)).

Los mismos autores añaden que otros argumentos que se blanden contrarios a la ampliación de las vías de participación ciudadana se refieren a la apatía de la ciudadanía, a su inconstancia y a la presencia de los mismos ciudadanos en varios espacios representando sus propios intereses.

Lo cierto es que tras toda una tradición de vivir bajo sistemas de democracia formal, en los que la cuestión pública era una cuestión reservada a los expertos, la transición a sistemas democráticos de contenidos más democráticos, en los que la ciudadanía incide en las decisiones de la política pública, constituye todo un proceso de aprendizajes y retos, tanto desde la ciudadanía para llegar a empoderarse de su derecho a participar en las decisiones políticas, así como de las autoridades a reconocer ese derecho, y al igual que el desarrollo humano sostenible y el desarrollo local, la construcción de una sociedad verdaderamente democrática recorre caminos sinuosos, con dificultades, pero contribuyen a fortalecer la gobernanza de un país, de un territorio, en particular.

Buendía (Buendía, 2015) sostiene que la participación ciudadana es un proceso social, inscrito en relaciones de poder, mediante el cual los actores ciudadanos, de manera individual o colectiva, ejercitan su derecho de intervenir en los procesos decisorios, dialogar sobre los asuntos que les afecten en espacios públicos, coparticipando en la toma de decisiones y en la orientación del gasto público en función de satisfacer sus necesidades y aspiraciones, en procesos que les permiten reconocer sus intereses, afirmar su identidad e incrementar su autonomía ante las autoridades, como parte de la nación, mediante formas de democracia deliberativa, comunitaria y directa en todas las esferas de la sociedad y del Estado.

Cunill (1997) plantea que la participación ciudadana involucra “las experiencias de intervención directa de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses

sociales”, que son particulares en relación con el grupo al que pertenecen, sin que esto sea sinónimo de personales.

Aguilar (1992 en (Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009)) refuerza lo anterior ya que sostiene que la administración debe actuar de cara a la sociedad y no quedar solamente en mera administración gubernamental, es decir, mientras más públicos sean los actos del Estado, (éste) será más legítimo.

### **2.3.3 La participación ciudadana y su posibilidad de incidir en la transparencia.**

La transparencia en la administración pública es otra ganancia que se espera lograr con regímenes de democracia real, donde la participación ciudadana es valorada como un derecho; en este contexto, la participación ciudadana puede constituir un mecanismo útil para una valoración ética de la sociedad y de la gestión pública, sin que ello signifique ubicarnos en una posición que demonice lo público y que sacralice dicho mecanismo como que por sí sola estuviera exenta de pisar tierra deleznable, ella, al estar inserta en la interacción humana tiene que demostrarse impecable en los hechos, a través del tiempo.

La democracia (real) se concibe como el desarrollo pleno de una ciudadanía más compleja y articulada con la sociedad y no como un proyecto de ingeniería institucional para lograr la realización de una ciudadanía cada vez más inclusiva en el Estado. El rol de ciudadano debe articularse con los demás roles sociales y como tal dar vigencia efectiva al conjunto de reglas del juego básicas, reconocidas por todos, para hacer posible el desempeño de los otros roles que conforman la diversificada vida social moderna. Sin embargo, esto requiere descentralizar la política, al mismo tiempo que procurar un reforzamiento de la vida organizacional de la sociedad civil para dar representación a la diversidad y la diferencia. (Correa & Noé, 1998).

En este punto es importante reflexionar sobre el hecho de que la ciudadanía es una construcción social e histórica que implica el goce de derechos que son intrínsecos del ser humano, reconocidos a través de luchas (cruentas, muchas de ellas) y a la vez asumir responsabilidades en tanto ser social y político que es y en relación con el entorno en el que desenvuelve su cotidianidad. Bien se podría hablar de una ciudadanización de la participación.

Esta es una posición que lleva implícito el planteamiento de que ser ciudadano tiene toda una connotación de ser social y político, por sobre aquella concepción instrumentalista, inherente al mercado, que asimila el ser ciudadano con ser usuario de servicios públicos, entre

ellos de la información que las instancias gubernamentales ponen a disposición a través de las páginas web para cumplir con las disposiciones legales (Ley de Transparencia).

(En esta última perspectiva), la participación ciudadana se asimila a la de clientes o consumidores más que a sujetos políticos cuyos derechos y responsabilidades involucran una acción de crítica y control ciudadano que trasciende los intereses particulares como usuarios y las transacciones mercantiles con las instituciones del Estado (Cunill, 1995 en (Correa & Noé, 1998)).

La transparencia en la información del manejo público es, por tanto, necesaria (facilitada hoy por los medios tecnológicos), pero no suficiente, a decir de Noé (1988) se requiere de una relación fluida entre ciudadanía y aparato estatal, con gobernantes que estén dispuestos a atender las demandas, propuestas y críticas de los ciudadanos y que éstos puedan pedir cuenta a las autoridades por sus actos en el dominio público.

En el terreno de los hechos la interacción entre la ciudadanía el aparato estatal no siempre es fluida, no obstante aquello y por sobre los conflictos potenciales/reales, la participación ciudadana requiere de condiciones socio – políticas que le permitan madurar, tales como garantías para la libertad de expresión, reconocimiento y respeto irrestricto a la asociatividad, a las organizaciones sociales, a sus voces y suficientes mecanismos, no siempre institucionalizados, que viabilicen la participación ciudadana y el control.

En un esquema (así planteado) deben ser compatibles diversos grupos y sus intereses variados e incluso opuestos, y debe ser posible llegar a un consenso que tal vez no satisfaga por completo a ninguno, pero que sin embargo sea aceptable a todos (Montes de Oca, 1998, en (Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009)).

Desde el interés de esta tesis, el reconocimiento de la participación ciudadana para la construcción de un proceso de desarrollo humano sostenible local resulta clave. La búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo supone, de manera privilegiada, la redefinición del ejercicio del poder. (Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009)

Si la participación ciudadana es el resultado de la relación sociedad civil - Estado, dicha acción requiere un espacio en donde el ciudadano se sienta familiarizado. Un espacio (...) que afiance ese sentido de pertenencia que debe sentir el individuo para manifestarse y ejercer sus derechos. (Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009)

### **2.3.4 La participación ciudadana en ámbitos locales.**

La participación ciudadana en ámbitos locales puede constituirse en un ejercicio interesante que es susceptible de avanzar hasta el empoderamiento, probablemente con mayor agilidad que en ámbitos nacionales, regionales, globales, porque es en la localidad donde se materializa la existencia personal, familiar de los seres humanos.

La situación puede complicarse en los territorios metropolitanos que como Quito experimentan una alta dinámica poblacional, aquí se convive con nuevos grupos que permanentemente llegan de otras latitudes del país y de fuera de él y se presencia, simultáneamente, la partida de otros, característica que aporta a la falta de conocimiento que ocurre entre las personas debido al escaso tiempo diario que permanecen en sus hogares por las grandes distancias que recorren diariamente hacia y desde los lugares de trabajo, todo lo cual va conformando un cuadro de desconfianza e inseguridad que impulsa a las personas a encapsularse en sus espacios habitacionales. En la actualidad los vecinos poco o nada se conocen.

Precisamente, en medio de todas estas nuevas realidades de la vida moderna que tienden a debilitar el tejido social, se levanta imperativa la urgencia de re-crear mecanismos de participación convencionales y no convencionales, que aporten al empoderamiento y a la re-apropiación y re-activación del espacio público articulado al desarrollo de la localidad asumido éste como estrategia para asegurar la vida, comprometer las conciencias humanistas, ambientales de los habitantes, siempre con enfoque inclusivo.

En efecto, se trata de una estrategia que pretende mejorar la calidad de vida de los conciudadanos, pues se trata de un modelo contextual que se inicia con el conocimiento de las potencialidades del entorno y de sus recursos no finitos, donde las aspiraciones de los seres humanos con sus formas de asociación son los “verdaderos constructores del significado social, económico, político, cultural y ético de ese ideal de bienestar inclusivo y solidario, expresión de un auténtico desarrollo humano sostenible.

### **2.3.5 Participación ciudadana, PLP y DLHS.**

Puede rondar la inquietud acerca del papel que desempeñan los Presupuestos Locales Participativos en el marco de la Participación Ciudadana y del Desarrollo Local Humano Sostenible. Para solventarla, a nuestro criterio, se requiere reflexionar en torno a que éstos pueden llegar a jugar un rol importante en tanto son mecanismos de participación ciudadana, pero solo en la medida que no sean concebidos como meras “herramienta(s) para estructurar una

propuesta económica y financiera, (porque) responden a una historia de los procesos organizativos participativos y su vinculación e incidencia en los gobiernos locales”. (Herrera, 2015).

Si se acepta que “los presupuestos participativos se definen como la democratización del presupuesto público” (Gómez Hernández, 2007). Y que con ellos “se trata de proponer más allá de la democracia representativa” (Rendón, 2004) (Citados en (Herrera, 2015)), se puede concluir que los PLP pueden trascender el carácter instrumentalista con que generalmente se los inserta en la administración pública.

Como todo mecanismo, por sí solo no garantiza la ciudadanización de la participación, de hecho, las experiencias en varios GAD municipales así lo demuestra, mientras en unos (Porto Alegre, Recife y Belo Horizonte, entre los más relevantes) abrieron el camino para que los ciudadanos accedan a los gobiernos seccionales en procesos electorarios; en otros (algunos chilenos, por ejemplo) fueron instrumentos funcionales a la oferta municipal, allí los actores sociales que participaron no lograron afianzar ni una relativa autonomía, ni independencia en relación a la institucionalidad pública. (Analizado en (Herrera, 2015))

Aunque no estén revestidos de experiencias tan exitosas como las de posibilitar que la ciudadanía llegue a liderar GAD, los PLP contribuyen a que la ciudadanía logre incorporar en sus actuaciones una cultura democrática que se ve incentivada con el progresivo fortalecimiento de su capacidad de control sobre el gasto público y sobre los niveles de transparencia concomitantes.

A su vez, el mejoramiento de las capacidades ciudadanas, posibilitan que los actores establezcan un relacionamiento más horizontal con autoridades y funcionarios, contribuyen a renovar liderazgos, al acercamiento de nuevos ciudadanos, a tener más claridad acerca del desarrollo de la localidad, hacia dónde re-orientar las inversiones en función de prioridades en las que se contempla el interés colectivo, lo cual significa ir más allá de la incorporación de los ciudadanos como sujetos pasivos en decisiones predeterminadas, o en la planificación, ejecución y evaluación de proyectos establecidos desde la autoridad y los funcionarios, para legitimar la gestión pública.

Entre los elementos que, sin ser determinantes, pueden aportar al fortalecimiento de las capacidades ciudadanas, así como su motivación para participar activamente en la gestión de desarrollo local, se proyecta los montos asignados a los PLP.

En nuestro país no existe ninguna disposición jurídica al respecto, el monto proporcional que los GAD suelen asignar para tal fin varía entre uno y otro gobierno. Pero si son porcentajes poco significativos es de esperar que también la contribución de este mecanismo a un real ejercicio democrático sea poco significativa. Como se dijo, no es definitorio, pues depende de la interacción GAD – ciudadanía.

La ampliación o permanencia de los montos asignados inicialmente dependerá de que los procesos de organización y capacitación ciudadanas alcancen mayor empoderamiento, incidan en el destino de los recursos y en el control de estos. Además, únicamente si los PLP están articulados al DL, como aconteció en Guamote (provincia de Chimborazo), tendrán impacto en la vida de la colectividad.

En el Ecuador, a partir de la década del 2000, existieron experiencias relevantes que Herrera las reseña: fueron iniciativas promovidas por el movimiento indígena ecuatoriano y su instancia política electoral: PACHACUTIK. Guamote fue pionero, en 1998 su gobierno municipal logró impulsar la planificación participativa del desarrollo local que consideró el medio ambiente, amén de las prioridades sociales, económicas, culturales del cantón, allí se aplicó por primera vez el PLP, fue un proceso reconocido nacional e internacionalmente (Herrera, 2015).

Herrera (2015) señala que casi en forma inmediata, el PLP se difundió hacia otras regiones del país, donde el protagonismo de PACHACUTIK también creció. El ejemplo más emblemático se constató en el Municipio de Cotacachi. Siguió otras experiencias en Cuenca, Quito y Salinas, con resultados menos exitosos. ANEXO C.

A partir de allí, aun cuando la Constitución garantiza la participación ciudadana y junto con otros instrumentos jurídicos institucionaliza los PLP, o precisamente por eso, su aplicación como uno de los mecanismos que catapultaría la participación ciudadana ha perdido fuerza.

Al analizar los procesos exitosos se observa que su sostenibilidad estuvo atada al nexo de los dirigentes con un partido político, el PT en el caso brasileño y PACHACUTIK en el ecuatoriano, más aún, estuvo ligada a los ciclos de fortalecimiento y debilitamiento de esas instancias, lo cual deja entrever la necesidad de la independencia y autonomía que la ciudadanía requiere establecer tanto con las autoridades y funcionarios, como con las organizaciones

partidistas, sin que ello niegue el carácter político que tiene la participación ciudadana, en tanto es su derecho incidir en las decisiones que afectan a los territorios y a la colectividad.

La percepción generalizada de la ciudadanía asocia los PLP con obra física, seguramente porque así están o fueron concebidos por los GAD, dar el salto cualitativo significa poner en la balanza la obra física (asfalto, adoquinado, bordillos, etc.) y otros requerimientos que atañen a la calidad de vida de la comunidad, antes de disponer del uso de los recursos destinados a los PLP.

## **2.4 Tejido Social y Gobernanza**

### **2.4.1 El tejido social facilita la participación ciudadana y a la vez es su reflejo.**

En concordancia con el análisis teórico que sustenta esta tesis, se puede afirmar que entre los múltiples retos que afronta la participación ciudadana en el mundo contemporáneo, constan la búsqueda y la creación de estrategias que posibiliten establecer vínculos diferentes a los que se tejen con sentido utilitario, esto es, que favorezcan formas de organización en las que predomine la cooperación y reciprocidad entre seres humanos dispuestos a intercambiar saberes y prácticas diferentes para resolver problemas que permitan mejorar su vida personal, familia, colectiva, organizativa.

La modernidad, además de estimular la competencia, el éxito, el consumo, ha potenciado el individualismo que, unido a múltiples factores que se los seguirá poniendo en el tapete, ha derivado en el debilitamiento de los tejidos sociales de las comunidades.

Actualmente, gracias a la tecnología, las personas entablan relaciones en tiempo real con el resto del mundo; empero, paradójicamente, conocen menos lo que sucede dentro de su radio de convivencia cotidiana, las interacciones personales, en este contexto corren el riesgo de quedarse en la superficie, la alteridad, la solidaridad no puede establecerse ni sentirse entre personas que se conocen tan poco.

Cómo generar formas asociativas que acerquen a quienes comparten la vida cotidiana con muy poca interacción. Cómo pasar de una sociedad que tiende a fragmentarse a otra interesada en reconstituir su entramado social. Cómo promover el desarrollo de una localidad de la manera como se ha planteado en esta tesis; es decir, como humanamente sostenible. Son los retos fundamentales que se precisa resolver.

Quizás convenga partir del significado de tejido social. Sáenz (2014) señala que es la capacidad de los grupos diversos de trabajar junto a otros, en redes y organizaciones, para alcanzar objetivos comunes de largo plazo. El tejido social está compuesto por la relación activa y concertada entre las organizaciones e instituciones que hacen la vida local.

La participación ciudadana, tiene como premisa básica, entonces, la re-constitución del tejido social, si éste es débil, si la sociedad no está organizada o si sus organizaciones no están conectadas unas con otras, no comparten sueños y horizontes comunes, en los que encuentran cabida los sueños y horizontes que son propios de cada una de ellas, el desarrollo humano de una localidad encuentra dificultades para ser sostenible en el tiempo y en relación al cuidado del medio ambiente, hoy bastante deteriorado.

El tejido social está constituido por una gran variedad de actores que desenvuelven su existencia en territorios concretos, en éstos, el logro de una convivencia que valora la diversidad y la diferencia como elementos enriquecedores, muestra que los seres humanos que los habitan y les dan significado tienen dentro de sí valores, que desde nuestra percepción se expresan en:

-La alteridad; es decir, la capacidad de ponerse en el lugar del otro, esa capacidad que supone la existencia de un yo y de un otro, de nosotros y de ellos con identidades que les son propias, con modos de vida singulares, historia, raíces distintas, pero siendo parte de un todo sistémico.

-El respeto a la identidad cultural, pues cada cultura tiene el derecho a tener su propia identidad, sus propias formas de organización social, política, de relacionamiento; el derecho de los seres humanos a ser diversos es consustancial a la humanidad, más todavía en un país como el Ecuador, que por definición es multicultural y diverso.

-La interacción entre culturas, pues la interculturalidad no supone la suma de culturas que viven en una localidad o la predominancia de unas sobre otras, supone la posibilidad del encuentro entre iguales con posibilidad de mutua influencia, de generar sinergias, de dar paso a nuevas formas de ser y de sentir.

La convivencia como toda interacción humana demanda aprendizajes constantes, y al igual que otros procesos experimenta avances y retrocesos, conflictos, consensos y desacuerdos entre los actores; empero, ella siempre representará una ganancia para la sobrevivencia de la humanidad. Existen posiciones que sostienen que no es posible contar con tejidos sociales

fuertes en territorios que aún tienen deudas sociales pendientes como la superación de la inequidad y la exclusión; no obstante, si el objetivo común es superar tales privaciones de libertad pueden convertirse en los hilos para tejer sólidos entramados sociales.

Pero estas privaciones no son las que han surgido con el desarrollo concebido como crecimiento, que han sido exacerbadas por la globalización y que dieron origen a la categoría antropológica acuñada por Iván Illich, en su texto *Needs (necesidades)* (Illich I. , 1978): *homo miserabilis*, con el que se refiere al hombre que carece de aquello que es considerado por la sociedad como lo básico. Illich señala: "como crema batida que súbitamente se endurece para hacerse mantequilla, el *homo miserabilis* súbitamente apareció, casi del día a la mañana, como una mutación del *homo economicus*, el protagonista de la escasez. (...) La mitad de los individuos nacidos en la tierra son de este nuevo tipo". (Espejo, 2008)

Las privaciones a las que nos referimos están vinculadas a las que impiden que los seres humanos alcancen su libertad y desarrollen sus capacidades, según la define Amartya Sen,

Volviendo a Sáenz (2014), el tejido social es articulado por iniciativa de los actores sociales que se comprometen con la promoción del desarrollo humano sostenible en una localidad, dichos actores identifican y convocan a todos los actores sociales locales considerando su representatividad y diversidad social, poblacional, institucional, económica, urbana y rural, de género, generacional (niños, jóvenes y tercera edad), de discapacidades y cultural. Esta última variable, a nuestro entender, tiene relevancia no solo porque nuestro país es multiverso y multicultural sino porque hoy, más que en otras épocas, es escenario de constantes flujos migratorios procedentes de otras latitudes.

Se requiere tomar en consideración todas estas complejidades como ingredientes presentes en la participación ciudadana para construir territorios humanamente sostenibles. Calza la propuesta de convivencialidad del mismo Illich, porque según este autor, se trata de reestablecer los lazos entre los seres humanos y de limitar el crecimiento ilimitado más allá de los umbrales naturales. Él dice: "Cada uno de nosotros se define por su relación al otro y a su entorno y por la estructura profunda de las herramientas que utiliza". (Illich 2003, en Espejo, 2008)

Illich, en el texto referido, conecta la convivencialidad con la libertad: La convivencialidad es la libertad individual realizada en la relación de producción, en medio de una sociedad dotada de herramientas eficaces (...) Una sociedad convivencial es una sociedad

que da al hombre la posibilidad de ejercer una acción lo más autónoma y lo más creativa, con la ayuda de herramientas menos controlables por otros. La productividad se conjuga en términos de tener, la convivencialidad en términos de ser". (...) Estos valores son fundamento para toda estructura convivencial, aun cuando las leyes y la moral varíen de una cultura a otra.

Optar por impulsar el DHS en cualquier localidad demanda organizar una sociedad en la cual las personas prefieren cooperar y compartir en vez de competir y acumular ilimitadamente en detrimento de sus congéneres y del medio ambiente, sin que eso implique renunciar a su derecho a afirmar su individualidad y singularidad, ni dejar de lado el principio de oposición ordenada y creadora: pues los diferentes pueden oponerse legítimamente, se trata de que siempre cuidarán de no hacer de la diferencia una desigualdad.

Dar cuenta de los niveles de participación ciudadana, es decir, de “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público” (Cunill, 1991) no es el interés central de este estudio, pero abordarlo era imprescindible porque en ellos están inscritos los PLP como un mecanismo preponderante para interrelacionar a las personas, a los actores diversos, para formar redes; es decir, para aportar en la re-constitución del tejido social, ahora debilitado.

En nuestro país la filiación organizativa es muy baja, ello se puede evidenciar en Quito, por ejemplo, los resultados obtenidos en la investigación “Quito: ¿Cómo estamos?, La ciudad que queremos, la ciudad que tenemos hoy” (Colectivo Quito Vivo, 2012), encontraron que la pertenencia a algún tipo de organización estuvo en un rango del 1% al 3%. En tanto que la encuesta Calidad de Vida realizada por el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA , 2012), en el mismo año, indicaba que entre el 1% y 2 % de los ciudadanos estaba vinculado con algún tipo de organización.

En la promoción del desarrollo humano y sustentable, por tanto, se debe priorizar la recreación - fortalecimiento de organizaciones, asociaciones múltiples y diversas, cooperativas, en su interrelación con el espacio local y con el uso del tiempo de sus afiliados, de manera diferenciada, etariamente, con enfoque de género, étnico – cultural, de discapacidades, movilidad humana, en procura de fortalecer el tejido social; es decir, es necesario que se active la capacidad de los grupos diversos de trabajar junto a otros, si es posible en redes, para alcanzar objetivos comunes de largo plazo. Posiblemente, arrancar en ámbitos más cercanos como el barrio, el condominio, los lazos familiares son también importantes (dependiendo de las

características de la localidad), a lo mejor allí puede resultar menos arduo el logro o el restablecimiento de la confianza y la reciprocidad.

Según José de Souza (2004), la realidad emerge como una trama de relaciones, significados y prácticas entre todas las formas y modos de vida, negociación y construcción colectiva de propuestas para superar retos e influenciar aspectos del futuro, que sintetizan la práctica política de cualquier sociedad.

#### **2.4.2 Gobernanza, clave para fortalecer el tejido social y la participación ciudadana.**

Así pues, cada ciudadano está inmerso en las relaciones de poder existentes en el contexto social en el que realiza su existencia y en el que se conjugan dichas relaciones, sus significados y sus prácticas. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana, los niveles que alcanza, el empoderamiento ciudadano, son también resultados del sistema de gobernanza emprendido, que a su vez retroalimenta los procesos y contribuye a reforzar el tejido social.

No se trata de la aplicación mecánica de sistemas de participación ciudadana surgidos en sociedades europeas o norteamericanas, sino de procesos que según Whittingham Munevar (Whittingham Munevar, 2005) están orientados principalmente a la búsqueda de cambios en la distribución del poder y a las oportunidades de surgimiento de nuevas formas de gobernanza.

La gobernanza permite que al articularse los diferentes roles sociales se promueva la vigencia o el surgimiento de una ética y de reglas de juego mínimamente reconocidas y legitimadas. Esto requiere descentralizar la política y, simultáneamente, facilitar niveles crecientes de autodependencia, en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado. (Illich, 2003, en Espejo, 2008)

La gobernanza implica que los actores sociales deben aprender a moverse en la complejidad; tener lo local como referente, pero a la vez abrirse al mundo, gobernar considerando las redes, donde las jerarquías se rompen; gobernar buscando consensos, no de manera vertical.

Por tanto, el reto está en la creación de relaciones sistémicas que garanticen niveles de bienestar aceptables y que incluyan los diferentes grupos de interés presentes en cualquier localidad, garantizando espacios de negociación equitativos a los mismos y en los que puedan expresarse sus formas de vida. En el caso ecuatoriano, en la década precedente, se creó un

mecanismo de participación ciudadana, conformado por una serie de instituciones y herramientas presentes en diferentes niveles de gobierno: nacional, provincial, local; empero, de manera somera se puede decir que su funcionamiento ha distado mucho del carácter sistémico con el que fue gestado y respecto de su autonomía, aún resta efectuar una evaluación integral y profunda.

Pero, qué es gobernanza, más bien, qué se entiende como tal en esta tesis. La perspectiva más congruente con lo que hasta aquí se ha planteado es la policéntrica porque es multidisciplinaria; en esta corriente se sostiene que la gobernanza alude a un proceso que envuelve relaciones políticas entre diversos actores: el Estado, a la sociedad civil y el sector privado; que de alguna manera están involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales.

La descentralización, que suele ser considerada como una estrategia presente en la gobernanza, encontró su sustento jurídico en el COOTAD, y al parecer, en el tema financiero ha caminado con mayor celeridad que las autonomías. En efecto, en el COPFP y en el COOTAD se prevén asignaciones más equitativas de los recursos para los territorios. Habría que efectuar análisis focalizados que determinen cuánto ha traspasado la descentralización financiera a otros espacios de la gestión gubernamental nacional y local.

Respecto a las autonomías, está claro que, sobre todo, los GAD de territorios pequeños como las parroquias rurales, por ejemplo, o algunos cantones que no son capitales de provincia aun requieren fortalecer sus capacidades de gestión para planificar o para gerenciar empresas públicas o mixtas, por ejemplo, y simultáneamente, requieren tener mayores márgenes de flexibilidad desde los organismos rectores de la planificación nacional, con el fin de que se generen mecanismos diferenciados en función del contexto en el que se apliquen.

El rescate de la planificación por parte del sector público, ocurrido en los 10 años precedentes, en su aplicación, ha enfrentado precisamente ese problema, no ha dejado abierta la posibilidad de que cada territorio avance de acuerdo con sus capacidades y decisiones, por una parte, y menos todavía ha dado paso a la creación – aplicación de instrumentos específicos, por otra. La tendencia registrada apunta hacia la homogeneización y estandarización de procesos y procedimientos y hacia el cumplimiento rígido de cronogramas preestablecidos,

independientemente de las condiciones socio – económicas, políticas, productivas, culturales, ambientales, en que se encuentren las localidades.

El resultado, entre otros, ha sido contar con Planes de Ordenamiento Territorial similares, que han recorrido el territorio nacional sin ninguna o poca diferenciación y que los Presupuestos Locales Participativos se apliquen cuasi obligatoriamente, haciéndolos perder fuerza como mecanismos potenciadores de la gobernanza, de la participación ciudadana y del tejido social y concomitantemente, aportando a la pérdida de oportunidades reales de mejorar la calidad de vida de la población.

## **2.5 Calidad de Vida**

### **2.5.1 Calidad de vida, aportes para su definición.**

El uso extendido del término calidad de vida (CV), acompañado de su medición, ocurre a partir de los sesentas, cuando los científicos sociales inician investigaciones recolectando información y datos objetivos como el estado socioeconómico, nivel educacional o tipo de vivienda, siendo muchas veces estos indicadores económicos insuficientes (Urzúa & Caqueo - Urizar, 2012), dado que sólo eran capaces de explicar un 15% de la varianza en la CV individual. Surgió entonces la propuesta de no centrarse solamente en las necesidades de déficit, sino más bien preocuparse por considerar el crecimiento personal, el desarrollo de las potencialidades, el bienestar subjetivo y otros aspectos análogos.

También se pusieron sobre el tapete otros componentes subjetivos que están presentes en la vida diaria, como la percepción de felicidad y la satisfacción que experimentan las personas en un determinado momento o frente a una situación determinada y que podrían mejorar el porcentaje de la varianza en la calidad de vida individual.

Posiblemente, junto a otras definiciones como la pobreza, las necesidades básicas, el desarrollo humano; la calidad de vida está revestida de mucha importancia para dar cuenta de la calidad en que desenvuelven sus vidas las personas en sociedades determinadas. Por ello, entre los objetivos del DHS consta precisamente el logro de una mejor calidad de vida de la población, con la aclaratoria de que ella está configurada por las libertades que hay que conquistar y por las ya conquistadas, así como por las oportunidades desplegadas para que las personas puedan desarrollar sus capacidades.

En las mediciones que se hacen sobre la calidad de vida confluyen mediciones de diferentes variables aportantes para el cálculo del Índice de Calidad de Vida (ICV), que es una aproximación a la medición de la pobreza y el bienestar basada en las capacidades para lograr el conjunto de quehaceres y estados socialmente valiosos y alcanzables en un tiempo y en un espacio concreto. Este indicador agrupa los siguientes factores: acceso y calidad de los servicios públicos domiciliarios, educación y capital humano, tamaño y composición del hogar y calidad de la vivienda. El resultado final es un indicador del estándar de vida que clasifica a los hogares según el valor o categoría que posean en cada una de las variables que entran en el índice (Social Watch, en (Bravo & Córdova, 2017) ).

Este índice, universalmente aceptado, considera variables objetivas, más fáciles de dimensionar y por eso mismo, en los análisis de la calidad de vida de una población, que pretenden ofrecer una lectura más integral, se requieren incorporar, como se vio, otras variables tales como (a) el sentimiento de satisfacción con la vida en general, (b) la capacidad mental para evaluar la vida propia como satisfactoria o no, (c) un aceptable estado de salud físico, mental, social y emocional determinado por los sujetos y (d) una evaluación subjetiva, personal, sobre las condiciones de vida. (Meeberg, 1993 en (Urzúa & Caqueo - Urizar, 2012)).

Por ello, sin restar la importancia que tiene el índice de calidad de vida, éste debe ser debidamente contextualizado si se lo incorpora en el estudio de una sociedad determinada, porque se calcula con un enfoque cuantitativo que mide la satisfacción de necesidades materiales respecto a la no - provisión de bienes y servicios, y por eso lo que hace es reflejar ciertas carencias, que tienen que ser complementadas con las potencialidades de una sociedad, en el marco de las libertades y de los derechos.

Las evaluaciones de las dimensiones subjetivas demandan ensayar metodologías cualitativas, muy complejas de lograr mediciones tangibles, toda vez que ellas reflejan las percepciones y perspectivas individuales y/o colectivas sobre las circunstancias por las que atraviesa la vida de las personas, las familias, la comunidad, en diferentes momentos de su vida y en diferentes entornos culturales, ambientales, económicos, políticos, etc.

Rubén Ardilla (Ardila, 2003), dice que la Calidad de Vida es un estado de satisfacción general, derivado de la realización de las potencialidades de la persona. Posee aspectos subjetivos y aspectos objetivos. Es una sensación subjetiva de bienestar físico, psicológico y

social. Incluye como aspectos subjetivos la intimidad, la expresión emocional, la seguridad percibida, la productividad personal y la salud percibida. Como aspectos objetivos el bienestar material, las relaciones armónicas con el ambiente físico y social y con la comunidad, y la salud objetivamente percibida. En esta definición, que es la que guía esta tesis, se detectan aspectos que se correlacionan como la satisfacción general experimentada cuando las personas pueden realizar sus potencialidades. Se optó por esta definición porque incluye un conjunto amplio de condiciones subjetivas y materiales que integran el bienestar efectivo de las personas, sus posibilidades y perspectivas individuales y su lugar en la sociedad.

Como todo concepto que para validarse requiere efectuar cortes temporales de una sociedad, logra capturar imágenes que requieren ser interpretadas en el marco del contexto en que fueron tomadas, de eso depende su validez para contribuir, en su justa dimensión, al análisis socio – económico y político.

### **2.5.2 Calidad de vida y DLHS.**

A lo largo de la reflexión teórica se ha mencionado en varias ocasiones el mejoramiento de la calidad de vida de la población, como un objetivo del DHS, enfocado específicamente en el desarrollo de los territorios, como expresión de la dimensión espacial de la calidad de vida, pero también tiene una dimensión temporal, toda vez que las demandas ciudadanas han experimentado cambios a través de la historia, hoy por ejemplo, la ciudadanía expresa su afán de monitorear si la orientación del desarrollo de un territorio está o no apuntando al logro del bienestar social humano, si está aportando en la resolución de los problemas sociales y ambientales.

En estos momentos, la calidad de vida, además de los aspectos ya señalados, también alude a temas de seguridad social, de libertad, de seguridad personal y social, de justicia, de conocimiento, de uso del tiempo libre, de autorrealización, de mayor participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y de aquellos relacionados con el medioambiente, etc.

Ello no significa que se debe soslayar el acceso a satisfactores básicos, que aún no están del todo resueltos en sociedades como la ecuatoriana y que son comunes a la humanidad, tales como la salud, la vivienda, la educación, ingresos dignos.

No obstante, puesto que la realidad y las características espaciales, culturales, sociales y del entorno son diversas, se requiere tener como premisa central que no es posible construir un patrón homogéneo de calidad de vida, éste será común y diverso a la vez y es allí donde cobra relevancia el DLHS, pues su reto será identificar las variables que definirán la calidad de vida en los territorios concretos y en momentos históricos definidos.

### **2.5.2 La calidad de vida puede incorporarse en los PLP.**

En realidad, la calidad de vida hace referencia a un gran abanico de variables objetivas y subjetivas; su medición demanda procesos y procedimientos complicados y de amplios lapsos de ejecución por parte de talento humano especializado. No obstante, el propósito de esta tesis no es puramente académico, sino por el contrario, está encaminado a brindar a la ciudadanía herramientas útiles, fáciles de manejar en procura de monitorear la gestión pública a través de indicadores que den cuenta del avance o estancamiento de los proyectos acordados mediante la aplicación de un mecanismo de participación ciudadana, como son los PLP. Con esta consideración, se optó por escoger las instalaciones domiciliarias de agua potable y de alcantarillado como indicadores para desarrollar el ejercicio de esta tesis, partiendo de que, si bien se circunscriben a medir una parte de las condiciones de vida objetivas de las familias, ellas son la puerta de entrada para el acceso al derecho humano al agua potable y al saneamiento.

Hasta ahora, los PLP han estado circunscritos, al menos en nuestro país, a la ejecución de obras físicas. Partiendo de esta constatación, nos pareció relevante seleccionar rubros vinculados con los derechos humanos, porque vale la pena señalar que para potenciar el aporte de los PLP a la participación ciudadana y al tejido social éstos requieren entrar en procesos que tengan la mira en lograr un re – significación de sus contenidos y sus ámbitos de acción.

En esta línea de análisis, se puede afirmar que las mismas conexiones domiciliarias, por ejemplo, requieren estar inmersas en una óptica que vaya más allá del acceso a servicios que tienden a universalizarse y que estén articuladas con las libertades de las que nos habla Amartya Sen, que no son sino consustanciales a los derechos humanos. Los PLP pueden también contemplar el financiamiento del fortalecimiento de las capacidades ciudadanas, de sus

organizaciones formales e informales, el financiamiento de programas que remedien la degradación ambiental, la superación de situaciones de violencia, etc.

En fin, se trata de que la ciudadanía los mire estratégicamente, pensando en la ampliación progresiva de los montos inicialmente asignados para poder llegar a incidir realmente en las decisiones que atañen al DHS del territorio en el que viven y en el que construyen sus identidades.

## **CAPÍTULO III**

### **3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA - MARCO LEGAL.**

#### **3.1 Aspectos generales**

La participación Ciudadana en el Ecuador dispone de una amplia normativa jurídica para su funcionamiento, desde el año 2008 junto con la vigencia de una nueva Constitución se implementaron leyes, reglamentos y ordenanzas que permiten tener un respaldo legal para la aplicación de la Participación ciudadana en el país.

El nuevo marco jurídico tuvo la virtud de recoger el espíritu de los colectivos, de los movimientos sociales y de la sociedad civil en general, cuyo empeño se encaminaba a contar con espacios que les permitiera involucrarse en la planificación del país, de los territorios específicos, en el control social, entre otros; además, incorporó las propuestas diversas relacionadas con el medio ambiente, con la erradicación de la violencia doméstica y de género, con la inclusión y la erradicación de la discriminación, etc.. En este conjunto de leyes y códigos, la participación ciudadana quedó reconocida como un derecho e institucionalizada como política de Estado.

En la siguiente tabla se observa las diferentes normas nacionales, las instancias de participación ciudadana y sus mecanismos:

**TABLA No. 1: MARCO LEGAL INSTANCIAS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

<b>NORMAS</b>	<b>INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN</b>	<b>MECANISMOS</b>
Constitución del Ecuador	Derechos ciudadanos. Organizaciones sociales. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos.	Presupuestos participativos. Audiencias públicas. Veedurías. Asambleas. Cabildos. Consejos consultivos. Silla vacía. Voluntariado de Acción Social.
Ley Orgánica de Participación Ciudadana	Consejos nacionales para la igualdad. Consejo Nacional de Planificación. Consejos ciudadanos sectoriales. Asambleas locales. Consejos locales de participación.	Audiencias públicas. Cabildos populares. Silla vacía. Observatorios. Consejos consultivos
Código de la Democracia	Instituciones de democracia directa.	Enmienda constitucional. Reforma constitucional. Iniciativa normativa. Referéndum. Consulta popular. Revocatoria del mandato

<b>NORMAS</b>	<b>INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN</b>	<b>MECANISMOS</b>
Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Ciclo de la gestión pública. Funciones del Estado. Niveles de gobierno	Fomento de participación ciudadana. Deliberación pública. Formación en ciudadanía. Recuperación de la memoria histórica. Monitoreo de la gestión participativa. Fondos concursables. Intercambio de experiencias y conocimientos. Archivos documental y virtual. Capacitación ciudadana
Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización	Gobiernos autónomos descentralizados. Consejos barriales y parroquiales urbanos. Comunas, comunidades y recintos	Personería jurídica a organizaciones sociales. Estudios. Evaluación de impacto social. Vigilancia Recursos naturales

<b>NORMAS</b>	<b>INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN</b>	<b>MECANISMOS</b>
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Ciclo de planificación y políticas. Consejo Nacional de Planificación. Consejos de planificación de GAD	Presupuestos participativos

(CPCCS, 2016)

## **3.2. Instrumentos jurídicos**

### **3.2.1. Constitución**

La Constitución actual garantiza los derechos de los ciudadanos, los colectivos y por primera vez los derechos de la naturaleza. Al mismo tiempo incluye el derecho a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, y se establecen los mecanismos de participación ciudadana. La Constitución ecuatoriana por estos y otros cambios, ha sido reconocida a nivel internacional por su innovación como la noción andina del Sumak Kausay, el modelo de desarrollo sustentable, etc. (Grijalva, 2009).

En efecto, la Constitución vigente, a diferencia de las que le antecedieron, asume la participación ciudadana como un derecho transversal de todos los derechos y temáticas. La participación ciudadana consta entre las garantías constitucionales consignadas en el Título III, capítulo segundo; el Título II, Capítulo Quinto, por su parte, le reconoce como un derecho; en tanto que el título IV aborda, de manera específica la participación ciudadana y la organización del poder.

Se puede argumentar que en la Constitución anterior a la de 2008 también se encuentran temas relacionados con los derechos, con la equidad de género, etc.; sin embargo, la diferencia radica en que en la Constitución vigente se garantiza no solo el cumplimiento de los derechos humanos (entre ellos el de la participación ciudadana), sino también los de la naturaleza y en que en ella estos temas ya no están dispersos.

La Constitución de 2008 prevé la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que, por primera vez en la vida democrática del país, surge como un quinto poder autónomo del Estado, si dicho Consejo logró posicionarse como la Constitución lo dispone y si logró autonomía es motivo de un estudio específico.

### **3.2.2. Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV).**

Ya se anticipó que si bien el PNBV no es parte del cuerpo jurídico que regula la participación ciudadana, se lo considera porque contempla la consolidación de dicha participación como expresión del nuevo modelo democrático.

“La consolidación de nuevas democracias en la región otorga especial importancia a la concertación política entre los diversos actores para enfrentar el futuro con proyectos de desarrollo sostenible” CEPAL 2000 citado en (Pazmiño S., 2015) La Constitución de 2008 tuvo este contexto precedente y fue construida colectivamente, probablemente todo eso fue conducente a que ella garantice el ejercicio del derecho de participación ciudadana y control social y a que se lo plasme en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) que es la carta de navegación, por así decirlo, que señala el rumbo del país.

La participación ciudadana, concebida como un derecho, está presente, en las diferentes versiones del PNBV; así, por ejemplo, en la del período 2009 - 2013, el objetivo 10 rezaba: “Garantizar el acceso a la participación pública y política” y consta de 10 políticas destinadas a su implementación. En cambio, el Plan en su versión 2017 – 2020, en su objetivo No. 1 señala: “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular” y también está acompañado de políticas y metas encaminadas a lograr que la ciudadanía asuma un rol político en la sociedad

### **3.2.3. Ley Orgánica de Participación Ciudadana.**

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece los espacios en los cuales se viabiliza la participación ciudadana. La democracia representativa fue el modelo político del que los ciudadanos disponían para su contacto con las instancias gubernamentales, en la Constitución vigente se da el salto al concepto de democracia participativa que complementa a la anterior, permitiendo a los ciudadanos mayor injerencia en los asuntos del Estado, pues pasa a constituir un derecho, que el Estado tiene la obligación de respetarlo y hacerlo respetar.

Esta Ley, vale aclarar, más que referirse al rol de la participación ciudadana y el control social en su sentido más amplio, se concentra fundamentalmente en determinar el carácter autónomo y las atribuciones del quinto poder, cuya máxima institución es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social –CPCCS-, en el cual recaen grandes responsabilidades como las de “Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción”, “Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos”.

El CPCCS designa a varias altas autoridades, a partir de las ternas enviadas desde la presidencia de la república, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente, entre estas autoridades está el Procurador General del Estado y de las Superintendencias, el Defensor del Pueblo, el Defensor Público, el Fiscal General y el Contralor General del Estado, las autoridades y delegados de la ciudadanía que determine la ley, en estos último casos, luego de agotar el proceso de selección correspondiente, con veeduría y derecho a impugnación ciudadana, cuando corresponda.

Esta modalidad de participación ciudadana también podría considerarse como una democracia representativa, aunque claro, la ciudadanía, a través de sus delegados al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y a otras instancias, tales como los Consejos Locales de Planificación, las Asambleas Locales, alcanza un mayor nivel de incidencia en los asuntos gubernamentales.

En esta Ley se alude a los Presupuestos Locales Participativos, aspecto sobre el que nos detendremos más adelante.

#### **3.2.4. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).**

El COOTAD establece la normativa para cada uno de los Gobiernos Autónomos descentralizados (GAD), así como las competencias correspondientes. Entre los objetivos del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización se contempla la promoción de la participación ciudadana, así como la profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado.

El COOTAD, en concordancia con la Constitución reconoce la “participación ciudadana como un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía”. Este Código dispone que los GAD, en el marco de su autonomía, promuevan el ejercicio de tal derecho, para garantizar la intervención de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales importantes.

Allí se pretende que se fortalezcan las capacidades ciudadanas para coadyuvar en la gestión de los territorios, en las políticas, programas y proyectos que en ellos se formulan e implementan, así como en el diseño y ejecución de presupuestos participativos.

No obstante, habrá que analizar cuánto se ha avanzado en el logro de tales propósitos y si se ha superado el modelo asistencialista, clientelar de relacionamiento entre las autoridades, los funcionarios y la ciudadanía.

### **3.2.5. COPYFP. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.**

El financiamiento es una parte medular de toda gestión gubernamental, ninguna política pública puede ejecutarse sin contar con recursos. En este sentido, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas es el instrumento jurídico que conjuga la planificación con la asignación de recursos.

- Art. 8. Presupuestos participativos en los niveles de gobierno.
- Art. 48. Vigencia de los planes.
- Art. 49. Sujeción a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Art. 56. Viabilidad de programas y proyectos de inversión pública.
- Art. 57. Planes de Inversión.

## **3.3. Guía sobre Participación Ciudadana de la SENPLADES**

### **3.3.1. Constitución, LOPC y COOTAD.**

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES–, que es la instancia con rango de asesora de la Presidencia de la República en el ámbito de la planificación y el desarrollo, tiene entre sus responsabilidades la administración y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y la elaboración de los Planes Nacionales del Buen Vivir que se han emitido en sus tres versiones: 2009 – 2013, 2013 – 2017 y 2017 – 2020. La SENPLADES en 2011 elaboró una guía en la que constan los artículos que tienen que ver directamente con la Participación Ciudadana, basados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana -LOPC-, con el fin de que sea un instrumento útil en la planificación de los GAD.

En la tabla que sigue se puede observar los artículos en donde consta la temática de la participación ciudadana y el control social.

**TABLA No. 2: MARCO LEGAL PARTICIPACIÓN CIUDADANA (LOPC)**

LOPC (LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA)			
Tema	Artículos	Tema	Artículos
Objeto	1	Apoyo a las asambleas locales	62
Ámbito	2	Instancia de participación ciudadana a nivel local	64
Objetivos	3	Composición y convocatoria de las instancias de participación	65
Principios	4	Consejos Locales de Planificación	66
La participación y la construcción del poder ciudadano.	29	Funciones de las Asambleas Locales	60
La participación ciudadana en los diferentes niveles de Gobierno: nacional y local.	50-57		

(SENPLADES, 2011)

En la guía de la referencia se facilita la ubicación de los artículos en el COOTAD (ANEXO G), en los cuales se alude directamente a la participación ciudadana, incluso aquellos que establecen sanciones si los GAD no posibilitan el ejercicio de ese derecho ciudadano en la gestión del desarrollo. Allí se puede encontrar igualmente los artículos del COPFP relacionados con la participación ciudadana, tal como se constata en la siguiente tabla.

**TABLA No. 3: MARCO LEGAL PARTICIPACIÓN CIUDADANA (COOTAD, COPFP)**

COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización)			
Principios del ejercicio de la autoridad: participación ciudadana	3	La participación ciudadana en los GAD	302-305
Funciones integradas de los GAD	29	Silla vacía	311
La participación ciudadana en la aprobación del anteproyecto de Participación Ciudadana	241-245	Sanción al incumplimiento de la participación ciudadana	312-332 literal g
La planificación del desarrollo	295		
COPFP (Código de Planificación y Finanzas Públicas)			
De la coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa	26	Funciones de los Consejos de Planificación de los GAD	29
Conformación de los Consejos de Planificación de los GAD	28	Formulación participativa del PDOT	46

(SENPLADES, 2011)

### 3.3.2. PLP en el marco legal.

Entre los aportes de la Guía se muestra un apartado específico que se relaciona directamente con el tema de la tesis, es decir con los PLP, desde tres cuerpos legales importantes como son la Constitución, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el COOTAD.

En lo referente a la Constitución es notoria la relevancia que se otorga a los procesos participativos y específicamente a los relacionados con la elaboración de los PLP; ellos forman parte de los mandatos dirigidos a los GAD en diferentes niveles: provinciales, cantonales, parroquiales.

Se observa, además, que desde la Constitución se orienta el destino de los PLP hacia la infraestructura, el equipamiento y los espacios públicos contemplados en la planificación territorial, allí se gesta, entonces, la asociación de los PLP con la ejecución de obra física.

La LOPC, por su parte, dispone a los GAD la creación de instancias de participación ciudadana con la finalidad de, entre otras cosas, elaborar los PLP a los cuales, en el artículo 64 se los define como “un proceso mediante el cual las ciudadanas y los ciudadanos, de manera individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente en las decisiones respecto a los presupuestos estatales...”

La Ley, como se observa, se refiere a los presupuestos estatales de manera general sin establecer montos específicos como sucede en la práctica. En efecto, los GAD suelen asignar, de forma discrecional, porcentajes del presupuesto anual disponible para ser ejecutados mediante los PLP, lo cual ha redundado en que la participación ciudadana en la gestión de los territorios no sea integral y que esté circunscrita a dichos montos.

Al leer las características adjudicadas a los PLP se observa que se previó que, a través de ellos, la ciudadanía llegaría a tener gran capacidad de decisión hasta incidir en la gestión a nivel nacional, claro está, enmarcada en la planificación nacional contemplada en el PNBV. Sin embargo, tal como se viene aplicando la Ley, las previsiones de que los PLP alcancen un rol estratégico en el fortalecimiento de la participación ciudadana, corren el riesgo de no lograr su cometido, al menos no en toda la dimensión proyectada por varias razones, entre ellas:

-Persiste una tendencia hacia la subvaloración de las capacidades ciudadanas para intervenir en decisiones relacionadas con la orientación de las inversiones públicas que abrace toda la planificación provincial, cantonal, parroquial,

-Porque la participación ciudadana está concebida como una práctica progresiva y lineal, no se considera la complejidad de que está revestida,

-Porque no se consideran procesos importantes como el fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía y de los miembros de los GAD, está implícito el criterio de que las disposiciones legales son suficientes per sé, empero, la construcción de ciudadanía plena

lleva tiempo, más cuando la democracia representativa ha sido la que ha prevalecido durante los períodos democráticos de la vida republicana del Ecuador,

-Como los tiempos apremian, ha sido inviable la disposición de que se planifique de abajo hacia arriba, las experiencias exitosas que se han dado en el país ocurridas antes de la expedición de la Ley, ya reseñadas en el capítulo II, fueron probablemente las más cercanas a ese proceso,

-La homogeneización que promueve la Ley contraviene las tesis del buen vivir que inspiraron los PNBV; en efecto, tiempos similares, modelos similares, procedimientos establecidos para aplicar esta política pública, son previstos para localidades diversas con experiencias participativas singulares y lejos de motivar el fortalecimiento de la ciudadanía, provocan efectos contrarios,

-Porque se ha dado un giro en la concepción de los PLP, pues siendo instrumentos fundamentalmente socio - políticos, se los aplica con un enfoque eminentemente tecnocrático,

-Los PLP surgen como una política pública emitida desde arriba, no como un derecho ciudadano que posibilita la consecución de otros derechos,

-La aplicación de los PLP se suele asociar con la implementación de obra pública deficitaria en barrios marginales, pobres, habrá que investigar su incidencia en barrios dotados de todos los servicios y habitados por sectores medios altos y altos. Generalmente donde se aplican se demanda la participación ciudadana de la comunidad en la ejecución de las obras mediante mingas.

**TABLA No. 4: MARCO LEGAL PARTICIPACIÓN CIUDADANA (CONSTITUCION DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR)**

<b>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR TITULO IV PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL PODER</b>	
<b>ARTÍCULO</b>	Participación en los diferentes niveles de gobierno Art 100
<b>CONTENIDO</b>	<p>En todos los niveles del gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos.</p> <p>La participación en estas instancias se ejerce para:</p> <p>3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.</p> <p>Para el ejercicio de esta participación se organizarán: audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.</p>
<b>ARTÍCULO</b>	Art 267. Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley
<b>CONTENIDO</b>	1, Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial en coordinación con el gobierno cantonal y provincial. 2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.

**TABLA No. 5: MARCO LEGAL PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (LOPC)**

<b>LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	
<b>ARTÍCULO</b>	Sección Segunda, Capítulo Segundo, Título VI
<b>CONTENIDO</b>	De la instancia de participación ciudadana a nivel local. Art 64. La participación local. En todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad de: 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados;...
<b>ARTÍCULO</b>	TITULO VI DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Art. 67. Del presupuesto participativo
<b>CONTENIDO</b>	Es 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.
<b>ARTÍCULO</b>	Art. 68. Características del presupuesto participativo
<b>CONTENIDO</b>	Los presupuestos participativos estarán abiertos a las organizaciones sociales y ciudadanía que deseen participar, suponen un debate público sobre el uso de los recursos del estado; otorgan poder de decisión a las organizaciones y a la ciudadanía para definir la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones. Los presupuestos participativos se implementarán de manera inmediata en los gobiernos regionales, provinciales, municipales, los regímenes especiales y, progresivamente, en el nivel nacional. El debate del presupuesto se llevará a cabo en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Local de Planificación del nivel territorial correspondiente y, en el caso que corresponda, a la planificación nacional
<b>ARTÍCULO</b>	Art. 69. Articulación de los presupuestos participativos con los planes de desarrollo
<b>CONTENIDO</b>	La participación ciudadana se cumplirá, entre otros mecanismos, mediante el proceso de elaboración del presupuesto participativo, de acuerdo con los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Nacional de Planificación Participativa y los consejos locales de planificación participativa del nivel territorial correspondiente. Estos planes deberán ser elaborados de abajo hacia arriba o promover la sinergia necesaria entre los planes de desarrollo de los diferentes niveles territoriales.
<b>ARTÍCULO</b>	Art. 70. Del procedimiento para la elaboración del presupuesto participativo
<b>CONTENIDO</b>	La autoridad competente iniciará el proceso de deliberación pública para la formulación de los presupuestos con anterioridad a la elaboración del proyecto de presupuesto, la discusión y aprobación de los presupuestos participativos serán temáticas, se realizarán con la ciudadanía y las organizaciones sociales que deseen participar, y con las delegadas y delegados de las unidades básicas de participación, comunidades, comunas, recintos, barrios, parroquias urbanas y rurales, en los gobiernos autónomos descentralizados. El seguimiento de la ejecución presupuestaria se realizará durante todo el ejercicio del año fiscal. Las autoridades, funcionarias y funcionarios del ejecutivo de cada nivel de gobierno coordinarán el proceso de presupuesto participativo correspondiente. La asignación de los recursos se hará conforme a las prioridades de los planes de desarrollo para propiciar la equidad territorial sobre la base de la disponibilidad financiera del gobierno local respectivo. Se incentivará el rol de apoyo financiero o técnico que puedan brindar diversas organizaciones sociales, centros de investigación o universidades al desenvolvimiento del proceso

(CPCCS, 2017)

**TABLA No. 6: MARCO LEGAL PARTICIPACIÓN CIUDADANA (COOTAD)**

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN	
ARTÍCULO	Art. 3. Principios
CONTENIDO	<p>g) Participación ciudadana. La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de los planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos.</p> <p>En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley</p>
ARTÍCULO	Art. 65. Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquia rural
CONTENIDO	b) Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos, y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales;
ARTÍCULO	Art. 215. Presupuesto.

CONTENIDO	<p>El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados se ajustará a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo sin menoscabo de sus competencias y autonomía. El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser elaborado participativamente, de acuerdo con lo prescrito por la Constitución y la ley. Las inversiones presupuestarias se ajustarán a los planes de desarrollo de cada circunscripción, los mismos que serán territorializados para garantizar la equidad en su interior. Todo programa o proyecto financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y plazos, al término del cual serán evaluados. En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales se regirán por lo previsto en este capítulo, en todo lo que les sea aplicable y no se oponga a su estructura y fines.</p>
ARTÍCULO	Sección Cuarta Formulación del Presupuesto Parágrafo Primero Programación del Presupuesto Art. 233. Plazo
CONTENIDO	<p>Todas las dependencias de los gobiernos autónomos descentralizados deberán preparar antes del 10 de septiembre de cada año su plan operativo anual y el correspondiente presupuesto para el año siguiente, que contemple los ingresos y egresos de conformidad con las prioridades establecidas en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y bajo los principios de la participación definidos en la Constitución y la ley.</p>
ARTÍCULO	Art 234. Contenido.
CONTENIDO	<p>Cada plan operativo anual deberá contener una descripción de la magnitud e importancia de la necesidad pública que satisface, la especificación de sus objetivos y metas, la indicación de los recursos necesarios para su cumplimiento. Los programas deberán formularse en función de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. A fin de hacer posible su evaluación técnica las dependencias de los</p>

	gobiernos autónomos descentralizados deberán presentar programas alternativos con objetivos de corto, mediano y largo plazo
ARTÍCULO	Parágrafo Segundo Estimación de Ingresos y Gastos Art. 235. Plazo de la estimación provisional.
CONTENIDO	Corresponderá a la dirección financiera o a quien haga sus veces, efectuar antes del 30 de julio, una estimación provisional de los ingresos para el próximo ejercicio financiero..
ARTÍCULO	Art. 236. Base
CONTENIDO	La base para la estimación de los ingresos será la suma resultante del promedio de los incrementos de recaudación de los últimos tres años más la recaudación efectiva del año inmediato anterior. La base así obtenida podrá ser aumentada o disminuida según las perspectivas económicas y fiscales que se prevean para el ejercicio vigente y para el año en que va a regir el presupuesto o de acuerdo a las nuevas disposiciones legales que modifiquen al rendimiento de la respectiva fuente de ingreso, o bien de conformidad a las mejoras introducidas en la administración tributaria.
ARTÍCULO	Art. 237. Plazos para el cálculo definitivo.
CONTENIDO	En base a la estimación provisional de ingresos, el ejecutivo local, con la asesoría del jefe de la dirección financiera y las dependencias respectivas, establecerá el cálculo definitivo de los ingresos y señalará a cada dependencia o servicio hasta el 15 de agosto, los límites del gasto a los cuales deberán ceñirse en la formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto.
ARTÍCULO	Art. 238. Participación ciudadana en la priorización del gasto.

CONTENIDO	<p>Las prioridades de gasto se establecerán desde las unidades básicas de participación y serán recogidas por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación. El cálculo definitivo de ingresos será presentado en el mismo plazo del artículo anterior, por el ejecutivo, en la asamblea local como insumo para la definición participativa de las prioridades de inversión del año siguiente.</p> <p>La asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, considerando el límite presupuestario, definirá prioridades anuales de inversión en función de los lineamientos del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial, que serán procesadas por el ejecutivo local e incorporadas en los proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados.</p>
ARTÍCULO	Art. 239. Responsabilidad de la unidad financiera.
CONTENIDO	<p>Los programas, subprogramas y proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados deberán ser presentados a la unidad financiera o a quien haga sus veces, hasta el 30 de septiembre, debidamente justificados, con las observaciones que creyeren del caso. Estos proyectos se prepararán de acuerdo con las instrucciones y formularios que envíe el funcionario del gobierno autónomo descentralizado a cargo del manejo financiero.</p>
ARTÍCULO	Art. 240. Anteproyecto de presupuesto
CONTENIDO	<p>Sobre la base del cálculo de ingresos y de las previsiones de gastos, la persona responsable de las finanzas o su equivalente prepararán el anteproyecto de presupuesto y lo presentará a consideración del Ejecutivo local hasta el 20 de octubre.</p>

ARTÍCULO	Art. 241. Participación ciudadana en la aprobación del anteproyecto de presupuesto.
CONTENIDO	El anteproyecto de presupuesto será conocido por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, antes de su presentación al órgano legislativo correspondiente, y emitirá mediante resolución su conformidad con las prioridades de inversión definidas en dicho instrumento. La resolución de dicho organismo se adjuntará a la documentación que se remitirá conjuntamente con el anteproyecto de presupuesto al órgano legislativo local.
ARTÍCULO	Art. 242. Responsabilidad del gobierno autónomo descentralizado
CONTENIDO	La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado, previo el proceso participativo de elaboración presupuestaria establecido en la Constitución y este Código, con la asesoría de los responsables financiero y de planificación, presentará al órgano legislativo local el proyecto definitivo del presupuesto hasta el 31 de octubre, acompañado de los informes y documentos que deberá preparar la dirección financiera, entre los cuales figurarán los relativos a los aumentos o disminuciones en las estimaciones de ingresos y en las previsiones de gastos, así como la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y un estado de ingresos y gastos efectivos del primer semestre del año en curso. Además, cuando fuere procedente, deberá acompañarse el proyecto complementario de financiamiento a que se refiere el artículo siguiente.
ARTÍCULO	Art. 243. Proyectos complementarios de financiamiento.

CONTENIDO	<p>El total de los gastos del proyecto de presupuesto no podrá exceder del total de sus ingresos. Si el costo de los programas, subprogramas, proyectos o actividades anuales de los gobiernos autónomos descentralizados fuere superior a los ingresos calculados, el ejecutivo local deberá presentar al órgano legislativo local un proyecto complementario de financiamiento para aquellos programas, subprogramas, actividades o proyectos que considere de alta prioridad y para cuya ejecución se requieren ingresos adicionales de los estimados, señalando sus fuentes de financiamiento. La inclusión definitiva de estos programas, subprogramas, actividades o proyectos en el presupuesto, quedará sujeta a la aprobación, por el legislativo local, del financiamiento complementario propuesto por la máxima autoridad ejecutiva.</p>
ARTÍCULO	<p>Sección Quinta Aprobación y Sanción del Presupuesto Art. 244. Informe de la comisión de presupuesto</p>
CONTENIDO	<p>La comisión respectiva del legislativo local estudiará el proyecto de presupuesto y sus antecedentes y emitirá su informe hasta el 20 de noviembre de cada año. La comisión respectiva podrá sugerir cambios que no impliquen la necesidad de nuevo financiamiento, así como la supresión o reducción de gastos. Si la comisión encargada del estudio del presupuesto no presentare su informe dentro del plazo señalado en el inciso primero de este artículo, el legislativo local entrará a conocer el proyecto del presupuesto presentado por el respectivo ejecutivo, sin esperar dicho informe.</p>
ARTÍCULO	<p>Art. 245. Aprobación.</p>

CONTENIDO	<p>El legislativo del gobierno autónomo descentralizado estudiará el proyecto de presupuesto, por programas y subprogramas y lo aprobará en dos sesiones hasta el 10 de diciembre de cada año, conjuntamente con el proyecto complementario de financiamiento, cuando corresponda. Si a la expiración de este plazo no lo hubiere aprobado, éste entrará en vigencia. El legislativo tiene la obligación de verificar que el proyecto presupuestario guarde coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial respectivos.</p> <p>La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado y el jefe de la dirección financiera o el funcionario que corresponda, asistirán obligatoriamente a las sesiones del legislativo y de la comisión respectiva, para suministrar los datos e informaciones necesarias. Los representantes ciudadanos de la asamblea territorial o del organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, podrán asistir a las sesiones del legislativo local y participarán en ellas mediante los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.</p>
ARTÍCULO	Art. 304. Sistema de Participación ciudadana
CONTENIDO	<p>Sistema de Participación Ciudadana. - Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias. El sistema de participación ciudadana se constituye para:</p> <p>c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; ...</p>

(CPCCS, 2017)

**TABLA No. 7: MARCO LEGAL PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (COPFP)**

<b>CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS.</b>	
<b>ARTÍCULO</b>	Art. 8. Presupuestos participativos en los niveles de gobierno.
<b>CONTENIDO</b>	Cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, de conformidad con la Ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

(CPCCS, 2017)

### **3.3.3. Ordenanzas**

Cada GAD dispone de ordenanzas relacionadas con la Participación Ciudadana y los PLP.

En el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se han aprobado varias ordenanzas que norman el tema de participación ciudadana, la número 046 que fuera expedida en el año 2000 denominada Ordenanza de Concejo, de sus Comisiones y de la Participación de la Comunidad y la número 0187, expedida seis años más tarde, en 2006.

Esta nueva ordenanza reformula su antecesora y avanza hacia la conformación del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Control Social que se propone ponerse a tono con las nuevas demandas surgidas en un entorno político económico conflictivo y de surgimiento de movimientos sociales y en medio de un incipiente proceso de descentralización del Estado.

En la ordenanza 0187 se prevé la implementación de los denominados Presupuestos territoriales que serán ejecutados en cada administración zonal y los Presupuestos participativos destinados a subsanar necesidades preeminentes de la comunidad, además se incorporan enfoques de inclusión social.

En el año 2016, el GAD del DMQ toma como referencias fundamentales, la Constitución de 2008, el COOTAD, la LOPC y el COF, y expide una nueva ordenanza, la número 0102 que promueve y regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social. En esta nueva ordenanza se abre todo el Capítulo II para dedicarlo a los presupuestos participativos. En el artículo 30 se describen las fases que siguen los proyectos: “Planificación, seguimiento a

la ejecución municipal, fiscalización y evaluación” en los cuales el GAD, a través de sus Administradores Zonales, debe incorporar la participación de la ciudadanía.

Un dato importante es el referido al porcentaje, toda vez que en esta ordenanza se establece que no podrá ser inferior al 60% del presupuesto zonal de inversión.

**TABLA No. 8: MARCO LEGAL PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL (DMQ)**  
Elaboración propia

<b>Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social Ordenanza Metropolitana No. 102</b>	
<b>ARTÍCULO</b>	<b>TEMA</b>
28	Definición
29	Características
30	Fases del proceso
31	Gestión compartida / Corresponsabilidad
32	Cogestión con el sector empresarial y la economía popular y solidaria
33	Difusión de obras y proyectos

## **CAPÍTULO IV**

### **INDICADORES DE LOS PRESUPUESTOS LOCALES PARTICIPATIVOS**

En este capítulo se presentará la propuesta de indicadores para ser socializados con la comunidad. En el subcapítulo 4.1 se presenta una introducción a los PLP, en el 4.2 Los preliminares y procedimientos, en el 4.3 una revisión general de indicadores utilizados para dar cuenta de la marcha de un proyecto, en el subcapítulo 4.4 la revisión y selección de la información obtenida y en el 4.5 la propuesta de indicadores para la comunidad.

#### **4.1. ACERCA DE LOS PRESUPUESTOS LOCALES PARTICIPATIVOS.**

Los Presupuestos Locales Participativos (ANEXO C), como un mecanismo de Participación Ciudadana, representan para el País y sus ciudadanos, la oportunidad de mejorar: su calidad de vida, acceso a recursos, acceso a conocimiento, entre otros aportes. (Sáenz, Participación y Estado, (Metodologías Participativas), 2016). No obstante, en los momentos políticos actuales, se ha incrementado las críticas sobre la participación ciudadana en general y alrededor de los presupuestos locales participativos en particular. La ex – administradora de la zona La Delicia que fuera entrevistada, por ejemplo, señaló que “Una de las dificultades existentes es la falta de empoderamiento para participar en veedurías y para hacer el seguimiento de las obras, preocuparse porque estén bien mantenidas, así por ejemplo, los baños del parque de Carcelén, construidos en la administración anterior, hoy se encuentran completamente destruidos...habría que hacer un estudio que dé cuenta de todos los factores que inciden en esta falta de empoderamiento frente a obras en cuya construcción participaron” (Benítez, 2017).

Uno de los líderes, en cambio dijo que “No siempre existe posibilidad de decidir, a pesar de que se convoca señalando que es para que opinemos y que tomarán en cuenta lo que digamos, entonces eso va quitando el interés, porque al final, parece que nos llaman solo para que no les sancionen”

Sin desconocer que el problema es complejo e involucra diferentes aspectos de orden político, técnico, social, cultural, etc., sigue en pie la oportunidad de acudir a los PLP como mecanismos para desarrollar planes, programas, proyectos y estrategias que mejoren la calidad de vida de la población, que se articulen con la universalización de los derechos humanos y de

las libertades. Una razón de peso para acudir a los PLP tiene que ver con el hecho de que en su aplicación la ciudadanía está presente, de manera más o menos activa, a la vez que se reafirma el planteamiento de que estos mecanismos requieren ser fortalecidos, corrigiendo las distorsiones políticas y de concepción existentes.

Las nuevas tendencias a nivel nacional e internacional, motiva a los ciudadanos, comprometidos con el desarrollo humano sostenible, a buscar elementos que coadyuven en la construcción de un proceso de indudable utilidad socio - política. Este estudio contiene una propuesta para aportar en el proceso de fortalecimiento de los Presupuestos Locales Participativos y por consiguiente de la Participación Ciudadana y del empoderamiento de las comunidades, a partir del conocimiento oportuno de los resultados obtenidos en la calidad de vida con la ejecución de los proyectos financiados con dichos presupuestos.

La búsqueda de soluciones para fortalecer el desarrollo con sostenibilidad económica, social y ambiental en países con graves problemas de inequidad, discriminación, etc., ha puesto de relieve la propuesta de que la sostenibilidad encuentra en la participación de la ciudadanía uno de sus pilares sustantivos.

Ello ha incentivado a organismos internacionales a incorporar en sus agendas la temática de la participación ciudadana, la Agenda 2030 (ANEXO B), y los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU, así lo demuestran, estos instrumentos aportan elementos para evaluar, analizar y planificar, en el marco de una nueva visión del desarrollo sostenible, de la participación ciudadana y de los PLP. Con esa finalidad, en el objetivo 16 titulado: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, se plantea promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas, que rindan cuentas.

Con relación a los PLP, se han incorporado los siguientes objetivos: el 16.6 referido a crear a todos los niveles, instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas y el 16.7 que propone: Garantizar en todos los niveles la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades. (CEPAL, 2017). En estos instrumentos internacionales se da especial énfasis al papel que desempeñan los actores políticos y los técnicos de los GAD, para el caso que nos ocupa, a fin de llevar a cabo proyectos exitosos. Por otra parte, estas iniciativas son concordantes con los criterios de Amartya Sen y otros autores sobre desarrollo sostenible en el ámbito local.

En la práctica, se observa dificultades entre las autoridades, los funcionarios y la ciudadanía para su aceptación e implementación, la participación ciudadana es un proceso que depende de muchos actores, formas de pensar y actuar, característica que contrasta con el apremio derivado de una planificación nacional que tiene tiempos establecidos y dispone los mismos procedimientos para territorios diversos.

Esto ha llegado a provocar inclusive devoluciones de los montos asignados por su no ejecución total o parcial, circunstancia que expresa que la aplicación de cualquier mecanismo sin considerar las condiciones de los territorios mutila sus potencialidades y corre el riesgo de convertirlos en meros trámites en medio de un proceso que como la participación ciudadana requiere legitimarse y fortalecerse progresivamente si la sociedad se empeña en alcanzar el DHS.

#### **4.1.1 Rendición de Cuentas, Control Social.**

Se menciona a la Rendición de Cuentas como una práctica para recuperar la confianza y garantizar la transparencia, un instrumento que, en base a principios de transparencia, equidad, ética, eficacia y eficiencia contribuye a lograr un “buen gobierno”. (CPCCS, 2016); El organismo encargado de receptor y verificar los informes de rendición de cuentas de las instituciones en el país, es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en base a la normativa legal vigente (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, artículo 90) (ANEXO E).

Para controlar el buen manejo de la gestión de lo público se tiene el Control Social, sus mecanismos son:

- Veedurías ciudadanas.
- Observatorios.
- Defensorías comunitarias.
- Comités de usuarios (**CPCCS, 2017**).

De la revisión de los informes de rendición de cuentas del año 2016 entregados por las diferentes instituciones al CPCCS, se observa que 1784 de ellas entregaron el informe y 489 no lo hicieron, lo que representa aproximadamente un 27.41% (CPCCS, 2016). Es más, en la RESOLUCIÓN No. PLE-CPCCS-780-27-09-2017; el CPCCS dispone una comunicación a la

Contraloría General del Estado, en donde se solicita que se informe sobre las acciones tomadas por esa institución con lo que tiene que ver con la rendición de cuentas; Se puede inferir, que hay un camino largo por recorrer en este tema. Por otra parte, está la rendición de cuentas en lo local, directamente a la comunidad. El mecanismo de los PLP son una oportunidad para que se informe a la comunidad en aquellos proyectos en que ha sido beneficiada.

#### **4.1.2 Indicadores Nacionales de Participación Ciudadana.**

El INEC en el 2008 (INEC - SENPLADES, 2008), presenta un análisis descriptivo del módulo participación ciudadana con las siguientes dimensiones:

- Percepción de la situación socioeconómica.
- Democracia.
- Participación.
- Politización.

El estudio se realizó mediante una encuesta con una muestra de 17.097 personas. Las preguntas referidas a participación ciudadana fueron estructuradas:

- Bloque 1. Variables estructurales socioeconómicas.
- Bloque 2. La participación electoral.
- Bloque 3. Opiniones sobre política, la democracia y sus instituciones.
- Bloque 4. Afiliación asociativa.
- Bloque 5. La acción contenciosa.
- Bloque 6. La interface socio – estatal.
- Bloque 7. Otras formas de participación.

En cuanto a las variables transversales se consideró:

- Área.
- Género.
- Grupo étnico

- Grupo etario.
- Nivel de instrucción.

Los resultados con sus conclusiones se encuentran en:

[http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Estudios/Estudios\\_Socio-demograficos/Participacion\\_2008.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Estudios/Estudios_Socio-demograficos/Participacion_2008.pdf).

#### **4.1.3 Actores de los presupuestos participativos.**

Por su propia definición es un proceso abierto, es decir, cualquier persona puede ser parte del proceso. En el país, cada GAD establece los requisitos para que la sociedad civil intervenga en los PLP, generalmente representantes de organizaciones populares. Los actores involucrados se pueden resumir:

- Actores de la sociedad civil: delegados y representantes de la sociedad civil (organizaciones de base, barriales, rurales, campesinas, etc.), ciudadanía no organizada, ONG, iglesias, etc.
- Actores políticos locales: alcaldes, concejales, presidentes de juntas parroquiales.
- Actores públicos: funcionarios municipales.

(UN-HABITAT, Banco del Estado, Cities Alliance, 2009)

## **4.2. PRELIMINARES Y PROCEDIMIENTOS DE LOS PLP**

Considerando las prácticas exitosas vinculadas a los PLP y concentrando la atención en lo que se puede lograr con ellos si se los inserta como uno de los mecanismos motivadores de

la participación ciudadana de la comunidad, más no como un requisito tecnocrático con el que se debe cumplir, o mediante el cual se pueden mejorar ciertas condiciones de vida, se tiene:

#### **4.2.1 Potencialidades de los PLP.**

Potencialidades de los PLP en el marco de la gestión local

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

(Cabannes, 2004).

#### **4.2.2 Etapas preliminares de los PLP.**

Pasos que se siguen para aplicar un PLP

UN-HABITAT recomienda seguir varias etapas, entre las que se pueden destacar:

1. Cumplir las condiciones básicas para implantar un PLP: voluntad política de las autoridades de los GAD's, interés de la comunidad, definición de las reglas del juego, voluntad de capacitación, información, priorización de las demandas.
2. Elaborar un diagnóstico de la situación, ver (**Salford City Council Budget Committee, 2003**).
3. Elaborar mapa de actores.
4. Definición por parte de los GAD del origen y monto de los recursos (ANEXO A).

#### 5. Socialización del proyecto entre los actores y consensos entre las autoridades de los GAD.

Este procedimiento, que es el que comúnmente se sigue, es muy cercano a la concepción de que el desarrollo es impulsado desde las entidades gubernamentales (ANEXO I), ellas son las que (Cabannes, Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y Análisis de su Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Documento Conceptual), 2004) preseleccionan los proyectos a ejecutarse con los recursos provenientes de los PLP, los socializan y logran consensos alrededor de ellos, desde una modalidad jerarquizada de gestionar el desarrollo. La pregunta consiguiente puede referirse al tipo de gobernanza que se deriva de esta forma de organizar el gobierno.

Claro que transitar a otra concepción más democrática de gobernanza no depende únicamente de los actores públicos, sino de cómo la ciudadanía vaya abriendo espacios de debate e incorporando otras problemáticas que tengan una mirada de más largo plazo y que no se estacione en lo que se va a ejecutar durante el año fiscal al que corresponde el monto y el/los proyectos asignados desde los GAD.

#### **4.2.3 Ciclos de los PLP.**

Según (Cabannes, 2004). Los PLP abarcan ciclos de aproximadamente un año (ANEXO D). El primer ciclo es de discusión, negociación y elaboración del PLP, etapa en la que se realizan asambleas territoriales y temáticas, reuniones territoriales y temáticas, asamblea municipal, informe presupuestario, evaluación y socialización.

Un segundo ciclo corresponde a la ejecución y control.

El tercer ciclo es la evaluación ex – post.

#### **4.2.4 Los PLP en el territorio.**

Entre las herramientas para facilitar la aplicación de los PLP, se encontró una guía metodológica elaborada por la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en 2015. En ella consta una definición del presupuesto participativo, la utilidad que tiene este mecanismo y un procedimiento para implementarlos.

En síntesis, el documento expone lo que en líneas generales ya se ha mencionado; allí se definen mecanismos para la preparación de asambleas populares, que es la instancia en la que se socializarán los criterios para la distribución del presupuesto participativo en las diferentes parroquias.

En esta guía también se señala cómo se prepara la agenda y los instrumentos que coadyuvan para que en las asambleas se prioricen las obras y se decida cuáles se realizarán, se sugiere cerrar con la firma final de un acta. Una vez que se han cumplido los pasos previos, se implementa el proyecto hasta su conclusión.

En 2017, en la Administración Zonal La Delicia el monto asignado para este rubro fue de US\$ 2.601.137 que representó el 60% del presupuesto total con que contó esta administración Zonal para implementar su plan de desarrollo en ese año (Presupuesto General del MDMQ), en concordancia con lo dispuesto en la Ordenanza 0102.

De acuerdo con las entrevistas realizadas y por reportajes de prensa, además de los problemas ya analizados, vale mencionar los siguientes:

- Cómo son asumidos usualmente los PLP desde las instancias gubernamentales y desde la ciudadanía,
- La homogenización que enfrentan en su aplicación,
- Se los invierte únicamente en obra física y en proyectos preestablecidos desde los GAD,
- Sus montos representan entre el 30 y 35% de los presupuestos totales;

Los PLP tienen otros problemas de orden económico, entre los cuales, los dirigentes entrevistados señalaron:

- El cobro de la contribución especial por mejoras que recae en los ciudadanos que coparticiparon en su ejecución: “Nosotros dejamos de hacer nuestras cosas familiares para ir a las mingas y sobre eso nos cobran más impuestos, por eso para las nuevas obras ya nadie de mi familia fue, aunque el problema es que nos multan del comité barrial”.
- El cofinanciamiento de las obras: “Verá, yo no sé si a los otros barrios, como el Condado, por ejemplo, les exigen que las obras sean cofinanciadas, creo que es solo a algunos, como que nosotros no pagáramos impuestos”.

Factores que, al parecer, inciden en el poco entusiasmo que puede demostrar la comunidad para ejecutar obras con los PLP. En cambio, desde las autoridades consultadas se mencionó que existe:

-Falta de empoderamiento de la población respecto a la valía del mecanismo en el contexto de la participación ciudadana, etc.

Queda la interrogante acerca de si los procedimientos seguidos contribuyen o no al empoderamiento ciudadano y en qué medida lo hacen.

La experiencia señala que la ciudadanía poco o nada se empodera frente a los proyectos que surgen y se implementan de manera vertical y si además están de por medio costos adicionales, se estructura un panorama poco motivador. El empeño de los diferentes actores debe apuntar a lograr que el fiel de la balanza se incline hacia las potencialidades de los PLP, al fin, en el marco de una gobernanza que favorezca el tejido social y la participación ciudadana es posible lograr márgenes de acuerdo que favorezcan el empoderamiento ciudadano, no solo circunscrito a obras determinadas, sino fundamentalmente frente a la consecución de una sociedad inclusiva y equitativa.

Siguiendo a Cabannes (Cabannes, 2004, pág. 87) solo el empoderamiento de la comunidad respecto de los PLP fortalecerá este mecanismo y (asegurará) su sostenibilidad, este autor sugiere que la irreversibilidad (o no) de los PLP, está en función del empoderamiento de la comunidad.

El empoderamiento tiene relación directa con el poder y con el control en el proceso de la toma de decisiones. La información es poder, permite a los ciudadanos tener un mayor control de sus vidas, exigir sus derechos, mejorar el acceso a servicios, etc. (Banco Mundial editado por Deepa Narayan, 2002). Tomando como base estas afirmaciones, la propuesta de este trabajo pretende generar información pertinente sobre los proyectos y a que ésta sea puesta en manos de la ciudadanía; con ello se espera contribuir al empoderamiento de la comunidad y al fortalecimiento de los PLP. En principio se precisa de la decisión política de los GAD; los técnicos deberán colaborar de manera estrecha con la comunidad para generar la información en forma oportuna y periódica.

Para medir estas variables usamos los indicadores, “... que son instrumentos que proveen evidencia de una determinada condición o el logro de ciertos resultados, (...) pueden cubrir aspectos cuantitativos y cualitativos sobre los objetivos de un programa o proyecto” (CONEVAL, 2013).

#### 4.2.5 Características que debe tener un indicador

Tanto los indicadores del Banco Mundial sobre monitoreo y evaluación, como los que propone la ASOCAM para medir el empoderamiento, así como los formulados por ONU-HABITAT, para verificar la calidad de vida; de acuerdo al análisis realizado, se puede concluir que reúnen las características mínimas que deben tener un indicador, tomadas éstas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL, 2013), organismo, según el cual, tales características son las siguientes:

**TABLA No. 9: CARACTERÍSTICAS DE LOS INDICADORES**

Claro	No debe haber dudas de los términos del indicador.
Relevante	Los elementos del indicador deben tener relación directa con lo que se mide.
Adecuado	Con base al indicador se puede emitir un juicio respecto al programa.
Monitoreable	Cualquier persona puede replicar su cálculo y verificación.
Económico	Se refiere al costo-beneficio para generar la información.
Aporte marginal	Si un indicador aporta información adicional que otros indicadores del objetivo.

Manual para el diseño y la construcción de indicadores, Coneval, Editorial Coneval, 2013.

### **4.3. REVISIÓN GENERAL DE INDICADORES UTILIZADOS PARA DAR CUENTA DE LA MARCHA DE UN PROYECTO**

#### **4.3.1 Información General.**

(Previa a la implementación del proyecto)

- Derecho/s por alcanzar.
- Objetivos de Impacto.
- Población objetivo.
- Tiempo de ejecución.
- Monto.

(Mokate, 2000).

#### **4.3.2 Indicadores para monitorear el proyecto.**

- Indicadores Relevantes. Éstos pueden medir:
  - Cobertura,
  - Focalización.
  - Eficacia.
  - Eficiencia.
  - Calidad.
- Indicadores de avance físico – financiero. Pueden ser de:
  - Comparación.
  - Resultados.
  - Situación.
  - Avance financiero.
  - Desfase presupuestal.

(Cohen & Martínez, 2002)

Una vez que se seleccionen los indicadores, en función del interés de la comunidad, se procede con su elaboración y para lograrlo se requiere hacer el levantamiento periódico de la

información, se da paso a la sistematización de los resultados para luego ponerlos en conocimiento de la comunidad en espera de que sean retroalimentados y de que reflejen la marcha adecuada o no del proyecto y de que se incorporen los correctivos necesarios, si el caso amerita.

#### **4.3.3 Indicadores para evaluar el proyecto**

- Éstos se encargan de medir los resultados finales en cuanto a:

- Cobertura,
- Focalización.
- Eficacia.
- Eficiencia.

El procedimiento es similar, se seleccionan los indicadores con los que evaluará los resultados del proyecto en función del interés de la comunidad, luego se procede con su elaboración y para conseguirlo se requiere hacer el levantamiento de la información, se da paso a la sistematización de los resultados.

Para evaluar los resultados de un proyecto se puede programar el levantamiento de la información en períodos diferentes, una vez que éste haya concluido, con el fin de medir si se experimentaron los cambios esperados y que se establecieron en los objetivos. Eso supone efectuar mediciones inmediatas y una vez que haya transcurrido un período determinado.

En este caso, los resultados, reflejados en los indicadores se entregarán a la comunidad, también de manera oportuna con el fin de que sean analizados y de que sean útiles para tomar las decisiones pertinentes.

Siempre será aconsejable que los GAD conozcan las capacidades ciudadanas para considerar su participación desde la fase de recolección de la información.

#### **4.3.4 Indicadores de impacto.**

- Elementos que intervienen en su elaboración:

- Contacto.
- Línea de base.
- Línea de comparación.
- Cambios y efectos.
- Resultados.

Los indicadores de impacto pueden encaminarse a medir la relación Costos – Impacto, la incidencia indirecta del proyecto; por ejemplo, si el proyecto fue la provisión de agua potable, habrá que medir también su impacto en la parasitosis infantil, por mencionar alguna variable. La sistematización de los resultados es indispensable, así como su socialización con la comunidad. Es evidente, que los indicadores de impacto variarán de acuerdo a la necesidad que va a ser satisfecha, al final del capítulo se presenta un ejemplo hipotético, como guía de indicadores de impacto orientados a que la comunidad se informe y así contribuir a su empoderamiento.

#### **4.3.5 Indicadores de empoderamiento.**

El empoderamiento está revestido de singular importancia, toda vez que en él descansa, en buena medida, la sostenibilidad de un proyecto, de la participación ciudadana, de la buena gobernanza, y específicamente, de los PLP. Existen varios ámbitos en los que se expresa y se puede medir el empoderamiento, éstos son el social, el ámbito político y el económico.

- Empoderamiento Social, susceptible de medir:

- El auto reconocimiento.
- La equidad.
- El tejido social.
- La gerencia y el control.

- Empoderamiento Político, que se refiere a:

- La gobernabilidad.
- La gobernanza

- La participación en la gestión pública.
- Las políticas públicas, para saber si son:
  - Incluyentes.
  - Democráticas.
  -
- Empoderamiento Económico, este ámbito se encamina a dar cuenta, entre otras cosas, de:
  - La empleabilidad y la calidad del empleo.
  - El ambiente favorable para las organizaciones económicas populares.
  - La autogestión Empresarial.

(Senso, 2011).

Una vez que se disponga de todos los indicadores, los técnicos de los GAD y si es posible, conjuntamente con miembros de la comunidad, deberán preparar el informe considerando:

- Las características generales de la población,
- Las características del proyecto
- El Capital Social de la comunidad. (Durston, 2002).

Probablemente, algunos técnicos lleguen a experimentar cierta resistencia frente a la realización de un trabajo que tradicionalmente no forma parte de sus responsabilidades cotidianas. No obstante, la voluntad política de las autoridades involucradas, el interés de la comunidad y las experiencias exitosas en otras localidades, coadyuvarán en el reforzamiento de la gobernanza y de la gestión pública que, además, debe desplegar procesos de capacitación sostenidos y de sensibilización entre sus colaboradores y de cara a la ciudadanía.

## 4.4. SELECCIÓN DE INFORMACIÓN PARA LA COMUNIDAD. FASES DE LOS PROYECTOS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### 4.4.1 Datos generales

Como ya se observó al inicio del numeral 4.3, en un **primer momento**, se definen los datos generales del proyecto, esto es: Nombre del Proyecto, área de implementación, población objetivo, monto total, plazo. Se puede incluir un diagrama GANTT u otro similar. Información que no solo debe ser socializada, sino consultada con los pobladores.

### 4.4.2 Monitoreo

El **segundo momento** es el monitoreo del proyecto. Éste es entendido como el seguimiento que se realiza, en este caso, de una obra pública, con el beneficio que se puede tomar decisiones en el camino y corregir alguna desviación en el programa. El monitoreo puede ser de varios tipos, para nuestro propósito se considera adecuado el de avance de obra y el financiero. (Di Virgilio & Solano, 2012).

Cohen y Martínez, (Cohen & Martínez, 2002), recomiendan los siguientes indicadores para monitoreo: Cobertura se refiere a la población objetivo, que es una parte de la población total, es aquella a la que se llegará con el proyecto, Focalización (Proporción de la población a la que se llegará con el proyecto pero que tendrá características específicas, con su complemento (Error de inclusión), que representa al porcentaje de la población atendida por el proyecto, pero que no es parte de la población objetivo, Focalización efectiva que representa la probabilidad de que un miembro de la comunidad involucrada en el proyecto sea alcanzado por sus resultados. La focalización efectiva junto con el indicador eficiencia de la focalización son cálculos alternativos pero valiosos de la focalización. No obstante, por su complejidad, debería ser manejado por los técnicos del GAD (al menos inicialmente) para el reporte a las autoridades.

#### 4.4.2.1 Indicador Eficacia.

El indicador que se propone que se presente a la comunidad es el de **Eficacia**, que se define como el grado de cumplimiento de las metas del proyecto, independientemente de los costos. Mide los bienes y servicios del proyecto, lo programado y el avance real. La fórmula para calcularlo es la siguiente:

$$A = \frac{L * T_p}{M * T_r}$$

A: Eficacia.

L: Objetivos logrados.

M: Objetivos programados.

Tr: Tiempo real.

Tp: Tiempo programado.

A puede tomar 3 valores:

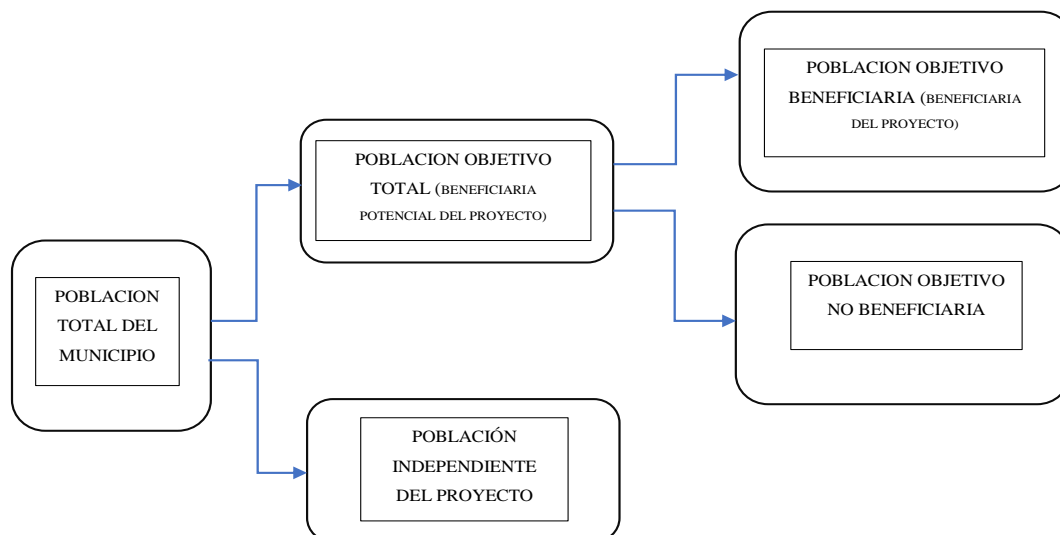
A menor que 1, El proyecto no es eficaz.

A=1, El proyecto cumple con lo mínimo exigido.

A mayor que 1, El proyecto es eficaz.

Los insumos para el cálculo del indicador serán preparados por los técnicos de los GAD, para luego programar su socialización a la comunidad. Este indicador es sensible a los criterios de estimación de las metas del proyecto, por ello se deberá tener especial cuidado con la forma en que se presente. Al respecto, Cohen y Martínez proponen el siguiente gráfico para la comprensión de los términos referidos a la población:

## GRAFICO No 2: TIPOS DE POBLACIÓN



### 4.4.2.2 Indicador Eficiencia.

Otro de los indicadores a ser considerado en la etapa del Monitoreo del proyecto, es el que mide la **Eficiencia** definida ésta como la relación entre los objetivos conseguidos y los costos involucrados.

$$B = A * \frac{C_p}{C_r}$$

B: Eficiencia.

A: Eficacia.

C<sub>p</sub>: Costos programados.

C<sub>r</sub>: Costos reales.

B puede tomar 3 valores:

B menor que 1, El proyecto es menos eficiente que lo programado.

B=1, el proyecto cumple con las expectativas mínimas.

B mayor que 1, el proyecto es más eficiente de lo esperado, en cuyo caso se sugiere revisar las causas con el fin de verificar que los resultados corresponden a la calidad esperada.

#### **4.4.2.3 Indicador Calidad.**

La **Calidad**, este indicador es concebido como el porcentaje logrado por los objetivos, en relación con los estándares preestablecidos. No obstante, se considera que puede surtir mejor efecto en la comunidad si la academia certifica en una escala ordinal la bondad de los productos alcanzados. En concordancia con lo que dispone el artículo 70 de la LOPC.

Por otra parte, se tiene los indicadores de avance físico – financiero, como son: Retraso, Índice de comparación, Índice de resultados, Índice de situación, Índice de avance financiero y desfase presupuestal, los cuales por su carácter estrictamente técnico corren el riesgo de no ser analizados en su justa dimensión al ser socializados entre ciudadanos con diferentes capacidades, por ello, se propone que su estudio se efectúe al interior de los GAD. Eso sí, es fundamental que la información sea confiable y oportuna.

#### **4.4.3. Evaluación**

**El tercer momento** corresponde a la Evaluación ex – post que propone verificar los procesos descritos en la parte del monitoreo y lo más importante, constatar que los objetivos cumplan con la calidad requerida, con la equidad y la sostenibilidad. (Mokate, 2000). Los indicadores usados en el monitoreo, una vez terminado el proyecto, se verificarán con los datos finales.

#### **4.4.4. Impacto**

En el **cuarto momento**, vale recordar que toda intervención social busca mejorar el acceso al/los derechos aún insatisfechos; por tanto, se debe evaluar la magnitud de los cambios que en ese sentido ha provocado el proyecto en la población objetivo, “La evaluación de impacto busca acercarse a los efectos que un proyecto transfiere a su población objetivo”. (Valdés, 2008). Cohen y Franco (Cohen & Franco, 1992), señalan que las mediciones deberán especificar en qué medida el proyecto mejora la situación para la que fue diseñado, la magnitud de los cambios

y el porcentaje de población objetivo que fue afectada y en qué medida. Por otra parte, se debe considerar que la evaluación de los impactos del proyecto que se propone está dirigida a la comunidad y debe ser fácilmente entendida por ella. (Salamanca, 1995).

Estos mismos autores, plantean una forma clásica de medición del impacto, con información tomada antes del proyecto y después de finalizado, fijando una línea base y una línea de comparación.

Existen varios modelos para la evaluación de impacto, Marcos Valdés (Valdés, 2008), nos menciona uno de ellos, que consiste en medir comparativamente por lo menos dos grupos homogéneos en términos sociales y culturales, uno de ellos participa del proyecto (grupo experimental) y el otro está fuera (grupo de control). Valdés sugiere considerar 5 elementos para la evaluación de impacto:

1. Contacto. Es el inicio del proyecto en la población objetivo.
2. Línea de base. Es el levantamiento de las características de la población antes de la intervención
3. Línea de comparación. Es el levantamiento de las características de la población después de finalizado el proyecto.
4. Cambios o efectos. Es la comparación analítica de los efectos mostrados en la población objetivo.
5. Resultados. Es la sumatoria de los cambios observados, se puede definir como evaluación de impacto.

Valdés observa la diferencia entre la línea de base y el diagnóstico inicial que sirve para la formulación del proyecto y presenta el siguiente cuadro explicativo:

**TABLA No. 10: DIFERENCIAS ENTRE LINEA DE BASE Y DIAGNÓSTICO INICIAL**

Línea de Base	Diagnóstico social
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se aplica sólo a partir de una intervención social ya formulada.</li> <li>2. Muestra la situación inicial de la población objetivo, su zona de influencia y contexto, con características muy precisas.</li> <li>3. Se enfoca en la población objetivo, o sea la que reúne los requisitos señalados en la intervención social.</li> <li>4. Entrega información direccionada hacia la obtención de indicadores de base que permiten – una vez levantada la línea de comparación -, valorar los cambios atribuibles al proyecto.</li> <li>5. Aporta elementos metodológicos para revisar o rediseñar la intervención.</li> <li>6. Generalmente de carácter descriptivo y de nivel de medición ordinal.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fundamenta la necesidad de intervención social.</li> <li>2. Es previo a la formulación de la intervención social: ayudan a definir su estrategia de aplicación.</li> <li>3. Describe y explica en forma general una potencial zona de intervención.</li> <li>4. Identifica problemas, necesidades y soluciones.</li> <li>5. Define qué hacer, cómo y con qué.</li> <li>6. Caracteriza a la población objetivo de un modo general.</li> <li>7. Generalmente es de carácter exploratorio y de nivel de medición nominal.</li> </ol>

(Valdés, 2008)

El tipo de impacto – que se va a medir - dependerá del proyecto que se trate. Por otra parte, la comunidad, usualmente, suele interesarse en los avances tangibles que se ha logrado con la implementación de este.

Es de esperar que el monitoreo y la evaluación sean actividades cotidianas para los GAD, los técnicos y las autoridades, quienes por principio deberían tomar decisiones basados en información veraz y oportuna. Con base en este criterio, lo que se propone en este trabajo es el uso de al menos una parte de esa información para contribuir con el empoderamiento de la ciudadanía participante. La información que se transmita debe ser fácilmente entendida por la comunidad, muchos datos pueden resultar abrumadores; por el contrario, muy poca será insuficiente e incluso contraproducente. Los resultados reales del proyecto deben ser socializados con la comunidad, incluso puede motivar para hacer de los PLP un mecanismo al que acuda la comunidad, con mayor frecuencia, para mejorar su calidad de vida. De ahí la importancia del papel que juegan los GAD en el proceso de empoderamiento.

Además de los indicadores seleccionados en este trabajo para el monitoreo y la evaluación (eficiencia, eficacia y calidad), se pueden incluir otros indicadores, si el tipo de proyecto así lo requiere o si así lo decide la ciudadanía. Como una ayuda para este propósito, Karen Mokate propone las siguientes preguntas para que sean respondidas tanto para el monitoreo como para la evaluación ex – post:

Monitoreo:

- ¿En qué medida se cumple la programación?
- ¿La cantidad y calidad de los productos son los esperados, en qué medida?
- ¿En qué nivel está llegando el proyecto a la población objetivo?
- ¿Los recursos se utilizan de forma racional?
- ¿Se analizó un registro de aceptación de los involucrados?

Evaluación:

- ¿En qué medida se cumplieron los objetivos del proyecto?
- ¿En qué nivel se cumplieron los estándares de calidad?
- ¿Se cumplieron los tiempos establecidos en el cronograma?
- ¿Se cumplen los objetivos de una manera eficiente?, ¿equitativa?, ¿sostenible?
- ¿Qué características de la gestión han beneficiado o perjudicado el proyecto?
- ¿Qué características de la población objetivo han beneficiado o perjudicado el proyecto?

En la sección correspondiente a la calidad de vida, se presentará indicadores de impacto con un ejemplo hipotético.

#### **4.4.5. Empoderamiento**

El **quinto momento** es quizás uno de los más importantes de medir, corresponde al Empoderamiento, que se define como “un proceso multidimensional que incluye a la persona, la pareja, la familia, el grupo, la comunidad, la organización social, las instituciones públicas y privadas, el sistema de redes y alianzas que vertebran el tejido social, y el contexto institucional y cultural que está relacionado con el rol social y los valores de las instituciones en su contexto.

El Empoderamiento es un proceso que contribuye a que las personas y sus organizaciones puedan ser, hacer y decidir por sí mismas”. (Crespo, De Rham, & Gonzales, 2007).

El tejido social es aquello que nos identifica y vincula con la comunidad a la que pertenecemos, con las instituciones y las organizaciones allí existentes. El tejido social se sostiene con reglas de juego definidas, pero también con principios como la alteridad y la solidaridad y tiene que ver con las relaciones con la familia y la comunidad. El contenido de tejido social tiende a confundirse con el de capital social que John Durston lo define como el “contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación”. (Durston, 2002).

De igual manera, La Universidad del País Vasco en su Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, comenta que el capital social es un activo acumulado por personas o colectivos con base a redes sociales, normas sociales, vínculos de confianza social y la existencia de un tejido social. (Murguialday, Pérez, & Eizaguirre, 2000).

Ya se mencionó que el empoderamiento tiene que ver con el poder y con el control en la toma de decisiones. Narayan (Narayan, 2002), afirma que la información es poder. Senso Ruiz (Senso, 2011) comenta que “Cuando el objetivo es implicar a la gente, específicamente a quienes carecen de poder, en la formulación de estrategias y políticas de desarrollo, en la toma de decisiones de los programas, y en su monitoreo y evaluación, se puede crear un ambiente propicio para promover el empoderamiento. En cambio, cuando la participación ciudadana es un mero medio para responder a las demandas de las agencias donantes, para responsabilizar de los resultados de un programa o para realizar una simple consulta, el empoderamiento no se logrará”. Criterios que se expusieron en las entrevistas, como experiencias vividas en la realidad.

Entre las responsabilidades que les comete asumir a los GAD figura la capacitación y el acompañamiento para que los datos sean analizados en forma oportuna, con la precisión adecuada y para apoyar a la comunidad en el proceso de toma de decisiones. El involucramiento en el proyecto se traduce en una apropiación de este, que es lo que permitirá que la comunidad lo cuide después que las autoridades respectivas se hayan retirado; uno de los problemas detectados en las entrevistas, es que las obras son descuidadas e incluso sufren deterioro por la propia acción de la comunidad, desperdiciándose así, recursos valiosos que no ocurrirían si la población se empoderara de las obras e implementaría mecanismos para un adecuado mantenimiento. (Benítez, 2017). Por supuesto, el proceso es complejo, con la influencia de

muchos factores, políticos, sociales, económicos, etc. A decir de (Crespo, De Rham, & Gonzales, 2007). (Este) proceso (...) es multidimensional.

Fetterman, D. M., Kaftarian, S. J., & Wandersman, A. (Fetterman, Kaftarian, & Wandersman, 1996) citado en (Castro & Llanes, 2005), definen el empoderamiento como un constructo que nace del autogobierno de la comunidad, que requiere de nuevas formas de relación Estado - personas y de toma de decisiones que consideren a la población involucrada. El empoderamiento implica que paralelamente se fortalezcan competencias, retroalimentación, capacidad de autocrítica. Según Ruiz (Senso, 2011), el incremento en el control sobre los recursos y las decisiones que involucran a las personas se traduce en un aumento en el control de sus vidas.

Carlos Acuña (Acuña Carlos, 2002), dice que “Si hablamos de producir poder, de contribuir a la construcción de un poder para un actor que hoy no lo tiene, estamos hablando de la inclusión de ese actor con autonomía en un proceso de toma de decisiones del que hoy está excluido. Este proceso es netamente político”. Luis Felipe Ulloa, citado en (Senso, 2011), por su parte, va más allá de las definiciones, durante talleres con organizaciones en Nicaragua presenta la siguiente afirmación: “Una organización, o una comunidad está empoderada cuando sabe lo que tiene, sabe lo que quiere, puede hacerlo, quiere hacerlo, lo está haciendo, lo comparte ... y todo eso dentro de un marco de principios y valores compartidos que aseguran la armonía entre las gentes diversas, entre la gente y la naturaleza, y de cada persona consigo misma”.

A nivel mundial se ha investigado sobre temas como el empoderamiento y su relación con la participación ciudadana (Morales Morales, 2016), (Aedo Vallejos, 2014). Por ejemplo, Aedo Vallejos en Chile examinó 8 poblaciones, para analizar la medida en que los PLP empoderan a las comunidades. (Anexo M)

#### 4.4.5.1 Características de una comunidad u organización empoderada

Ulloa lo sintetiza en siguiente tabla:

**TABLA No. 11: CARACTERÍSTICAS DE EMPODERAMIENTO**

ELEMENTO DE LA DEFINICIÓN	IMPLICACIÓN
Sabe lo que tiene	Se re-conoce a sí misma como actor social. Conoce y acepta los diferentes grupos de interés en su seno. Sus fortalezas son claras y ha señalado sus debilidades, sobre las que profundiza constantemente. Ha detectado <u>sus</u> recursos, los ha valorado, los ha inventariado. Ha detectado también <u>otros</u> recursos en otros ámbitos, que pueden estar a su disposición, explora la manera de tener acceso a ellos.
Sabe lo que quiere	Ha soñado, se ha visto en el futuro. Reconoce oportunidades en el entorno que responden a su "interno". Tiene propuestas para superar sus debilidades prioritarias. Ha aplicado algún nivel de planificación.
Puede hacerlo	Cuenta con la capacidad necesaria para lograr (lo que quiere) con los recursos que está claro que tiene disponibles. Ya sabe cómo tener acceso a esos recursos. Tiene información suficiente sobre la posición e intereses de otros actores en el escenario. Ha detectado las amenazas en el entorno y tiene planes para reducir las o evitarlas. Conoce y maneja las reglas de juego es decir los aspectos legales que norman las relaciones y acciones.
Quiere lograrlo	La organización como colectivo ha priorizado su deseo de lograr lo que se propone y cada uno de sus miembros-as comparte ese deseo de lograrlo, lo prioriza suficientemente y muestra disposición de contribuir desde su propio espacio.
Lo está haciendo	Del deseo la organización ha pasado a la acción. Sigue sus planes con la capacidad de hacer ajustes en la marcha. Hay una sensación de éxitos parciales. Reflexiona sobre lo que hace.
Lo comparte	Ejerce su voz. Comunica sus vivencias a quien le interesa que se le comuniquen, resalta sus logros y comparte sus errores. Provoca aportes críticos de otros actores. Escucha atentamente y reacciona a lo que otros actores, por su parte, le comparten.
Armonía entre la gente diversa	Todo lo que la organización o comunidad decide y hace reconoce el derecho a ser distinto y a que los demás sean distintos. Es consciente de que en las diferencias está la gran oportunidad de aprender. Intenta entender la lógica de los otros y expone -sin tratar de imponer- su propia lógica. Se refiere a las relaciones dentro de la comunidad u organización y con otras comunidades u organizaciones.
Armonía con la naturaleza	Todo lo que decide y hace la organización parte del respeto a la naturaleza, a su balance, a su ritmo. Trata de proteger lo que hay y de recuperar lo que se ha perdido.
Armonía de cada uno consigo mismo (o misma)	Todo lo que decide y hace la organización o comunidad, aporta para que cada miembro de la comunidad y/u organización logre o mantenga la armonía consigo mismo.

Fuente: ¿Empoderamiento de las organizaciones de base desde proyectos de desarrollo? De L.F. Ulloa. Citado en: (Senso, 2011).

El concepto así planteado es complejo, como lo es el ser humano, pero sin duda representa un factor clave en el desarrollo local comunitario y en la consecución de derechos.

Con solo la información de los proyectos a la población, no se logrará que se empodere, se requiere cumplir con otras condiciones y procesos. Ello significa que la ciudadanía participe en la definición de sus prioridades y de los proyectos que corresponden a esas prioridades, en el monitoreo y evaluación del proyecto, que participe en la toma de decisiones, que el poder sea compartido, como elementos que contribuyen al empoderamiento de la persona y del grupo.

Todo el ambiente del proyecto debe reflejar el sistema de gobernanza y participación ciudadana y abrir camino para futuras convocatorias. Por otra parte, como dice Senso (Senso, 2011), si la comunidad se desentiende del proceso, este se debilitará y no cumplirá con las metas principales del proyecto que representan un cambio en la actitud y en la forma de vida de la población.

#### 4.4.5.2. Indicadores de empoderamiento social.

**TABLA No. 12: INDICADORES DE EMPODERAMIENTO SOCIAL**

Indicadores de empoderamiento social:

<b>Campo de observación</b>	<b>Dimensiones que se pueden tomar en cuenta</b>	<b>Idea de indicador - a título ilustrativo</b>
<b>Auto reconocimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de pesimismo / optimismo.</li> <li>• Autoestima.</li> <li>• Construcción de identidad.</li> <li>• Capacidad de llevar a la práctica sus ideas y proyectos propios (hacer y decidir por sí mismo).</li> <li>• Valoración de las competencias endógenas, de los talentos.</li> <li>• Relacionamiento con su entorno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de personas que tiene una visión positiva, prometedora de su situación actual y futura en relación a la del pasado.</li> <li>• % de personas que toma la iniciativa para informarse y/o capacitarse y/o emprender nuevas actividades.</li> <li>• Número de personas que ha logrado disminuir, de acuerdo a su voluntad, la frecuencia y/o la duración de emigración temporal.</li> <li>• % de personas que logra autodiagnosticar su relación con su entorno inmediato (pareja, familia, vecindad) y con el medio circundante institucional (trabajo, escuela, autoridades, servicios públicos).</li> </ul>
<b>Equidad e inclusión de grupos vulnerables</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación equitativa de mujeres, jóvenes, en asambleas y en tareas de la comunidad, del pueblo, del barrio.</li> <li>• Mujeres, jóvenes, miembros de grupos sociales marginados con recursos propios.</li> <li>• Mujeres, jóvenes, miembros de grupos excluidos que ejercen derechos ciudadanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % con propiedad de terreno.</li> <li>• % con ingreso propio.</li> <li>• % con acceso a crédito.</li> <li>• % que participa en espacios de decisión, p. ej., en cuanto presupuesto participativo.</li> <li>• % de personas entrevistadas que reconoce la capacidad de estas personas de actuar como líder.</li> </ul>
<b>Fortalecimiento del tejido social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afianzamiento de la solidaridad y reciprocidad entre miembros de una misma organización o Comunidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de organizaciones cuyos miembros participan activamente (&gt;50%) en sus iniciativas y convocatorias.</li> <li>• % de miembros informados sobre el plan y el presupuesto de su agrupación.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representatividad y legitimidad institucional.</li> <li>• Ejercicio de derechos y obligaciones al interior de las agrupaciones con participación equitativa de mujeres y hombres.</li> <li>• Respeto cultural.</li> <li>• Capacidad propositiva y de agregar demandas con visión productiva y de futuro.</li> <li>• Autosostenimiento.</li> <li>• Apertura para el dialogo interinstitucional y la construcción de visiones comunes.</li> <li>• Capacidad institucional de forjar alianzas de negociar y de consensuar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de afiliados por organización que consideran que sus dirigentes respetan su opinión sin distinción de género, edad o pertenencia étnica.</li> <li>• Número de organizaciones que logran sustentar sus iniciativas y propuestas con los medios a su alcance (apoyo externo con carácter secundario y transitorio).</li> <li>• % de eventos en los cuales se utiliza la lengua materna de los participantes.</li> <li>• Relación por organización social entre iniciativas de tipo proactivo y movilizaciones / toma de posición meramente reactivas.</li> <li>• Número de prácticas de cooperación y de acuerdos formales entre organizaciones e instituciones pares.</li> <li>• Existencia de espacios interinstitucionales locales de intercambio y socialización de experiencias y de reflexión colectiva en torno a una determina acción.</li> </ul>
<b>Reforzamiento de la capacidad institucional de gerencia y control</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de objetivos claros y capacidad de avanzar para conseguirlos.</li> <li>• Dirigentes con capacidad de defender las expectativas e intereses de sus afiliados.</li> <li>• Enfoque de protagonismo.</li> <li>• Procedimientos democráticos de funcionamiento interno y confianza en la dirigencia.</li> <li>• Capacidad de aliarse con otros para alcanzar un objetivo común.</li> <li>• Mejora de los procesos de rendición de cuentas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de planes estratégicos elaborados en forma participativa.</li> <li>• Nivel de calificación del personal de la organización para el manejo administrativo y servicios técnicos.</li> <li>• Uso de herramientas de seguimiento - evaluación de lo planificado.</li> <li>• Número de consultas a los afiliados por parte de los dirigentes.</li> <li>• Número de prácticas por los directivos de rendición de cuenta de sus actos y gestión.</li> <li>• Ocurrencia de conflictos internos en comparación con periodos anteriores.</li> <li>• Número de propuestas planteadas al poder público sobre temas relacionados con los objetivos de la organización.</li> </ul>

(ASOCAM - COSUDE , 2007)

#### 4.4.5.3 Indicadores de empoderamiento político

**TABLA No. 13: INDICADORES DE EMPODERAMIENTO POLÍTICO**

Indicadores de empoderamiento político:

<b>Campo de observación</b>	<b>Dimensiones que se pueden tomar en cuenta</b>	<b>Idea de indicador - a título ilustrativo</b>
<b>Gobernabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instancias de participación y concertación institucionalizadas.</li> <li>• Canales de resolución de conflictos.</li> <li>• Rendición de cuentas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número y % de representantes de sectores excluidos en espacios públicos de debate y de toma de decisión.</li> <li>• Número de mujeres y jóvenes en puestos públicos de responsabilidad.</li> <li>• Número de mecanismos operativos de rendición de cuenta por parte de las Autoridades locales.</li> <li>• % de los recursos financieros municipales recaudados por impuestos y tributos.</li> </ul>
<b>Participación en la gestión pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Influencia de la ciudadanía sobre la gestión pública.</li> <li>• Ejercicio de control.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de mecanismos de consulta ciudadana y grado de aplicación.</li> <li>• % del presupuesto municipal y regional que está asignado con base a un proceso participativo de determinación de prioridades.</li> <li>• % del presupuesto municipal y regional que está gestionado de forma participativa.</li> <li>• Existencia de mecanismos de control social y grado de aplicación.</li> </ul>
<b>Políticas públicas incluyentes y democráticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democratización del poder</li> <li>• Información sobre el marco jurídico político que afianza la democracia.</li> <li>• Cambio en la estructura orgánico-funcional del sector público.</li> <li>• Políticas incluyentes expresadas en el presupuesto anual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % del presupuesto público local que se distribuye con base en criterios de equidad e inclusión (nivel de pobreza, % de hogares con jefatura femenina, acceso a servicios públicos).</li> <li>• Número de normas expedidas por las instancias gubernamentales que contemplan una mayor democratización del poder.</li> <li>• % de opiniones que constan prácticas de los Gobiernos locales y regionales menos discriminatorias y más incluyentes.</li> <li>• Grado de cumplimiento en la ejecución de los presupuestos participativos.</li> </ul>

(ASOCAM - COSUDE , 2007)

#### 4.4.5.4 Indicadores de empoderamiento económico

**TABLA No. 14: INDICADORES DE EMPODERAMIENTO ECONÓMICO**

Indicadores de empoderamiento económico:

<b>Campo de observación</b>	<b>Dimensiones que se pueden tomar en cuenta</b>	<b>Idea de indicador - a título ilustrativo</b>
<b>Mejora en la calidad de vida</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de los ingresos económicos destinados al fortalecimiento de las capacidades de los recursos humanos y mejora de calidad de vida.</li> <li>• Empleo productivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de evolución de los ingresos netos familiares.</li> <li>• % de los ingresos familiares que se destina a la educación por cada miembro de la familia.</li> <li>• % de ingresos económicos que se destina a inversión productiva y patrimonio familiar.</li> <li>• % de ingresos económicos que se destina a los servicios de salud por miembro de la familia.</li> <li>• Cambios en el tipo de empleo por los miembros de la familia que han accedido a capacitación.</li> </ul>
<b>Contexto más favorable a las organizaciones económicas populares</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las organizaciones de segundo grado o las empresas tienen capacidad de incidencia a nivel local ante instituciones públicas y privadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de espacios de concertación en los cuales estas empresas son participantes a nivel local y provincial.</li> <li>• Número de propuestas presentadas, negociadas y ejecutadas.</li> </ul>
<b>Autogestión empresarial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias socias asumen la gestión de sus organizaciones y empresas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las instancias de las empresas populares han acordado mecanismos participativos de funcionamiento interno.</li> <li>• Las empresas cuentan con instrumentos de planificación y seguimiento.</li> <li>• Número de instrumentos de gestión empresarial que son efectivamente utilizados.</li> <li>• Número de mercados y ventas mantenidas por gestión de la empresa.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de utilidades destinadas al fortalecimiento de capacidades internas y reinversión social.</li> </ul>
<b>Contexto más favorable a las organizaciones económicas populares</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las organizaciones de segundo grado o las empresas tienen capacidad de incidencia a nivel local ante instituciones públicas y privadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de espacios de concertación en los cuales estas empresas son participantes a nivel local y provincial.</li> <li>• Número de propuestas presentadas, negociadas y ejecutadas a nivel local, subnacional y nacional.</li> </ul>

Fuente: Secretaría Técnica ASOCAM – Intercooperation. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Quito.

#### 4.4.5.5 Propuesta para indicadores de empoderamiento.

Para el constructo Empoderamiento, se sugiere priorizar los siguientes indicadores:

**TABLA No. 15: OPERACIONALIZACIÓN DEL CONSTRUCTO  
EMPODERAMIENTO**

VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	NIVEL DE MEDICIÓN
Participación Ciudadana	Acompañamiento	Existencia Plan de Acompañamiento	Nominal
	Asistencia Técnica	Existencia Plan de Asistencia Técnica	Nominal
	Capacitación	Existencia de Capacitación	Nominal
	Presupuesto del GAD orientado a los PLP	% del GAD orientado a los PLP	De razón
	Toma de decisiones paritarias	Existencia toma de decisiones paritarias	Nominal
Tejido Social	Organizaciones con miembros activos	% de miembros de Organizaciones que participan en iniciativas y convocatorias	De razón
	Miembros informados	% de miembros de organizaciones que conocen el proyecto y su presupuesto	De razón

Elaboración propia con referencia de Secretaría técnica de ASOCAM – Intercooperation. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Quito.

Para los indicadores que requieren valores es posible considerar lo siguiente:

20 - 30%	bajo
31 - 60%	medio
61% en adelante	alto

#### **4.4.6 Relación Calidad de vida y empoderamiento**

Las relaciones de poder entre la comunidad y el Estado han sido tradicionalmente asimétricas y en general, el involucramiento de la población en los asuntos públicos no ha respondido a una planificación a largo plazo, sino más bien a iniciativas puntuales. Desde la Constitución del 2008 en el Ecuador, se garantiza la participación ciudadana (artículos: 1, 61, 95, 100), así como, a través de diferentes leyes orgánicas y códigos. En el mismo sentido, el Plan Nacional del Buen Vivir en sus objetivos 7 y 8, incentiva una sociedad participativa y promueve la transparencia y la Corresponsabilidad para una Nueva Ética Social, el número 8.

En este contexto jurídico, la pregunta que los ciudadanos se hacen es si ¿La participación ciudadana, concebida desde el Estado, realmente ha significado un fortalecimiento de los derechos de las personas, una mejora significativa en la calidad de vida de las comunidades?, ¿El papel de los GAD cumple a cabalidad con las directrices incluidas en la ley? Hoy por hoy, mucho de lo que al respecto se ha escrito y realizado en Ecuador, se encuentra en entredicho.

Artemio Pérez, citado en (Crespo, De Rham, & Gonzales, 2007), afirma que la participación en los espacios de poder y decisión “Es un concepto sistémico según el cual cuando el poder de decisión y de control aumenta en aquellos que nunca lo tuvieron antes, el sistema se transforma (...) inevitablemente”. Más aún, “un actor social empoderado en términos políticos es aquel que ha acumulado un conjunto de capacidades, valores, actitudes y aptitudes que le permiten acceder con éxito a espacios de discusión, debate y de decisión; y, que tiene la capacidad de analizar la realidad, formular propuestas, movilizar voluntades y producir cambios significativos en las relaciones del poder”.

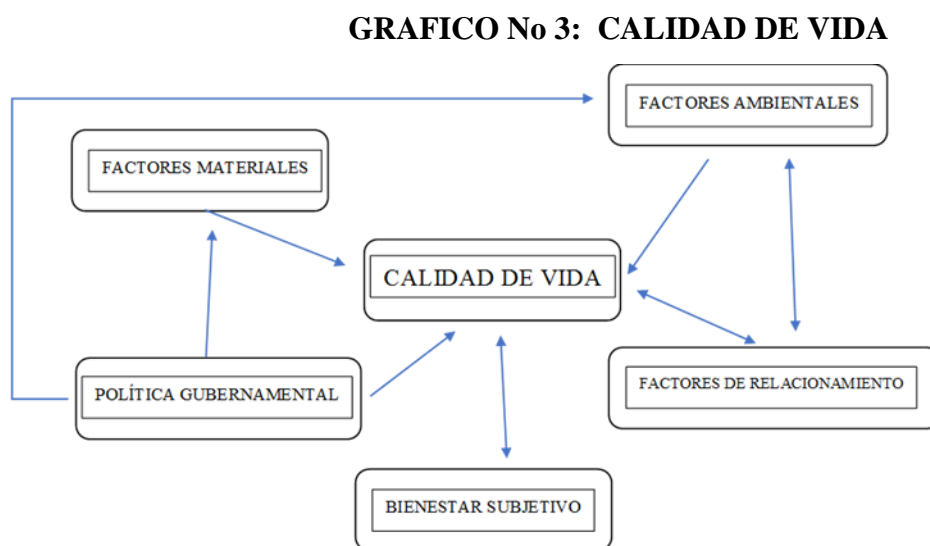
Los proyectos de desarrollo local comunitario realizados con el mecanismo de PLP, son un desafío, pero también una oportunidad para que la población se empodere, logre mejorar su calidad de vida, fortaleciendo en el proceso el tejido social y desarrollando las capacidades y la libertad de la que nos habla Amartya Sen. Las dimensiones del empoderamiento -política, social

y económica – no actúan aisladas, sino que interactúan entre sí. Ruth Alsop (Alsop, Bertelsen, & Gonzales, 2006) y otros, analizan cinco proyectos de desarrollo financiados con PLP: Los presupuestos participativos de Brasil, las iniciativas de desarrollo de las mujeres de Etiopía, la educación basada en las comunidades de Honduras y los conflictos patronales de Indonesia. Estos autores afirman que el empoderamiento contribuyó a fortalecerlos.

Pero lo relevante del empoderamiento, además de su impacto en los niveles de organización, es que resulta altamente significativo en la consecución de una mejor Calidad de Vida personal y colectiva.

#### 4.4.6.1 Factores intervinientes en la calidad de vida

Existen muchas definiciones y criterios sobre calidad de vida, pero se optó por la visión de Rossella Palomba (Palomba, 2002), que se puede observar en el siguiente gráfico:



Palomba, R. (2002). Calidad de vida: conceptos y medidas.

Los factores materiales contemplan:

- Ingresos
- Trabajo
- Salud

- Educación, etc.

Los factores ambientales se refieren a:

- Servicios básicos
- Seguridad
- Transporte
- Vivienda
- Conectividad, etc.

Los factores de relacionamiento tienen que ver con

- Capital Social

Y el bienestar subjetivo, que se refiere al:

- Nivel de satisfacción a través de disfrutar los recursos disponibles.

Políticas Gubernamentales. (Pallomba, 2002).

A la comunidad le motiva conocer en qué medida su calidad de vida ha mejorado luego de la intervención de un proyecto determinado, cuyos recursos provienen de los PLP: “La verdad es que nosotros no sabemos, a ciencia cierta, si con el alcantarillado y el agua potable, los niños ha dejado de enfermarse tanto del estómago o si los abuelitos ya pueden tomar agua de la llave” (Tomalá, 2017), considerando esto se optó por ejemplificar la aplicación de los indicadores mediante un proyecto (hipotético) que mejore las conexiones de agua potable y alcantarillado de una comunidad de una parroquia urbana del Distrito Metropolitano de Quito.

#### **4.4.6.2 Indicadores relativos a la calidad de vida**

Una información que puede servir de guía para seleccionar indicadores relativos a la calidad de vida son los que contempla la agenda HABITAT (ONU-HABITAT) 2004. Están referidos a espacios urbanos, pero se considera igualmente válido su aporte para efectos de esta tesis.

**TABLA No. 16: INDICADORES CALIDAD DE VIDA UN-HABITAT**

OBSERVATORIO URBANO GLOBAL (GUO) INDICADORES URBANOS SEGÚN LA AGENDA HABITAT (ONU-HABITAT) 2004		
<p>UN-HABITAT es una organización pionera en la colección de indicadores urbanos.</p> <p>La Base de Datos Urbanos Global (III) continuará con el monitoreo de los temas principales de la Agenda Hábitat con un enfoque especial en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, particularmente, la meta 11: <i>“Mejorar sustancialmente, para el año 2020 las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de personas que habitan en Asentamientos Precarios”</i></p> <p><i>Información sobre las definiciones de los indicadores y las metodologías de colección se puede encontrar en la guía “Indicadores Urbanos, Monitoreo de la Agenda Hábitat y los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.</i></p>		
Capítulo de la Agenda Hábitat	Indicadores	Grupo
Promover el Derecho a Vivienda Adecuada	Indicador Clave 1: Estructuras durables: proporción de hogares que viven en una casa considerada “durable”, es decir, construida en un área sin riesgos y con una estructura permanente y lo suficientemente adecuada como para proteger a sus habitantes de inclemencias del tiempo tales como la lluvia, el calor, el frío y la humedad	A
	Indicador Clave 2: Área suficiente para vivir: proporción de hogares con por lo menos tres personas por habitación	A
	Check-list 1: Derecho a Vivienda Adecuada: logros del derecho a vivienda adecuada en la Constitución o Legislación Nacional para todos los ciudadanos	B
	Indicador Extensivo 1: Precio de Vivienda y coeficiente arrendó-ingreso: 1) La razón entre el precio medio del	B

	mercado libre de una unidad de vivienda y el ingreso anual medio del hogar, y 2) la razón entre el canon de arrendamiento anual medio de una unidad de vivienda y el ingreso anual medio del hogar de los arrendatarios	
Posibilitar la seguridad de la Tenencia	Indicador Clave 3: Tenencia Segura: nivel a que la tenencia segura está garantizada para hogares e individuos en el marco legal relacionado al desalojo	B
	Indicador Extensivo 2: vivienda autorizada: proporción de viviendas regularizadas/legalizadas (vivienda que atienda a todos los reglamentos de construcciones y urbanizaciones)	B
	Indicador Extensivo 3: desalojos: Cifra promedio anual de unidades familiares dirigidas por el hombre y dirigidas por la mujer que han sido desalojadas de sus viviendas durante los últimos cinco años (1998-2003)	B
Promover igualdad de acceso a créditos.	Check-list 2: Financiamiento de Vivienda: nivel de desarrollo del sistema de financiamiento de vivienda	B
Proporcionar igualdad de acceso a la tierra	Indicador Extensivo 4: relación precio de tierra e ingreso. Relaciones entre el precio medio de <u>1 metro cuadrado</u> de tierra altamente urbanizada, urbanizada, y sin urbanizar y el ingreso medio del hogar por mes. Tierra altamente urbanizada se refiere a los lotes que cuentan por lo menos con vías, agua y electricidad y posiblemente con drenaje y alcantarillado. Tierra urbanizada se refiere a los lotes que solo cuentan con vías. Tierra sin urbanizar se refiere a los lotes que no cuentan con servicios o carecen de permiso de planificación.	B
Promover el acceso a los servicios básicos	Indicador Clave 4: acceso a agua potable: Proporción de hogares con acceso a un suministro mejorado de agua	A

	Indicador Clave 5: acceso a saneamiento mejorada: Proporción de hogares con acceso a instalaciones sanitarias adecuadas	A
	Indicador Clave 6: conexiones domiciliarias: Porcentaje de hogares que están conectadas a los siguientes servicios dentro de su unidad habitacional: a) agua transportada en tuberías; b) alcantarillado; c) electricidad; y, d) teléfono	A
Promover la igualdad de oportunidades para una vida sana y segura	Indicador Clave 7: Mortalidad Infantil: Porcentaje de niñas y niños que mueren antes de llegar al quinto año de vida. Número de muertes de niños / as menores de cinco años por cada 1000 nacidos / as vivos / as durante un año especificado	A
	Indicador Clave 8: homicidio: Número de homicidios comunicados por año (víctimas de sexo masculino y femenino) por 1000 habitantes	B
	Check-list 3: Violencia Urbana: Políticas existentes y nivel de implementación adecuada para combatir la violencia urbana	B
	Indicador Extensivo 5: HIV incidencia: proporción de mujeres entre los 15-49 años cuya muestra de sangre es positiva para HIV	A-B
Promover la integración social y apoyar a los grupos desfavorecidos	Indicador Clave 9: hogares pobres: Porcentaje de hogares dirigidos por mujeres y por hombres, situadas bajo la línea de la pobreza (línea de la pobreza definida a nivel nacional o local).	A
Promover la igualdad de género en el desarrollo de asentamientos humanos	Indicador Clave 10: tasa de alfabetización: proporción de la población, según género, de 15 o más años de edad y que puede leer y escribir, con la comprensión de un texto corto sobre el cotidiano	A

	Check-list 4: Inclusión de Genero: Proporción de mujeres que tienen una posición de liderazgo en las autoridades locales	B
	Indicador Extensivo 6: Tasa de escolaridad: cantidad de matrículas en la escuela primaria, secundaria y superior (pública y privada)	A
	Indicador Extensivo 7: concejalas féminas: Proporción de mujeres quienes son electas y nominadas concejalas a nivel local	B
Promover una estructura geográficamente equilibrada de los asentamientos humanos	Indicador Clave 11: Crecimiento Población Urbana: crecimiento anual de la población en la aglomeración urbana o en las áreas urbanas nacionales durante los últimos cinco años (1998-2003)	A
	Indicador Clave 12: Asentamientos planificados: Nivel de planificación de la tierra urbana con el objetivo responder a las necesidades de la población	B
Administrar el suministro y demanda de agua de forma eficaz	Indicador Clave 13: Precio de Agua: Precio medio pagado por cien litros de agua en dólares estadounidenses, en la época del año en que el agua es más cara.	B
	Indicador Extensivo 8: consumo de agua: Consumo de agua en litros, por día, por persona, para todos los usos domésticos (excluye el uso industrial).	B
Reducir la contaminación en zonas urbanas	Indicador Clave 14: aguas residuales tratadas: Porcentaje de todas las aguas residuales que están siendo sometidas a alguna forma de tratamiento.	B
	Indicador Clave 15: Eliminación de Desechos sólidos: Porcentaje de desechos sólidos: a) rellenos sanitarios; b) incinerados; c) vertedero d) abierto; e) reciclados; f) quemados (aire libre); g) otros	B

	Indicador Extensivo 9: recolección regular de desechos sólidos: proporción de hogares atendidos con atención regular de recolección de residuos sólidos (semanal)	B
Prevenir los desastres y reconstruir los asentamientos	Check-list 5: Prevención de Desastres e instrumentos de mitigación: El nivel a que prevención de desastres está garantizado e instrumentos de mitigación operativos.	B
	Indicador Extensivo 10: viviendas en ubicación sujeta a riesgos: proporción viviendas construidas en ubicación sujeta a riesgo (por cada 100.000 viviendas)	B
Promover sistemas de transporte eficaces y ambientalmente racionales	Indicador Clave 16: tiempo de traslado: Tiempo promedio en minutos para un viaje de ida hacia el trabajo. Este dato constituye un promedio para todos los medios de transporte	B
	Indicadores Extensivos 11: medios de transporte: Porcentaje de viajes al trabajo realizados en: a) automóvil privado; b) tren, tranvía; c) bus o minibús; d) motocicleta; e) bicicleta; f) a pie; g) otros modos	B
	Planes ambientales locales: nivel de implementación de planes ambientales locales	B
Fortalecer las microempresas y pequeñas empresas, particularmente las establecidas por mujeres	Indicador Clave 17: Empleo Informal: Porcentaje de la población empleada, con respecto a hombres y mujeres, cuya actividad es parte del sector informal.	A-B
Fomentar las asociaciones de los sectores público y privado y estimular las	Indicador Clave 18: Producto Urbano: Producto total de la ciudad, según se define en los procedimientos contables nacionales. Se lo puede entender ya sea como el ingreso total o el valor agregado (sueldos más el excedente comercial, más los impuestos, más las importaciones), o como la demanda	B

oportunidades de empleo productivo	final total (consumo más las inversiones, más las exportaciones).	
	Indicador Clave 19: desempleo: Proporción de desempleo promedio (hombres y mujeres) durante el año, como una fracción de la fuerza laboral (formal).	A-B
Promover la descentralización y fortalecer las autoridades locales	Indicador Clave 20: Ingresos de Gobiernos Locales: Total de ingresos anuales del gobierno local proveniente de todas las fuentes en dólares estadounidenses, tanto de capital como recurrentes, para todos los gobiernos locales en el área metropolitana, como promedio de los últimos 3 años (2000,2001,2003), dividido para la población.	B
	Check-list 7: Descentralización: Nivel del proceso de descentralización	B
Fomentar y apoyar la participación y el compromiso cívico	Check-list 8: participación ciudadana: nivel de participación ciudadana en las decisiones importantes sobre planificación	B
	Indicador Extensivo 12: participación electores: proporción de la población adulta (según género y con edad para votar) que ha votada en las ultimas selecciones municipales.	B
	Indicador Extensivo 13: Asociaciones Civiles: número de organizaciones sin fines lucrativos, incluyendo ONGs, organizaciones políticas o sociales, registrados o establecidos en la ciudad, por 10.000 habitantes.	B
Garantizar la administración transparente, responsable y eficaz de pueblos,	Check-list 9: transparencia y responsabilidad: nivel de transparencia e responsabilidad	B

ciudades y zonas metropolitanas		
---------------------------------	--	--

Elaboración: Leva, G. (2005). Indicadores de calidad de vida urbana. *Teoría y metodología*.

De todos los indicadores de la reseña, se seleccionó los que tienen que ver con la dimensión medioambiental y la sub dimensión de salubridad correspondiente. Dentro de este grupo se encuentran los indicadores que dan cuenta de las conexiones domiciliarias, tales como acometidas de agua y alcantarillado.

Esta selección consideró:

-La facilidad de entendimiento que tiene para la población, al menos en una primera fase, mientras se trabaja en procura de fortalecer las capacidades ciudadanas: “a mí no me ponga a analizar un presupuesto, no entiendo, no sé nada de número..., pero ya estamos estudiando, mis hijos me ayudan....., tal vez en uno o dos años ya podré hasta elaborar uno... quién sabe”, (Yumbla, 2017).

-Se conectan directamente con un interés tangible de la ciudadanía y con un derecho irrenunciable.

-Cumplen con todas las características que debe tener un indicador, según lo que se estudiará más adelante.

**TABLA No. 17: OPERACIONALIZACIÓN CALIDAD DE VIDA**

VARIABLES	DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES	INDICADORES
Calidad de Vida	Calidad Medioambiental	Salubridad	Acometidas de Agua Alcantarillado

## CAPITULO V

### PROPUESTA DE INDICADORES PARA LA COMUNIDAD

En base a la información obtenida en los subcapítulos precedentes, tomando en cuenta además la encuesta exploratoria que se realizó con una muestra no probabilística de 120 estudiantes y profesores de la EPN mediante el uso de la herramienta DRIVE de Google en base al cuestionario que consta en el ANEXO J cuyos resultados se muestran en la Tabla No. 18.

**TABLA No. 18**



47 personas contestaron el cuestionario, las preguntas 5, 6 y 7 que son los indicadores de Eficacia, Eficiencia y Calidad tienen marcada preferencia en las respuestas (Los encuestados pueden elegir más de una respuesta), lo que coincide con la propuesta de esta tesis. No obstante, la pregunta 1 que es el indicador de Cobertura tiene la más alta selección, lo que nos sugiere que debería ser una información para incluirse (ANEXO K). Con estas consideraciones se obtiene:

#### **5.1 Indicadores sugeridos para la comunidad.**

La propuesta de indicadores se basó en la siguiente información documental:

- Para el monitoreo, evaluación y calidad del proyecto: Cohen, Martínez y Mokate.
- Para impacto: Valdés, Cohen, Franco y Salamanca.
- Para empoderamiento: Senso, Durston y la Cooperación Suiza.
- Para Calidad de Vida: Pallomba, Leva, UN-HABITAT y Coneval.

Las variables relevantes que se tomaron en cuenta fueron:

- Monitoreo de proyectos.
- Evaluación de proyectos.
- Calidad del proyecto.
- Impacto en la comunidad.
- Calidad de vida.
- Empoderamiento.

Para el monitoreo y evaluación de proyectos, se ha escogido los indicadores de Eficiencia y Eficacia, los que analizan las metas propuestas con relación a los costos y tiempos involucrados.

#### **Indicador Eficacia:**

$$A = \frac{L * T_p}{M * T_r}$$

A: Eficacia.

L: Objetivos logrados.

M: Objetivos programados.

Tr: Tiempo real.

Tp: Tiempo programado.

A puede tomar 3 valores:

A menor que 1, El proyecto no es eficaz.

A=1, El proyecto cumple con lo mínimo exigido.

A mayor que 1, El proyecto es eficaz.

### Indicador de Eficiencia:

$$B = A * \frac{C_p}{C_r}$$

B: Eficiencia.

A: Eficacia.

Cp: Costos programados.

Cr: Costos reales.

B puede tomar 3 valores:

B menor que 1, El proyecto es menos eficiente que lo programado.

B=1, el proyecto cumple con las expectativas mínimas.

B mayor que 1, el proyecto es más eficiente de lo esperado, en cuyo caso se sugiere revisar las causas con el fin de verificar que los resultados corresponden a la calidad esperada.

La Calidad del Proyecto en donde se requiere la comparación técnica con estándares internacionales según sea el caso. se sugiere que sea la academia la que la certifique en un lenguaje para ser entendido por los que no son técnicos.

**Indicadores de Empoderamiento:** Para el empoderamiento se sugiere la siguiente operacionalización del constructo.

VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	NIVEL DE MEDICIÓN
Participación Ciudadana	Acompañamiento	Existencia Plan de Acompañamiento	Nominal

	Asistencia Técnica	Existencia Plan de Asistencia Técnica	Nominal
	Capacitación	Existencia de Capacitación	Nominal
	Presupuesto del GAD orientado a los PLP	% del GAD orientado a los PLP	De razón
	Toma de decisiones paritarias	Existencia toma de decisiones paritarias	Nominal
Tejido Social	Organizaciones con miembros activos	% de miembros de Organizaciones que participan en iniciativas y convocatorias	De razón
	Miembros informados	% de miembros de organizaciones que conocen el proyecto y su presupuesto	De razón

Elaboración propia con referencia de la Secretaría técnica de ASOCAM – Intercooperation. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Quito.

Para los indicadores que requieren valores es posible considerar lo siguiente:

20 - 30%               bajo

31 - 60%              medio

61% en adelante    alto

Los indicadores de Impacto y Calidad de Vida dependerán de la naturaleza del Proyecto. Por lo que, se ha tomado un ejemplo hipotético de una comunidad en la que se va a dotar de conexiones de agua potable y alcantarillado.

Los indicadores para el Impacto en la comunidad dependerán de la necesidad a ser satisfecha. A modo demostrativo se incluyó un ejemplo hipotético, de un proyecto relacionado con las instalaciones domiciliarias de agua potable y alcantarillado.

En lo que se refiere a indicadores de Calidad de Vida, se tomó como referencia las recomendaciones de UN – HABITAT. Se muestra un ejemplo hipotético relacionado con el

capítulo “Promover el acceso a los servicios básicos”, con su “indicador clave 6”: “Conexiones domiciliarias: Porcentaje de hogares que están conectados a los servicios...”

La inclusión y la participación ciudadana deben estar presentes en los PLP. En el ejemplo hipotético se incluye una propuesta para verificar el avance de la inclusión en la comunidad, mediante indicadores que se refieran a conexiones de agua potable y alcantarillado en personas con discapacidad.

## **5.2 Ejercicio propuesto (hipotético)**

La medición de Impacto y Calidad de vida tiene relación con un proyecto específico. En este sentido, se trató de obtener de la Administración Zonal La Delicia un ejemplo práctico para mostrar los indicadores para estas variables; no obstante, existe hermetismo en estos momentos en la administración municipal para estos temas - como ya se mencionó en las entrevistas-. Se procedió entonces con un ejemplo hipotético.

## **5.3 Propuesta Indicadores de Calidad de Vida.**

En 2010, en la AZ La Delicia, al inicio del año fiscal y en la Asamblea efectuada con los ciudadanos del barrio Los Rosales, luego de un proceso de planificación participativa, de calcular costos, se decidió asignar 20% del monto a ser ejecutado mediante el PLP para instalar la conexión de tuberías de agua potable y alcantarillado en las viviendas que aún no disponían de este servicio con el fin de ampliar de 45% a 60% el ejercicio del derecho a agua segura por parte de la población que habita el barrio.

Para elaborar los indicadores se requirió recabar la siguiente información:

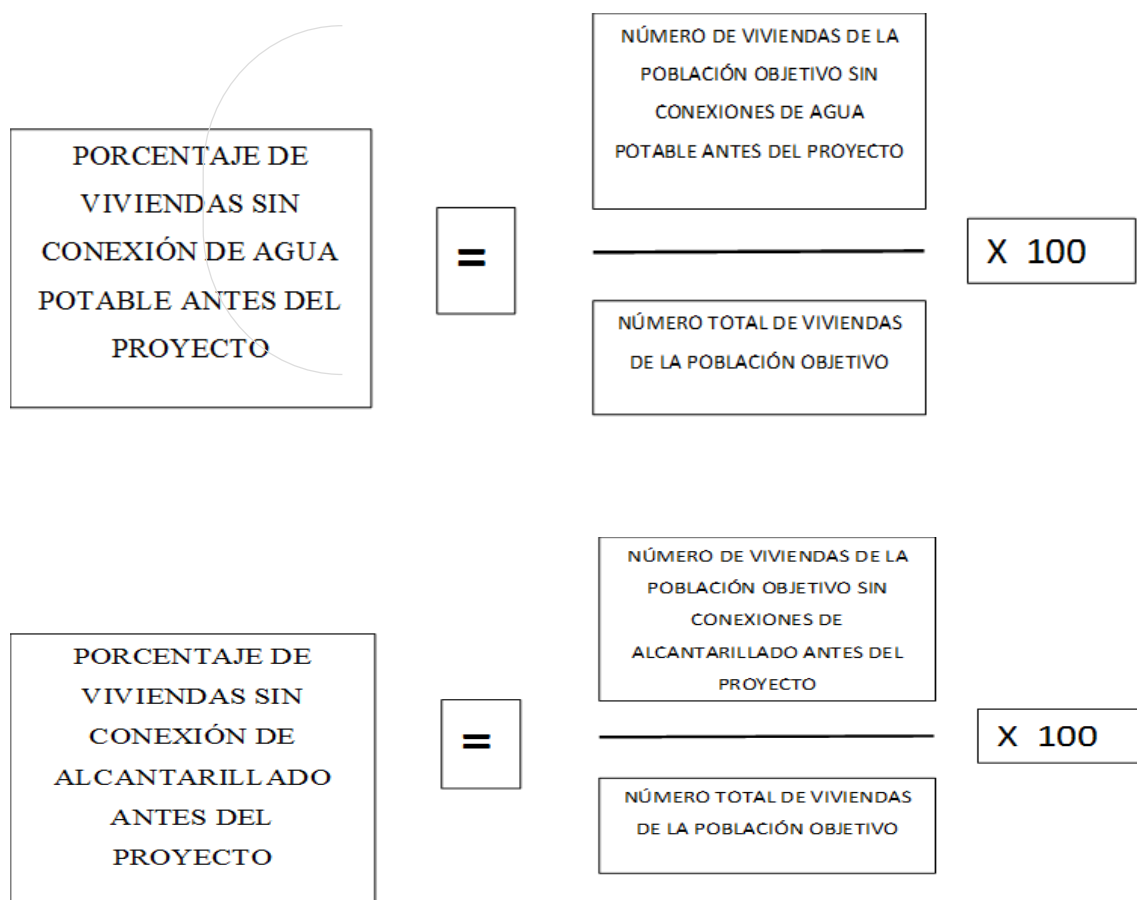
- Número total de casas de la población objetivo.
- Número de casas de la población objetivo sin conexión o conexión defectuosa de agua potable que constan en la línea base.
- Número de casas de la población objetivo sin conexión o conexión defectuosa de alcantarillado que constan en la línea base.
- Número de casas de la población objetivo sin conexión satisfactoria de agua potable, en la línea de comparación.

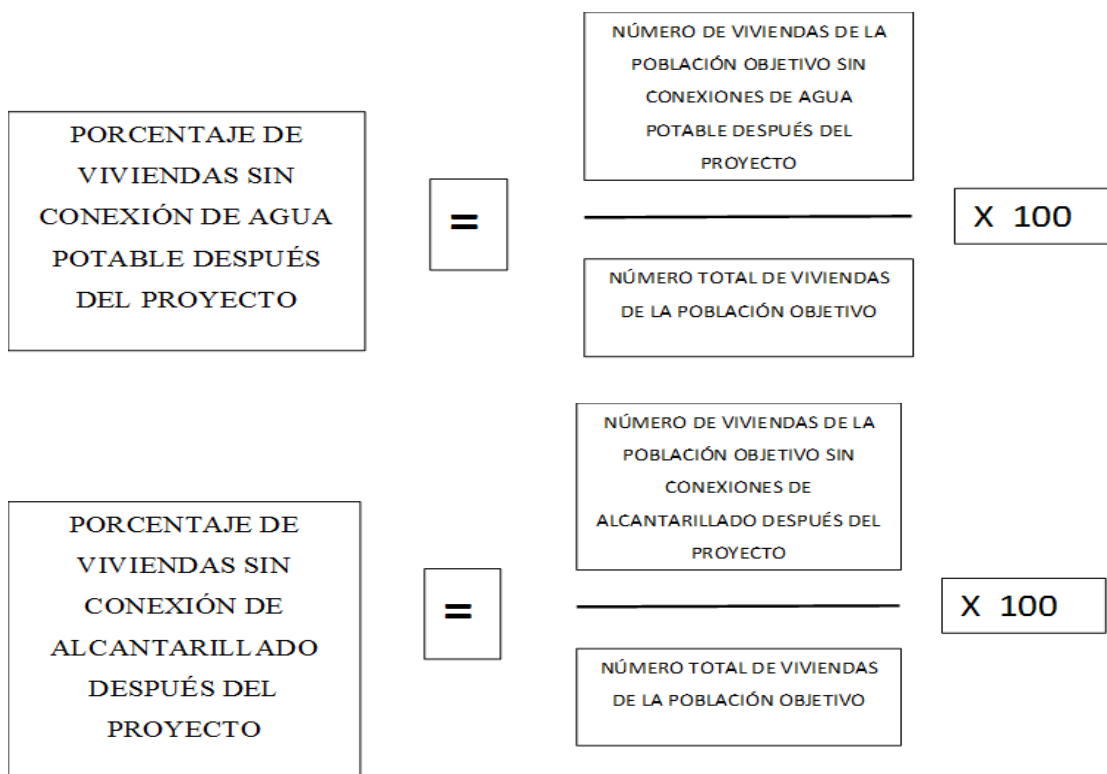
- Número de casas de la población objetivo sin conexión satisfactoria de alcantarillado, en la línea de comparación.

En este ejemplo se supone que las conexiones instaladas en la ejecución del proyecto garantizan un suministro satisfactorio de agua potable y alcantarillado para el porcentaje de habitantes localizados en el barrio referido.

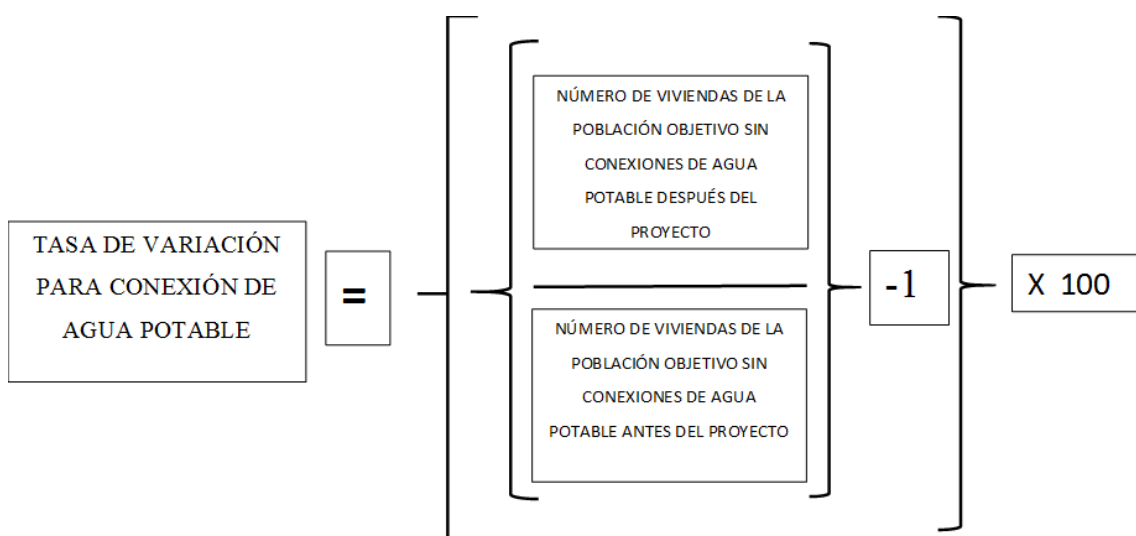
Cómo calcular el indicador

En primer lugar, se calcularán los porcentajes en agua potable y alcantarillado, previo al inicio del proyecto.





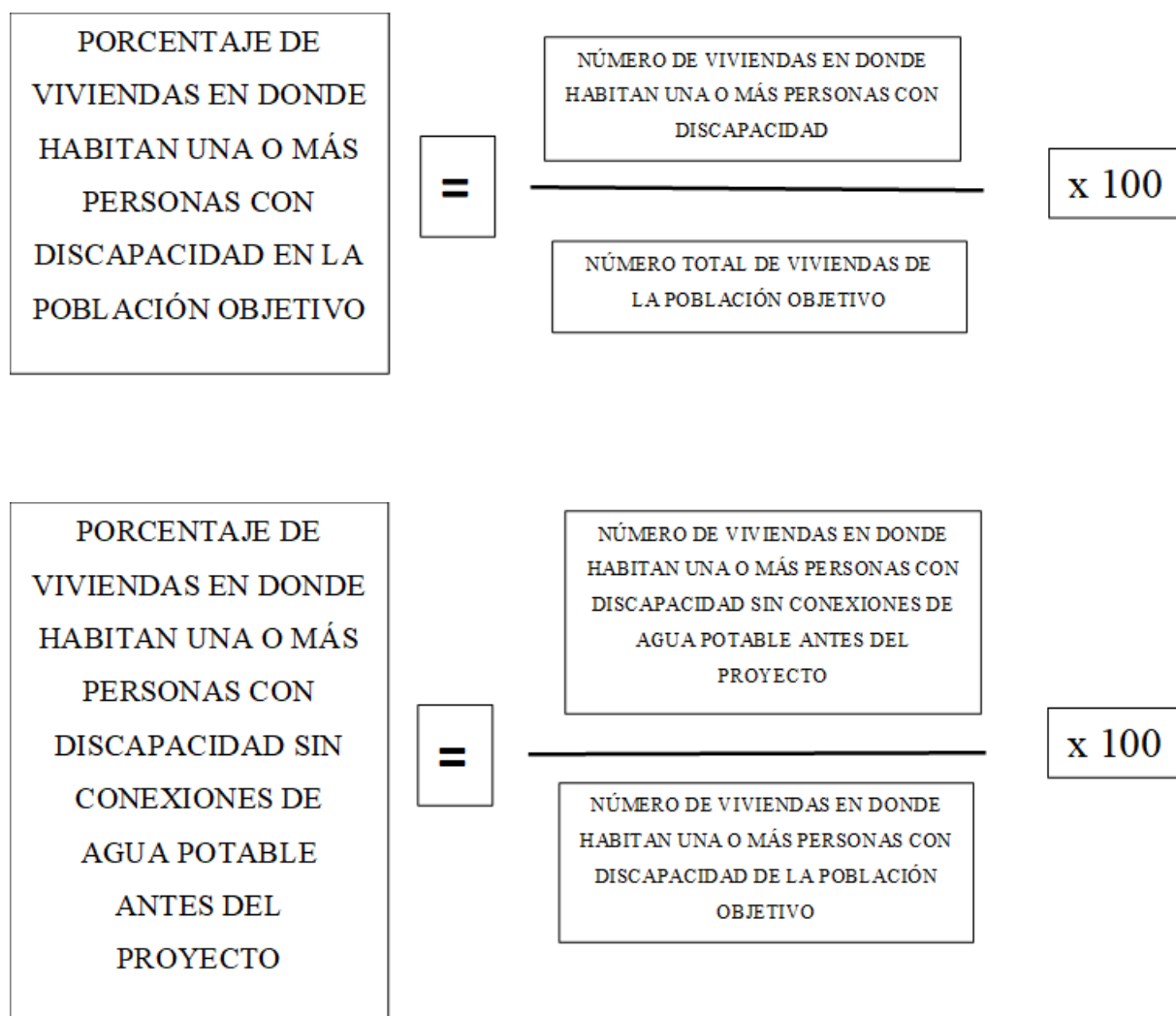
Una vez que se ha calculado los porcentajes de viviendas sin conexiones de agua potable y alcantarillado ex – ante y ex – post, se requiere proceder con el cálculo de la tasa de variación experimentada, con el fin de que la ciudadanía pueda visibilizar más claramente los resultados.



Este indicador puede profundizarse con información más detallada, que dé cuenta de cuánto se avanza en la inclusión de las personas con discapacidad, entre otras variables. A continuación, el planteamiento para calcular el indicador propuesto.

#### 5.4 Propuesta de Indicadores para el avance de la inclusión en la comunidad.

Los indicadores sugeridos en el ejemplo, con ligeras variaciones, pueden proporcionar información de aspectos tan importantes como: inclusión, discriminación, etc.



$$\begin{array}{l} \text{PORCENTAJE DE} \\ \text{VIVIENDAS EN DONDE} \\ \text{HABITAN UNA O MÁS} \\ \text{PERSONAS CON} \\ \text{DISCAPACIDAD SIN} \\ \text{CONEXIONES DE} \\ \text{AGUA POTABLE AL} \\ \text{FINALIZAR PROYECTO} \end{array} = \frac{\begin{array}{l} \text{NÚMERO DE VIVIENDAS EN DONDE} \\ \text{HABITAN UNA O MÁS PERSONAS CON} \\ \text{DISCAPACIDAD SIN CONEXIONES DE} \\ \text{AGUA POTABLE AL FINALIZAR EL} \\ \text{PROYECTO} \end{array}}{\begin{array}{l} \text{NÚMERO DE VIVIENDAS EN DONDE} \\ \text{HABITAN UNA O MÁS PERSONAS CON} \\ \text{DISCAPACIDAD DE LA POBLACIÓN} \\ \text{OBJETIVO} \end{array}} \times 100$$

$$\begin{array}{l} \text{PORCENTAJE DE} \\ \text{VIVIENDAS EN DONDE} \\ \text{HABITAN UNA O MÁS} \\ \text{PERSONAS CON} \\ \text{DISCAPACIDAD SIN} \\ \text{CONEXIONES DE} \\ \text{ALCANTARILLADO} \\ \text{ANTES DEL} \\ \text{PROYECTO} \end{array} = \frac{\begin{array}{l} \text{NÚMERO DE VIVIENDAS EN DONDE} \\ \text{HABITAN UNA O MÁS PERSONAS CON} \\ \text{DISCAPACIDAD SIN CONEXIONES DE} \\ \text{ALCANTARILLADO ANTES DEL} \\ \text{PROYECTO} \end{array}}{\begin{array}{l} \text{NÚMERO DE VIVIENDAS EN DONDE} \\ \text{HABITAN UNA O MÁS PERSONAS CON} \\ \text{DISCAPACIDAD DE LA POBLACIÓN} \\ \text{OBJETIVO} \end{array}} \times 100$$

$$\begin{array}{c}
 \text{PORCENTAJE DE} \\
 \text{VIVIENDAS EN DONDE} \\
 \text{HABITAN UNA O MÁS} \\
 \text{PERSONAS CON} \\
 \text{DISCAPACIDAD SIN} \\
 \text{CONEXIONES} \\
 \text{ALCANTARILLADO AL} \\
 \text{FINALIZAR PROYECTO}
 \end{array}
 =
 \frac{
 \begin{array}{c}
 \text{NÚMERO DE VIVIENDAS EN DONDE} \\
 \text{HABITAN UNA O MÁS PERSONAS CON} \\
 \text{DISCAPACIDAD SIN CONEXIONES DE} \\
 \text{ALCANTARILLADO AL FINALIZAR EL} \\
 \text{PROYECTO}
 \end{array}
 }{
 \begin{array}{c}
 \text{NÚMERO DE VIVIENDAS EN DONDE} \\
 \text{HABITAN UNA O MÁS PERSONAS CON} \\
 \text{DISCAPACIDAD DE LA POBLACIÓN} \\
 \text{OBJETIVO}
 \end{array}
 }
 \times 100$$

Elaboración propia con referencia a (CONEVAL, 2013).

Contar con un diagnóstico que proporcione información de todas las características de las localidades, de su gente, de sus recursos y potencialidades es fundamental, pero además es necesario que esté disponible para la ciudadanía de manera oportuna y permanente, para cumplir con un derecho ciudadano y para posibilitar la construcción de indicadores que sean manejados por la comunidad, y así vencer el mito de que ellos pertenecen al campo privativo de los técnicos y que se constituyan en herramientas útiles para el control social.

Vale resaltar el hecho de que una de las virtudes de los indicadores es su gran capacidad de síntesis; en efecto, ellos condensan en un solo dato, información que bien puede estar analizada en un texto generosamente redactado.

Correa y Noé plantean: “la necesidad de dar mayor transparencia a las acciones públicas, mejorar la entrega de información y crear mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas de los agentes y funcionarios públicos”

Narayan nos dice que la información es poder (ANEXO L), (esta) genera libertades en el ser humano. En el mismo sentido define cuatro elementos del empoderamiento:

- Acceso a la información.
- Inclusión y Participación.
- Responsabilidad o rendición de cuentas.
- Capacidad organizacional local.

Cabannes en (Cabannes, 2004, pág. 87), sugiere que el empoderamiento fortalecerá los Presupuestos Locales Participativos y asegurará su sostenibilidad.

## **CONCLUSIONES.**

Se puede afirmar que el acceso de la comunidad a información por medio de indicadores fortalecerá su empoderamiento, lo que a su vez contribuirá a la sostenibilidad de los PLP.

El objetivo de esta tesis, que consiste en una propuesta de indicadores para la comunidad, se muestra en el capítulo 5 (PROPUESTA DE INDICADORES PARA LA COMUNIDAD). Esta propuesta recoge los criterios de varios autores y se enmarca en las ideas del capítulo 2 (FUNDAMENTOS TEÓRICOS). En este sentido, para que la comunidad no se vea abrumada por una cantidad de datos que puede más bien confundirla, se ha buscado limitar el número de indicadores; no obstante, se considera que estos, proporcionarán a la comunidad información relevante de la marcha y los resultados del proyecto contribuyendo de esta manera a fortalecer el empoderamiento de la comunidad beneficiada y la sostenibilidad del proyecto. La hipótesis de esta tesis “Los PLP se fortalecen, por la información proporcionada a la comunidad por medio de indicadores relevantes”, se verifica con la revisión documental.

De acuerdo con las entrevistas, no existe o es muy incipiente el empoderamiento respecto de las obras realizadas mediante los PLP. Como se puede inferir, esta situación es uno de los factores que incide en el rápido deterioro de las obras por falta de un mantenimiento adecuado. Esta problemática no ha sido suficientemente analizada.

En referencia a los objetivos específicos, se identificó los indicadores existentes para monitorear la participación ciudadana en los organismos competentes. Se tomó como referencia información del INEC y la SENPLADES del año 2008. Se concluye que los organismos estatales deberían incluir indicadores para los Presupuestos Locales Participativos, los cuales al tener involucrados el manejo de fondos con proyectos reales y verificables, se constituyen en un poderoso mecanismo de la participación ciudadana.

Se investigó los procesos de rendición de cuentas que efectúan los GAD. Se tomó como referencia información del CPCCS del año 2017. En este sentido, se encontró que la rendición de Cuentas en el País adolece de fallas; en el 2016, el 27.41% de instituciones no entregaron los informes de rendición de cuentas, que por ley les corresponden al CPCCS, esto refleja el poco compromiso con la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Es más, de los comentarios de las personas entrevistadas se menciona que estos informes son realizados y socializados con un reducido grupo de ciudadanos, en la mayoría de los casos, afines al gobierno de turno.

En lo que a metodología se refiere, Se investigó los mecanismos que se aplican, desde la ciudadanía, para monitorear la formulación y gestión de los presupuestos locales participativos, la investigación tiene carácter exploratorio y descriptivo, comprende un análisis documental, entrevistas, encuesta exploratoria y un componente cuantitativo en donde se seleccionan los indicadores que se consideran relevantes. En consecuencia, la propuesta de los indicadores tiene el respaldo documental pertinente. Por otra parte, la encuesta realizada nos confirma el criterio usado para escogerlos.

Con referencia a las entrevistas, en el Distrito Metropolitano de Quito, se puede apreciar que en los últimos años la participación ciudadana y los presupuestos participativos no han tenido el suficiente impulso, las autoridades seccionales tienen la responsabilidad de garantizar los derechos de participación y facilitar todos los mecanismos para fortalecerlos.

Los resultados son congruentes con el Marco Teórico, los paradigmas y constructos que sirvieron de referencia son: el desarrollo humano sostenible, el desarrollo local, la participación ciudadana, la calidad de vida, el tejido social y la gobernanza.

Si bien es cierto, se considera que los indicadores de empoderamiento se orientan al consumo de las autoridades y técnicos de los GAD. En la sección 4.4.5.4 se presenta la operacionalización del constructo empoderamiento con las variables Participación Ciudadana y Tejido Social, pertinentes para este caso.

La dificultad mayor que se ha encontrado en la elaboración de esta tesis fue la poca colaboración de los funcionarios del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; es posible, que la reserva de la información dispuesta por las autoridades sea la causa.

De las entrevistas se concluye:

- No se percibe un apoyo decidido a los PLP en la actual administración en el Municipio de Quito.
- La comunidad percibe problemas con el mecanismo, mencionan en especial el cobro por contribución de mejoras, el cofinanciamiento, las mingas, falta de información sobre el mecanismo, etc. Se debe informar con claridad que si la comunidad contribuye con la obra no tendrá ningún cargo extra.
- Los montos asignados a los PLP son insuficientes.
- Falta de colaboración de funcionarios municipales.
- La ciudadanía no se empodera frente a los proyectos.
- En general aceptaron la necesidad de tener información respecto a los proyectos.
- No se tiene claro el proceso de rendición de cuentas.

Las dos señoras concejales coinciden que los PLP son un valioso mecanismo de participación ciudadana y desarrollo local comunitario, opinión que tiene mucho valor, pues se desempeñaron como administradoras zonales en anteriores administraciones municipales y como tal manejaron estos mecanismos.

Existe coincidencia en la necesidad de que la comunidad se involucre con los diferentes proyectos. El mantenimiento de las obras es una tarea prioritaria de todos.

## RECOMENDACIONES

Con los últimos sucesos políticos en nuestro país, la participación ciudadana y el control social han estado en el primer plano de la noticia y de la polémica, incluso una de las preguntas de la consulta popular promovida por el presidente Moreno tienen que ver con el CPCCS que se encuentra en estos momentos en el centro de la controversia. La participación ciudadana se constituye en un avance significativo para el sistema político del Ecuador, la ciudadanía debería realizar cualquier esfuerzo por fortalecer la transparencia, eficacia y la eficiencia de los servicios y políticas públicas. La Academia por su parte debe continuar con investigaciones en este sentido ya en territorio. Se debe verificar los resultados teóricos obtenidos en este trabajo. Se recomienda las encuestas cuantitativas con muestras probabilísticas, ejemplos de instrumentos de investigación se encuentra en Di Virgilio.

En caso de existir la voluntad política de fortalecer la participación ciudadana y el control social, se debe robustecer uno de sus mecanismos, los presupuestos locales participativos. La tarea de hacerlos sostenibles involucra a los GAD, pero fundamentalmente a la comunidad beneficiada.

Los GAD y la comunidad deben escoger con cuidado el tipo de obra a realizarse por medio de los Presupuestos Locales Participativos, si las obras representan un beneficio directo y tangible, la población beneficiaria estará más dispuesta a cuidarla.

Se debería implementar todo un sistema de indicadores orientados a informar a la población beneficiaria de un proyecto bajo el mecanismo de los PLP. Todas las personas entrevistadas han estado de acuerdo en que la comunidad debe ser informada acerca del proyecto antes y después de su ejecución. Se puede generar un programa de asambleas con la comunidad que entre otros beneficios pueda fortalecer el tejido social y la gobernanza.

Es importante examinar los mecanismos a ser implementados para que las comunidades garanticen la sostenibilidad de las obras bajo la modalidad de los PLP.

Se debe generar, investigaciones que aborden la hipótesis de empoderar a la población con las obras de PLP desde lo local. Verificar si la comunidad contribuye a que las obras realizadas a través de PLP sean resilientes.

Uno de los graves problemas del país es el desperdicio de recursos, obras comunitarias sin mantenimiento se destruyen rápidamente, es indispensable que la comunidad garantice su sostenibilidad, se debe continuar con las investigaciones en este sentido. El objetivo 9 de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 habla de construir infraestructuras resilientes. Sin duda, esta idea se puede extender a las obras realizadas bajo la modalidad de PLP. En este sentido, la comunidad puede desempeñar un papel fundamental en la sostenibilidad de estas obras. En consecuencia, se debe continuar con investigaciones que fortalezcan el empoderamiento de la población beneficiada con los PLP.

Se debe realizar investigaciones de opinión en las comunidades, en lo posible con muestras probabilísticas representativas como ya se mencionó.

Referente a la encuesta exploratoria, es evidente que las características de la muestra limitan la validez de los resultados, la investigación deberá hacerse con una muestra en el ámbito local.

Se aprecia que existe abundante información nacional e internacional acerca de las estadísticas que puede ser obtenida con referencia a los PLP. No obstante, la mayoría está orientada al consumo de la parte oficial (los GAD por ejemplo), mas no a la comunidad beneficiada. Este hecho nos sugiere la necesidad de continuar con la investigación

A nivel mundial se ha investigado sobre temas como el empoderamiento y su relación con la participación ciudadana. Por ejemplo, Aedo Vallejos en Chile examinó 8 poblaciones, para analizar la medida en que los PLP empoderan a las comunidades. (Anexo M). La Academia debería fortalecer las relaciones internacionales que fortalezcan las investigaciones en este campo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMERICA LATINA EN MOVIMIENTO. Sumak Kawsay: Recuperar el sentido de la vida. ALAI, No. 452, febrero de 2010. [Disponible en: <http://www.alainet.org/publica/alai452w.pdf>]
- Acuña Carlos. (2002). Empoderamiento: ¿A quienes, como, cuando?
- Aedo Vallejos, C. (2014). Innovación Democrática y Empoderamiento: Estudio Comparado de Ocho Experiencias de Presupuesto Participativo en Chile. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Alsop, R., Bertelsen, M., & Gonzales, G. (2006). *Empowerment in practice: From analysis to implementation*. Washington, DC: World Bank.
- Ardila, R. (2003). Calidad de vida: una visión integradora. *Revista Latinoamericana de psicología*, 161-164.
- Arias, T. (Agosto de 2008). *IRG Institut de recherche et débat sur la gouvernance*. Obtenido de <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-463.html>
- Arocena, J. (2001). Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual. *Persona y Sociedad*.
- Asamblea Nacional Constituyente. (Octubre de 2008). CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Montecristi, Ecuador: Ediciones Legáles.
- ASOCAM - COSUDE . (2007). *Empoderamiento: conceptos y orientaciones*. Quito.
- Auditoría General de la República - Colombia. (17 de Marzo de 2017). *Vigilando para todos*. Obtenido de <http://www.auditoria.gov.co/objetivos-participacion-ciudadana>
- Banco Mundial editado por Deepa Narayan. (2002). *Empoderamiento y Reducción de la Pobreza*. México: Alfaomega.

- Baño, R. (1998). Participación ciudadana: elementos conceptuales. Nociones de una ciudadanía que crece.
- Baquero Torres, M. I., & Rendón Acevedo, J. A. (2011). *Desarrollo humano local: la alternabilidad para el buen vivir*. Obtenido de <https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ls/article/view/>
- Barragán, V., & Sanz, J. (2015). Indicadores para Análisis de las propuestas Ciudadanas en Presupuestos Participativos. Hacia el derecho a la Ciudad. *Chasqui*, 363-380.
- Benítez, S. (24 de Abril de 2017). Concejal, Presupuestos Locales Participativos, Administración Zonal La Delicia. (P. Pozo, Entrevistador)
- Bolaños, W. (9 de Diciembre de 2016). El Destino de los Recursos Públicos. Quito, Ecuador: PowerPoint.
- Bolaños, W. (Diciembre de 2016). Presupuesto Participativo. *Maestría en Gestión de Desarrollo Local y Comunitario*. Quito: PUCE-ETS.
- Bravo, A., & Córdova, R. (2017). Propuesta metodológica para el diagnóstico y análisis comparativo del nivel de la calidad de vida bajo la perspectiva del plan nacional de desarrollo dentro de las seis provincias de las zonas uno y dos del Ecuador. [repositorio.puce.edu.ec](http://repositorio.puce.edu.ec).
- Briceño, C. (2011). *Presupuesto Participativo Herramienta para la Democracia*. Jalisco: Congreso del Estado de Jalisco.
- Buendía, F. (2015). Modelos de Participación Ciudadana. PUCE - ETS.
- Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*. Quito: AH Editorial - UN - HABITAT.
- Cabannes, Y. (2004). *Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y Análisis de su Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Documento Conceptual)*. Quito: ONU - Hábitat.

- Cabannes, Y. (2005). *Documento Base Presupuesto Participativo y finanzas locales*. Porto Alegre: Alcaldía de Porto Alegre.
- Canto, M. C. (2008). Gobernanza y Participación Ciudadana en las Políticas Públicas frente al Reto del Desarrollo. *POLÍTICA Y CULTURA*.
- Carrera, F. C. (2015). La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. *UNIANDÉS EPISTEME*.
- Castañeda, S. (25 de Abril de 2017). Concejal del Distrito Metropolitano de Quito. (P. Pozo, Entrevistador)
- Castro, M., & Llanes, J. (2005). Empoderamiento: Conceptos y orientaciones. *LiberAddictus*, 1-8.
- CEDA . (2012). Encuesta Calidad de Vida. *Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental*.
- CEPAL. (2017). *Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Cerda, T., & Vera, X. (2008). *Documento de Trabajo Indicadores Sociales y Marcos Conceptuales para la Medición Social*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas Chile.
- Cohen, E., & Franco, R. (1992). *Evaluación de Proyectos Sociales*. XXI.
- Cohen, E., & Martínez, R. (2002). *Formulación. Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Colectivo Quito Vivo. (2012). Quito: ¿Como estamos?, la ciudad que queremos, la ciudad que tenemos hoy.
- CONEVAL. (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores*. México: CONEVAL.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2016). *Participa Ecuador tú tienes el poder Plan estratégico 2016 - 2020*. Quito: CPCCS.

- Contreras, C. (5 de Octubre de 2015). *Prezi.com*. Obtenido de <https://prezi.com/yyxxzeuhew0o/las-ventajas-de-la-participacion-ciudadana/>
- Correa, E., & Noé, M. (1998). *Nociones de una ciudadanía que crece*. Chile: FLACSO.
- CPCCS. (2015). *CPCCS RENDICIÓN DE CUENTAS*. Obtenido de <http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/guias-y-formularios/proceso-de-rendicion-de-cuentas-2016/>
- CPCCS. (2016). *CPCCS RENDICIÓN DE CUENTAS*. Obtenido de <http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>
- CPCCS. (Mayo de 2016). *SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPACION*. Quito: CPCCS.
- CPCCS. (2017). *Control Social*. Obtenido de <http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/#tab-1450476333360-3-7>
- CPCCS. (2017). *CPCCS Control Social*. Obtenido de <http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/#tab-1450476333360-3-7>
- CPCCS. (2017). *PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS*. Quito: CPCCS.
- Crespo, P., De Rham, P., & Gonzales, G. (2007). *Empoderamiento: Conceptos y orientaciones* (No. CIDAB-HT421-S4r-3). Secretaría técnica ASOCAM - Intercooperation.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- De Franco, A. (2000). *¿Por qué precisamos de un desarrollo local integrado y sostenible?* Instituciones y Desarrollo.
- de Mattos, C., Sabatini, F., & Rioseco, F. (1994). *Globalización, territorio y ciudad: el caso de Chile*. Santiago Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos.

- de Souza, B. S. (1998). *Reinventar la democracia, Reinventar el Estado*. Buenos Aires: Sequitur.
- De Souza, J. (2013). Modelo de Desarrollo Local. *PUCE - ETS*.
- Del Pino, E., Olmeda, J., & Hombrados, A. (s.f.). Presupuesto Participativo. *EUROSociAL - FIIAPP*. Brasil.
- Di Virgilio, M. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: UNICEF.
- Di Virgilio, M., & Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Dréze, J., & Sen, A. (2002). *Development and Participation*. Mumbai: Oxford.
- Durston, J. (2002). *El Capital Social Campesino en la gestión de Desarrollo Rural*. Santiago de Chile: CEPAL.
- El Universo. (24 de mayo de 2015). *El Universos Noticias*. Obtenido de <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/05/24/nota/4902306/derecho-que-se-debate-sombra-politica>
- Espejo, R. (2008). Humanismo radical, decrecimiento y energía: una lectura de las ideas de Ivan Illich. Santiago Chile: Polis.
- Fajardo, L. (2006). Desarrollo Humano Sustentable, concepto y naturaleza. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas - Universidad Sergio Arboleda Colombia*.
- Fetterman, D., Kaftarian, S. J., & Wandersman, A. (1996). *Empowerment Evaluation Knowledge and tools for self-Assesment & Accountabilit*. Sage Publications.
- Gobierno de Chile. (18 de Abril de 2017). *Gobierno Abierto*. Obtenido de <http://www.gobiernoabierto.gob.cl/que-es-la-participacion-ciudadana>
- Gobierno de Pichincha . (2015). *Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: GAD Pichincha.
- Gómez Hernandez, E. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y Desarrollo, Universidad del Norte*.

- González Cruz, F. (2009). *Desarrollo Humano Sustentable Local*. Santiago: Polis.
- Grijalva, A. (16 de Julio de 2009). *Principales innovaciones en la constitución de Ecuador del 2008*. Obtenido de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-454.html>
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M., & Castillo, J. (2009). *Origen, espacio, y niveles de participación ciudadana*. Mexico: International Journal of Good Conscience.
- Gutierrez, E., & González, E. (en prensa). *De las teorías del Desarrollo al Desarrollo Sustentable: una historia multidisciplinaria*. Mexico: UANL/SIGLO XXI.
- Hernández, Javier; Manjavacas, José María;. (2005). *Presupuestos Participativos y Desarrollo Local. La Función Mediadora de los Técnicos Municipales*. Elvas: Universidad de Sevilla.
- Herrera, L. (2015). *Presupuesto Participativo. Maestría en Gestión de DL Comunitario*. PUCE - ETS.
- Houtart, F. (2011). *De los bienes comunes al bien común de la humanidad*. Casa Editorial Ruth.
- Illich, I. (1978). *Toward a history of needs*. Heyday.
- Illich, I., Corral, L., & Esteva, G. (1990). *El género vernáculo*. Mexico: Editorial Planeta.
- INEC - SENPLADES. (2008). *Encuesta Nacional de Participación Ciudadana*. Quito: INEC - SENPLADES.
- Instituto de la Ciudad. (2010). *Conociendo Quito Estadísticas del Distrito Metropolitano*. Quito: Editorial Ecuador.
- Instituto de la Ciudad. (21 de Abril de 2015). *Información Estadística por Administración Zonal*. Obtenido de <http://www.institutodelaciudad.com.ec/informacion-estadistica/50-informacion-estadistica-por-administracion-zonal-censo-poblacion-y-vivienda-2010.html>
- Instituto de la Ciudad. (02 de Mayo de 2016). *Sistema de Indicadores de Participación Ciudadana*. Obtenido de <http://institutodelaciudad.com.ec/51-sistema-indicadores-de-participacion/98-indicadores-de-participacion-ciudadana.html>

- La Prensa Gráfica. (7 de Diciembre de 2016). *Claves para entender qué es el Foro de Sao Paulo*. Obtenido de <http://www.laprensagrafica.com/2016/06/23/claves-para-entender-que-es-el-foro-de-sao-paulo>
- Leva, G. (2005). *Indicadores de Calidad de Vida Urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- López, J. (2010). Obtenido de La alternativa del Desarrollo Local. Universidad Autónoma de Chiapas.: [www.monografias.com/.../alternativa-desarrollo-local/alternativa-desarrollo-local.pdf](http://www.monografias.com/.../alternativa-desarrollo-local/alternativa-desarrollo-local.pdf)
- Martinez, E. N. (2007). *Ética del desarrollo de los pueblos, Panorámica y perspectivas*. Murcia: Dialnet.
- Matas, J. (2010). El perfil ambiental: Instrumento de Diagnóstico para un Centro Metropolitano. *Revista EURE*, 57-68.
- Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Ginebra: Working paper NCCR Norte Sur IP8.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. (8 de Abril de 2017). Obtenido de Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador - SIISE: <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?sistema=1#>
- Mokate, K. (2000). *El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social*. Bogotá: INDES - BID.
- Morales Morales, E. (2016). Empoderamiento y transformación de las relaciones de poder. Un análisis crítico de los procesos institucionales de participación ciudadana. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Muñoz, M. (22 de Abril de 2017). Dirigente barrio Puertas del Sol. (P. Pozo, Entrevistador)
- Murguialday, C., Pérez, K., & Eizaguirre, M. (2000). *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Barcelona, España: Bilbao España Hegoa - Universidad del País Vasco.

- Narayan, D. (2002). *Empoderamiento y reducción de la pobreza*. Bogotá: Alfaomega - Banco Mundial.
- Novillo Rameix, N. (2010). *Ahora puedes Participar - Guía para Facilitadores*. SECRETARÍA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL Y PARTICIPACIÓN.
- Nussbaum, M., & Sen, A. (1993). *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press.
- OEA. (s.f.). *OAS.ORG*. Obtenido de [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_mec.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_mec.pdf)
- OEA, Más derechos para más gente. (s.f.). *OEA, Departamento de Cooperación Jurídica*. Obtenido de [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_mec.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_mec.pdf)
- Ospina, A. P. (11 de Septiembre de 2012). *La Línea de Fuego pensamiento crítico*. Obtenido de <https://lalineadefuego.info/2012/09/11/el-gran-silencio-de-la-participacion-ciudadana-por-amalia-ospina-palacios/>
- P. S., A. P., Ciraso, A., & Ribot-Horas, A. (2014). Empoderamiento en la Comunidad. Diseño de un sistema abierto de indicadores. *Pedagogía Social*, 49-77.
- Pallomba, R. (24 de julio de 2002). *Calida de Vida: Conceptos y medidas*. Santiago, Chile: CELADE.
- Paspuel, H. (22 de Julio de 2011). *Gobernabilidad y Procesos Electorales*. Obtenido de <http://homero-paspuel-foro-electoral.blogspot.com/2011/07/el-ecuador-y-la-democracia.html>
- Pazmiño S., V. (2015). *Participación ciudadana y consejos consultivos. caso: niñez y adolescencia del cantón Pujilí*. Obtenido de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/10107/TESIS%20CONSEJOS%20CONSULTIVOS%20PUJILI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Peraza, A. (2005). Democracia participativa y derechos humanos. *Universidad Andina Simón Bolívar Aportes Andinos No. 13*.
- Peraza, A. (2005). Democracia Participativa y derechos humanos. *Revista Aportes Andinos No. 13*. Obtenido de <http://www.significados.com/democracia-participativa/>
- Sáenz, A. (2014). *Módulo de Gestión Local de DL Comunitario*. Quito: PUCE, ETS.

- Sáenz, A. (Agosto de 2016). Participación y Estado, (Metodologías Participativas). *Modulo de la Maestría en Gestión de Desarrollo Local Comunitario. Posgrado efectuado en la PUCE. Quito.*
- Salamanca, F. (1995). *Manual de Formulación y Evaluación de Proyectos.* CELADE.
- Salford City Council Budget Committee. (May de 2003). *Community Pride Initiative. Building a People's Budget. Report of the Salford Budget. Matrix Study.* Obtenido de [bridget@communitypride.org.uk](mailto:bridget@communitypride.org.uk).
- Saulié, S. (2009). *Presupuestos Participativos en el Ecuador: análisis del camino recorrido para definir pasos futuros.* Quito: UN-HABITAT.
- Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior.*
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad.* Buenos Aires: Editorial Planeta.
- SENPLADES. (2011). *Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD.* Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. (2013). *Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017.* Quito: SENPLADES.
- Senso, E. (2011). El empoderamiento en el contexto de la cooperación para el desarrollo. El poder de los des empoderados. *El empoderamiento en el contexto de la cooperación para el desarrollo.* México.
- Stein, R. (2003). *Capital social, desarrollo y po.* Brasilia: Departamento de trabajo social, Universidad de Brasilia.
- Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. *Ciudadanos y decisiones públicas.* Barcelona, España: Ariel.
- Tobón, S., & Nuñez Rojas, A. (2006). La gestión del conocimiento desde el pensamiento complejo: un compromiso ético con el desarrollo humano. *Escuela de Administración de Negocios.*
- Tomalá, J. (11 de Abril de 2017). Dirigente Checa. (P. Pozo, Entrevistador)

- UN-HABITAT, Banco del Estado, Cities Alliance. (2009). *Presupuestos Participativos en el Ecuador: análisis del camino recorrido para definir pasos futuros.*
- Urzúa, A., & Caqueo - Urizar, A. (2012). Calidad de vida: Una revisión teórica del concepto. *Terapia Psicológica*, 61-71.
- Urzúa, A., & Caqueo-Urizar, A. (Abril de 2012). *Scielo Terapia Psicológica*. Obtenido de [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-48082012000100006](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-48082012000100006)
- Valdés, M. (2008). *La evaluación de impacto de proyectos sociales: Definiciones y conceptos.*
- Valenzuela, O. (29 de mayo de 2014). *www.derechoecuador.com*. Obtenido de <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2014/05/29/democracia-directa-o-democracia-participativa>
- Valenzuela, O. M. (16 de Junio de 2014). *Derecho Ecuador.com*. Obtenido de <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2014/05/29/democracia-directa-o-democracia-participativa>
- Velasco Arguello, L. (2015). Política pública de prevención de actividades ilícitas. Modelo de gestión de desarrollo local para la camaronera comunitaria Engunga provincia de Santa Elena. repositorio PUCE.
- Velásquez, F., & Gonzáles, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona.
- Whittingham Munevar, M. V. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *CLAD Reforma y democracia*.
- Yela, R. B., Forteza, S. R., & Ortiz, M. T. (2015). Desafíos de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública en el Ecuador. *ECA Sinergia*.
- Yumbla, Y. (11 de Abril de 2017). Dirigente Guamaní. (P. Pozo, Entrevistador)

**ANEXO A: CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN EL DMQ**

CRITERIO: POBLACIÓN (CRITERIO DE IGUALDAD)		
Definición	Indicador	Peso
El número de habitantes incide en la distribución del presupuesto. A mayor número de habitantes se destinan más recursos	No. de habitantes	60%
CRITERIO: POBREZA (CRITERIO DE EQUIDAD)		
Definición	Indicador	Peso
La gestión pública debe 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 en aquellos territorios con mayores carencias en términos de necesidades básicas e ir disminuyendo las brechas.	% de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	20%
CRITERIO: DENSIDAD DEMOGRÁFICA (CRITERIO DE GESTIÓN)		
Definición	Indicador	Peso
La dispersión geográfica de la población 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.	Densidad poblacional	20%

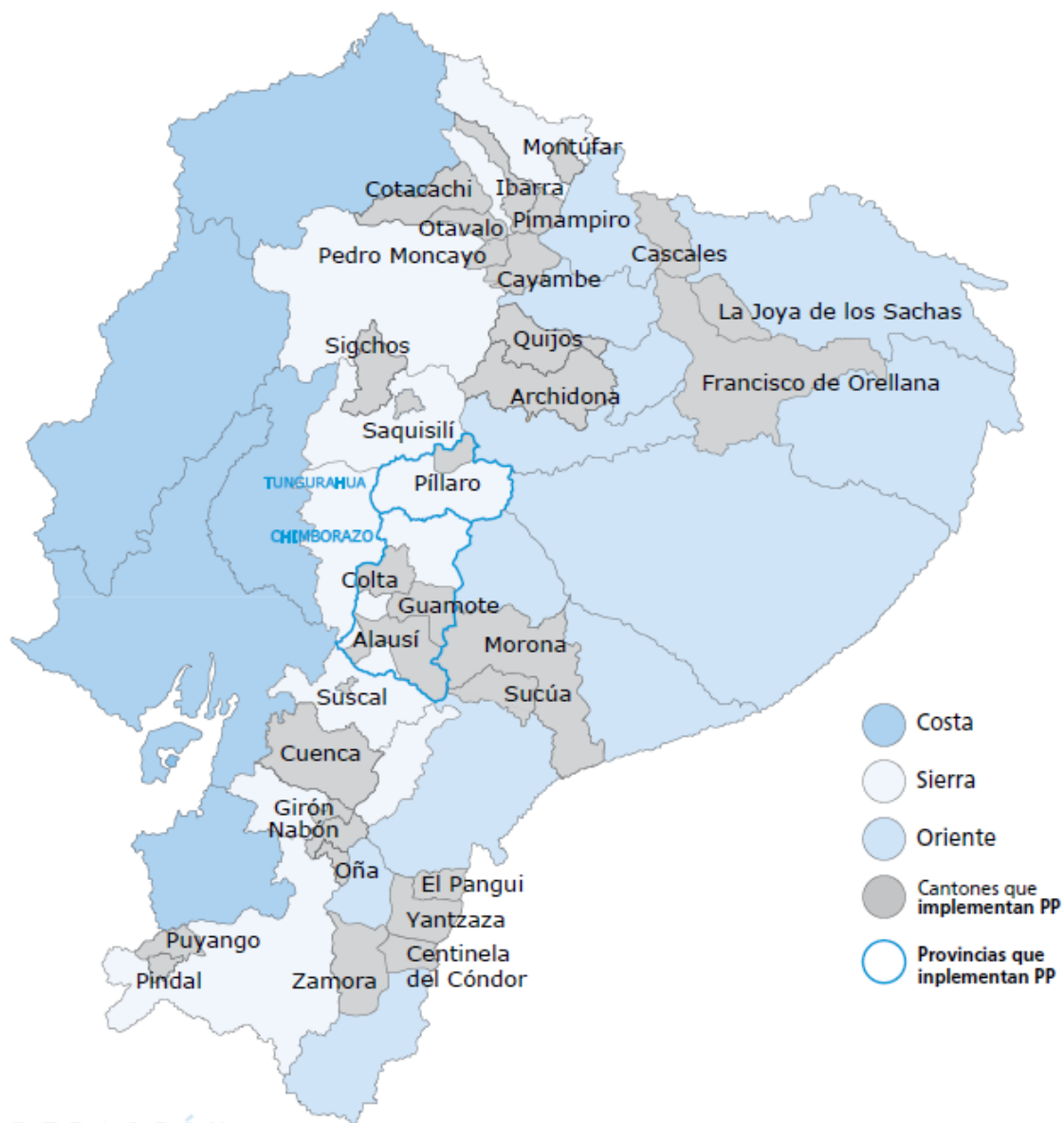
(Novillo Rameix, 2010)

**ANEXO B: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

# AGENDA 2030

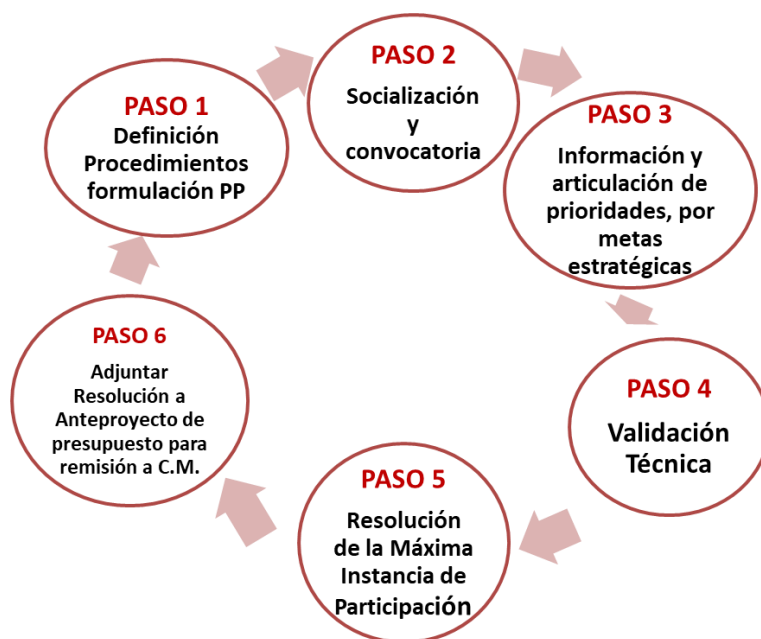
Lograr el desarrollo sostenible en un mundo diverso

## ANEXO C: MAPA DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN EL ECUADOR



LIBERACIÓN

(Saulière, 2009)

**ANEXO D: CICLO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

(Bolaños, Presupuesto Participativo, 2016)

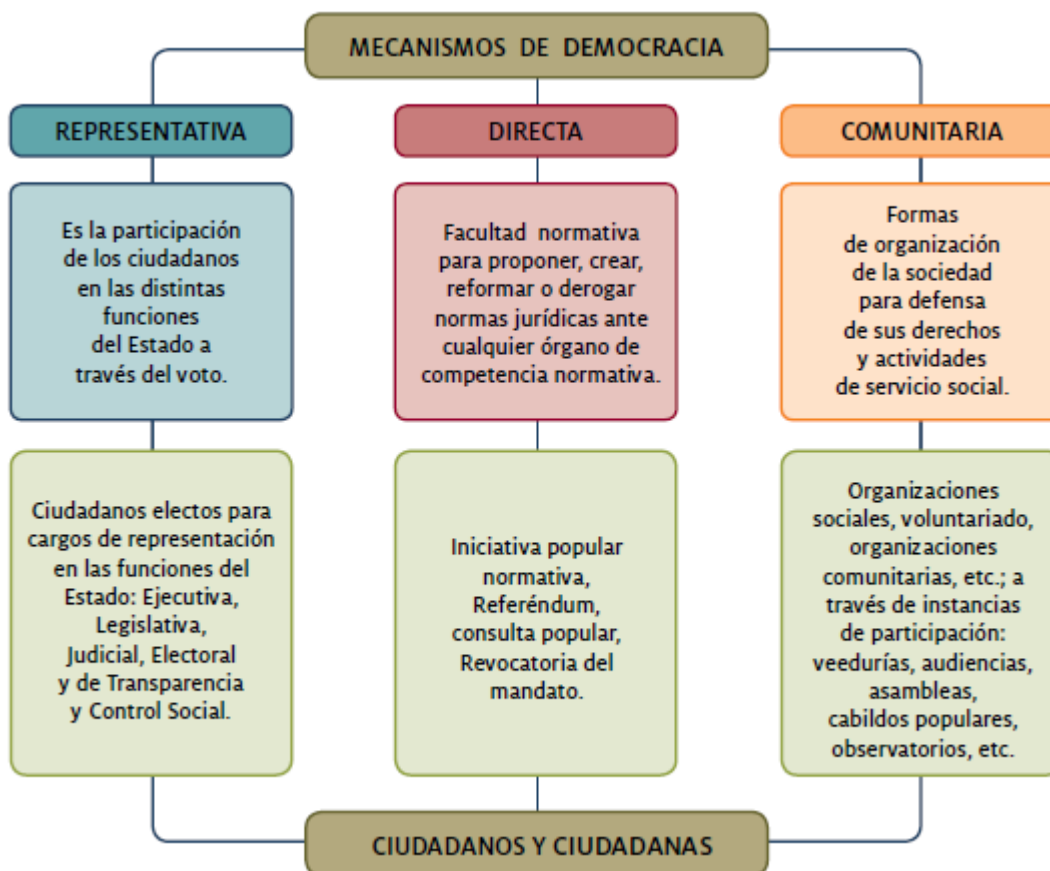
## ANEXO E: NORMAS QUE RIGEN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La Constitución de la República del Ecuador, en el primer inciso del artículo 204, establece: “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación”, y en los numerales 2 y 5 del artículo 61 del mismo cuerpo normativo, referente a los Derechos de Participación, determina que las y los ciudadanos podemos: Participar en los asuntos de interés público; y, Fiscalizar los actos del poder público” respectivamente. El artículo 95 de la Constitución del Ecuador establece el derecho de las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, a participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación, gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado, de la sociedad y de sus representantes. Este derecho se recoge en el artículo 302 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). El numeral 2 del artículo 208 de la Constitución de la República del Ecuador, otorga la atribución al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de: “Establecer mecanismos de Rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social”. La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en el artículo 9, referente a la Rendición de Cuentas , faculta al CPCCS determina “... mecanismos para someter a evaluación de la sociedad , las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos , manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público , con atención al enfoque de derechos a los resultados esperados y obtenidos, a los recursos financieros empleados y a los métodos utilizados sobre su gestión”. El artículo 88 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana caracteriza el derecho ciudadano a la Rendición de Cuentas de la siguiente manera : “Las ciudadanas y ciudadanos , en forma individual y colectiva , comunas , comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y 11 GUÍA DE RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LA CIUDADANÍA montubio , y demás formas lícitas de organización , podrán solicitar una vez al año la Rendición de Cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal Rendición de Cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes”. El artículo 89 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, concibe a la Rendición de Cuentas como un

proceso - sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de los recursos públicos.”

(CPCCS, 2015)

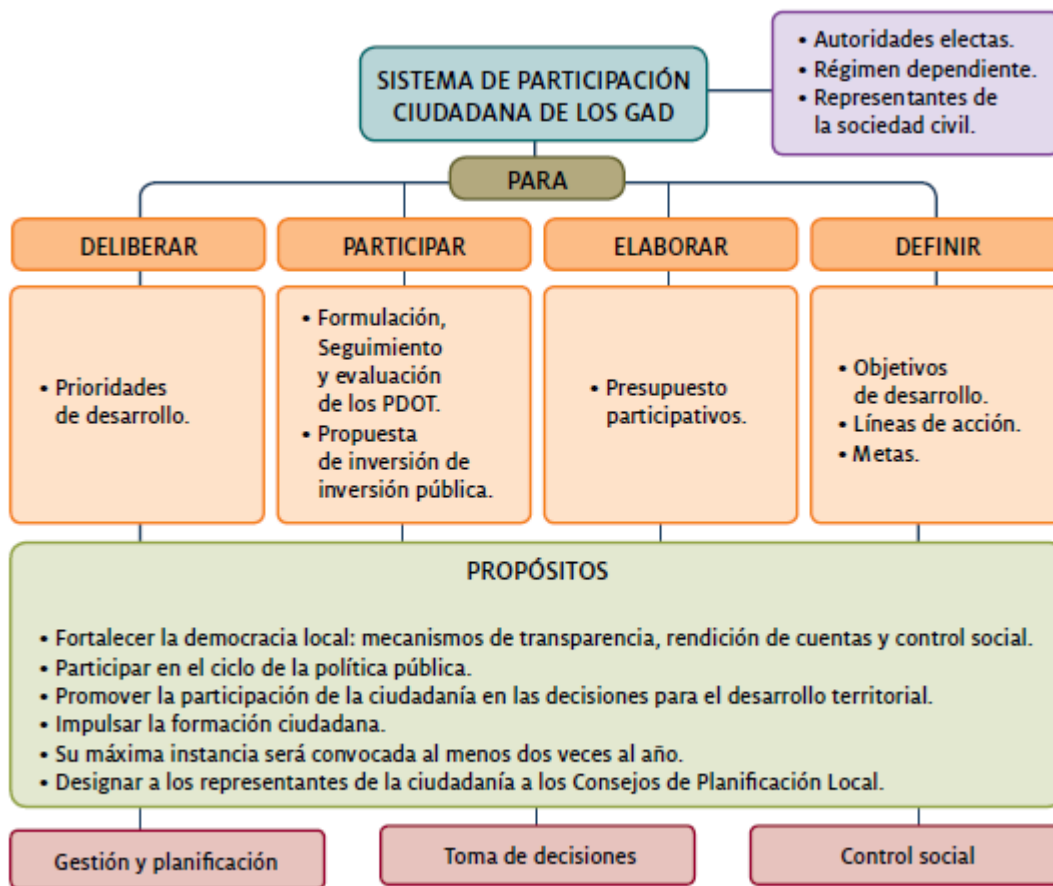
## ANEXO F: MECANISMOS DE DEMOCRACIA



(SENPLADES, 2011)

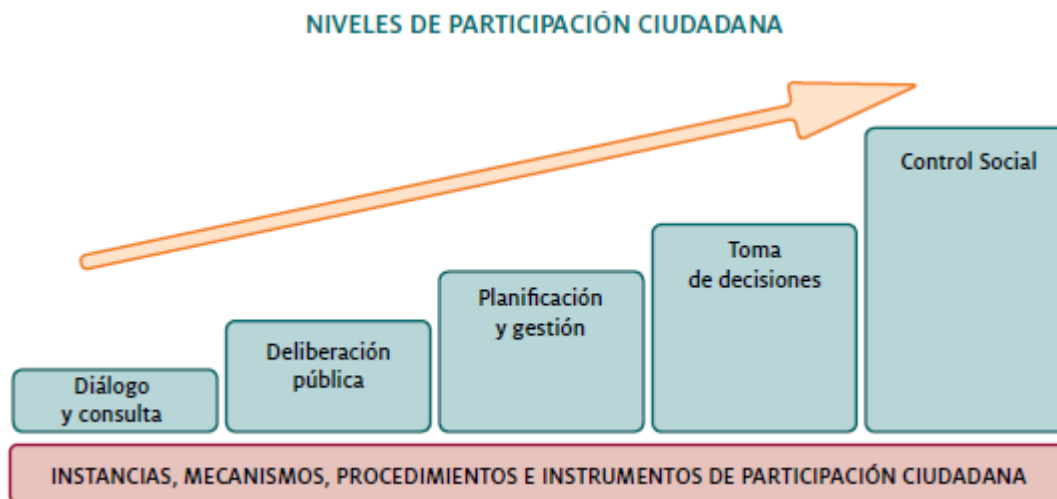
## ANEXO G: SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LOS GAD

### COOTAD art. 304



(SENPLADES, 2011)

## ANEXO H: NIVELES VS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



(SENPLADES, 2011)

**ANEXO I: ETAPAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

(CPCCS, 2017)

## ANEXO J: CUESTIONARIO DE ENCUESTA EXPLORATORIA

### ENCUESTA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR Y LOS PRESUPUESTOS LOCALES PARTICIPATIVOS EN LOS GAD

NOMBRE: \_\_\_\_\_

EDAD: \_\_\_\_\_ AÑOS

TELEFONO: \_\_\_\_\_

La participación ciudadana es un derecho consagrado en la Constitución, uno de sus mecanismos son los presupuestos locales participativos, que consisten en que la comunidad de un GAD (Gobierno Autónomo Descentralizado), por ejemplo, de un municipio, participe en la planificación, seguimiento y control de obras de beneficio para esa comunidad. Estas pueden ser proyectos de agua potable, alcantarillado, vías, parques, etc. La verificación por parte de la población beneficiada es importante para el fortalecimiento de estos mecanismos.

SI USTED FUERA PARTE DE ESA POBLACIÓN BENEFICIADA CON UNA OBRA POR PARTE DEL MUNICIPIO. ¿QUÉ INFORMACIÓN CREE USTED QUE EL MUNICIPIO DEBERÍA ENTREGARLE? MARQUE CON UNA X EN LA OPCIÓN QUE ESCOJA.

**Pregunta 1:** INDICADOR DE COBERTURA: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE VA HA RECIBIR EL BENEFICIO, EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL DEL MUNICIPIO.

**Pregunta 2:** INDICADOR DE FOCALIZACIÓN: PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA CON CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS.

**Pregunta 3:** INDICADOR ERROR DE INCLUSIÓN: PORCENTAJE DE POBLACIÓN ATENDIDA QUE NO ES PARTE DE LA POBLACIÓN OBJETIVO.

**Pregunta 4:** INDICADOR FOCALIZACIÓN EFECTIVA: PROBABILIDAD QUE UN MIEMBRO DE LA COMUNIDAD INVOLUCRADA EN EL PROYECTO SEA BENEFICIADO.

**Pregunta 5:** INDICADOR EFICACIA: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PROYECTO.

**Pregunta 6:** INDICADOR EFICIENCIA: RELACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO CONSEGUIDOS Y LOS COSTOS INVOLUCRADOS.

**Pregunta 7:** INDICADOR CALIDAD: PORCENTAJE DE CALIDAD EN LOS OBJETIVOS CONSEGUIDOS.

**Pregunta 8:** NO SABE.

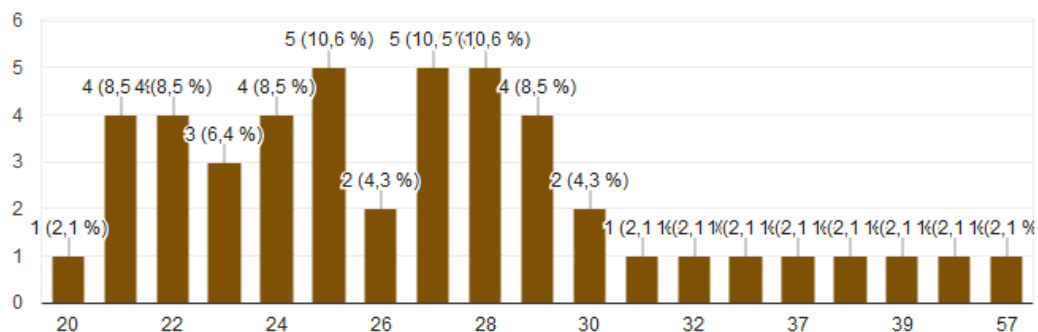
**Pregunta 9:** NO CONTESTA.



## ANEXO K: RESULTADOS EN DRIVE DE LA ENCUESTA EXPLORATORIA

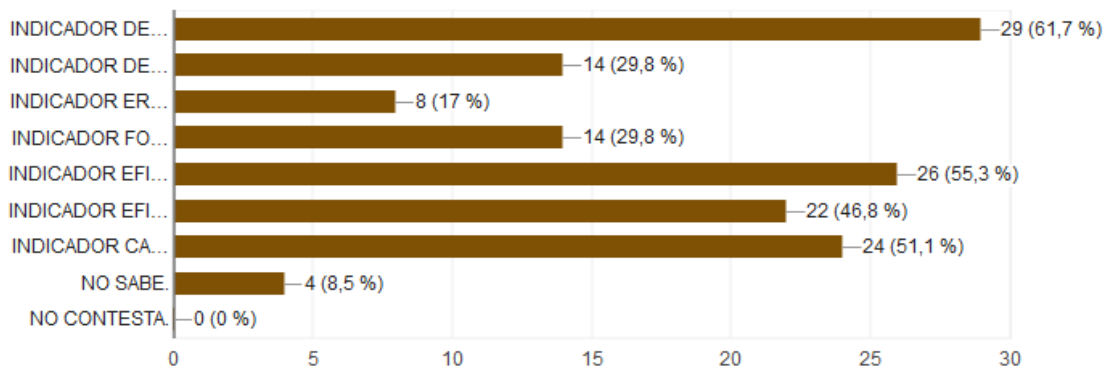
### Edad:

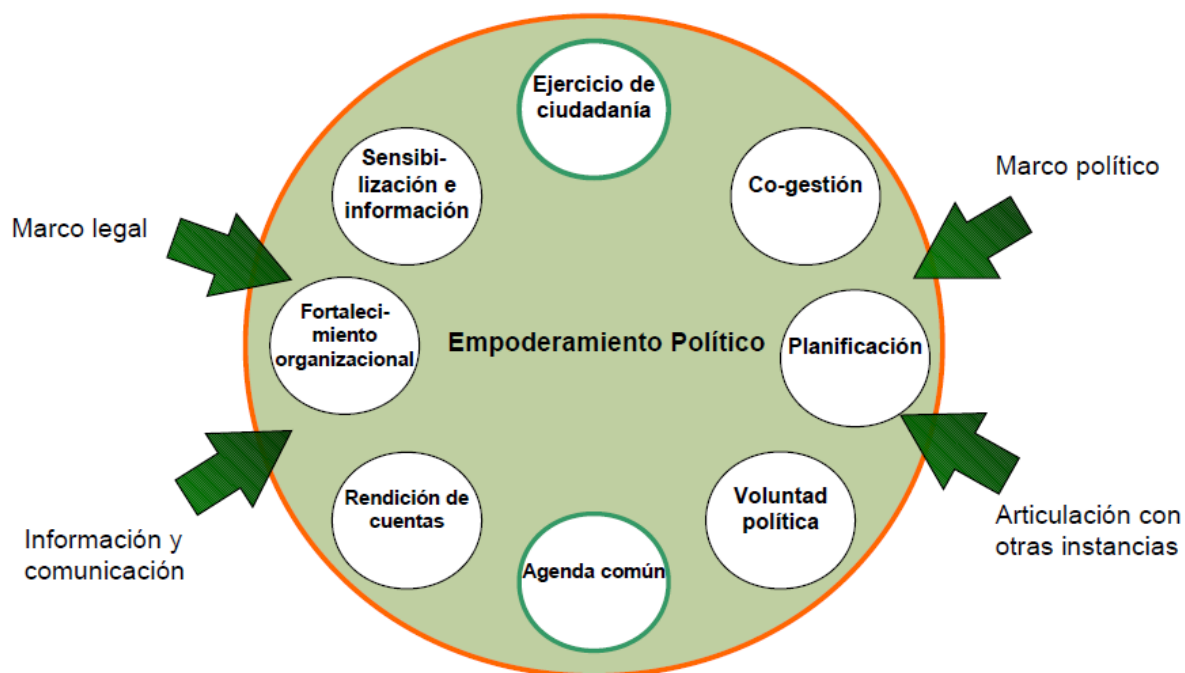
47 respuestas



SI USTED FUERA PARTE DE ESA POBLACIÓN BENEFICIADA CON UNA OBRA POR PARTE DEL MUNICIPIO. ¿QUÉ INFORMACIÓN CREE USTED QUE EL MUNICIPIO DEBERÍA ENTREGARLE? MARQUE LA OPCIÓN QUE ESCOJA.

47 respuestas



**ANEXO L: EMPODERAMIENTO POLÍTICO.****Estrategias para tornar operativo al empoderamiento político**

(ASOCAM - COSUDE , 2007)

**ANEXO M: INVESTIGACIÓN A NIVEL MUNDIAL RELACIÓN EMPODERAMIENTO PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

<b>Resultados de empoderamiento según indicadores por comuna</b>									
<b>Comunas</b>	<b>Indicadores</b>								
	LR	RL	IP	ICP	FC	RDE	CNO	FGM	E
San Antonio	1	1	1	1	1	1	1	1	8/8
Pitrufquén	0.5	1	0	1	1	1	1	0.5	6/8
Puerto Montt	0	0.5	0	0	1	0.5	1	0	3/8
Calbuco	0	0.5	0	0	1	0.5	1	0	3/8
Lautaro	0.5	1	0.5	1	1	1	1	0	6/8
Villa Alemana	0	1	0.5	0	1	0.5	1	0	4/8
Río Negro	0	1	0	0	1	0.5	1	0	3.5/8
Padre Hurtado	0	0.5	0	0	1	0.5	1	0	3/8

Siglas: LR, liderazgo relacional; RL, renovación de liderazgos; IP, influencia sobre el proceso; ICP, influencia colectiva sobre la política; FC, formación de coaliciones; RCE, reforzamiento de coaliciones existentes; CNO, creación de nuevas organizaciones; FGM, fortalecimiento de grupos minoritarios; E, empoderamiento.

(Aedo Vallejos, 2014)