

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2016 - 2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Política Comparada

Los presupuestos participativos, ¿fortalecen la democracia?

Mariela Evangelina López Lascano

Asesor: Carolina Curvale

Lectores: Franklin Ramírez G y Héctor Manuel Gutiérrez M

Quito, febrero de 2022

## **Dedicatoria**

El presente trabajo está dedicado a mi Amaru, por ser transformación, a mi Juan Ramón, por ser luz, y a mi mamá por ser apoyo incondicional a lo largo de la maestría y a lo largo de mi vida.

## **Epigráfe**

“La democracia no es una meta que se pueda alcanzar para dedicarse después a otros objetivos; es una condición que sólo se puede mantener si todo ciudadano la defiende”

(Rigoberta Menchú)

## Tabla de contenidos

Resumen .....	VIII
Agradecimientos.....	IX
Introducción .....	1
Contexto del estudio.....	2
Capítulo 1 .....	11
Marco Teórico .....	11
1.1. Estado del arte y planteamiento teórico.....	11
Capítulo 2 .....	39
Metodología .....	39
Capítulo 3 .....	47
Análisis de datos.....	47
3.1. Contexto político de implementación de los PP en el GAD Municipal Ambato .....	47
3.2. Criterios del diseño institucional de los PP en el GAD Municipal Ambato. - .....	57
3.3. Despliegue de la participación ciudadana en el PP del GAD Municipal Ambato .....	76
Capítulo 4.....	111
Conclusiones .....	111
Consecuencias y principios democráticos.....	111
Anexos.....	118
Glosario .....	185
Lista de referencias.....	186

## **Ilustraciones**

### **Figuras**

Figura 1.1 Nuevo Modelo de Gestión de la Provincia de Tungurahua .....	8
Figura 3.1. Diseño institucional .....	67
Figura 3.2 Diseño normativo .....	70

### **Tablas**

Tabla 1.1. Contexto Político .....	30
Tabla 1.2 Criterios del Diseño Institucional .....	30
Tabla 1.3 Consecuencias y principios democráticos .....	36
Tabla 3.1 Matriz analítica - entorno político.....	54
Tabla 3.2 Instancias de participación en el SPCCS del GAD Municipal Ambato .....	63
Tabla 3.3 Ejes de trabajo del PP en el GAD Municipal Ambato .....	65
Tabla 3.4 Fases del proceso del PP GAD Municipal Ambato .....	67
Tabla 3.5 Matriz: criterios del diseño institucional .....	71
Tabla 3.6 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión reclutamiento .....	78
Tabla 3.7 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión control societal ciudadano y fiscalización y control social .....	80
Tabla 3.8 Organización de las fases deliberativas del proceso de los PP 2018 GAD Municipal Ambato .....	84
Tabla 3.9 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión debate público .....	88
Tabla 3.10 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión toma de decisiones/cierre del debate .....	92
Tabla 3.11 Demandas ciudadanas en los procesos de PP .....	94
Tabla 3.12 Tipo de requerimientos ciudadanos por eje PP 2018 .....	95

Tabla 3.13 Actores sociales proceso de PP .....	97
Tabla 3.14 Niveles de participación de organizaciones sociales por sector .....	98
Tabla 3.15 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión temática del proceso/formas de representación social .....	98
Tabla 3.16 Información difundida en el proceso de PP 2018 .....	100
Tabla 3.17 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión información .....	105
Tabla 3.18 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión presupuesto .....	108
Tabla 3.19 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión liderazgo .....	110
Tabla 3.20 Consecuencias y principios democráticos A .....	111
Tabla 3.21 Consecuencias y principios democráticos B .....	112
Tabla 3.22 Consecuencias y principios democráticos C .....	113
Tabla 3.23 Consecuencias y principios democráticos D .....	114

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Mariela Evangelina López Lascano, autora de la tesis titulada “Los presupuestos participativos, ¿fortalecen la democracia?” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Política Comparada concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2022



Mariela Evangelina López Lascano

## **Resumen**

El presente trabajo de investigación analiza y describe el proceso de presupuesto participativo en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato, en el periodo comprendido entre el año 2014 al año 2017, en relación al cumplimiento de los principios y consecuencias democráticas de un mecanismo de participación ciudadana que constituye un gobierno participativo con poder de decisión.

La metodología planteada para el análisis de los procesos de presupuesto participativo tiene como objetivo plantear dimensiones analíticas que atraviesan cualquier dispositivo participativo: contexto político, diseño institucional y despliegue de participación ciudadana, esto permite desarrollar investigaciones de un número grande de casos así como de comparación entre mecanismos de participación ciudadana, a fin de describir si los mismos cumplen con los principios y consecuencias democráticas de un mecanismo participativo con potencial democratizador.

En el estudio de caso del GAD Municipal Ambato se encontró que, los procesos de presupuesto participativo cumplen parcialmente con los principios democráticos de inclusión y empoderamiento ciudadano, mientras que, no cumplen con el principio de orientación práctica, control popular y deliberación pública.

## **Agradecimientos**

Quiero expresar mi gratitud a Juan Ramón y Susana por su apoyo incondicional para lograr mi objetivo de estudio.

Mi profundo agradecimiento a la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador, a todo el departamento de Política Comparada, a mis profesoras, en especial a la profesora Carolina Curvale, Franklin Ramírez y Héctor Gutiérrez, quienes con la enseñanza de sus valiosos conocimientos hicieron que pueda crecer día a día como investigadora, gracias a cada una de ustedes por su paciencia, dedicación, apoyo incondicional y amistad.

De igual manera mis agradecimientos a todas las autoridades y personal que hacen la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador, por confiar en mí, abrirme las puertas de esta noble institución y en especial a María Fernanda Almeida, por su profundo profesionalismo y humanidad.

Finalmente, quisiera agradecer a mi Amaru por mostrarme otro lado de la vida y transformarme.

## **Introducción**

Los presupuestos participativos (PP), como mecanismo de participación ciudadana, son considerados, por la literatura especializada, como un Gobierno Participativo con Poder de Decisión, en tanto los ciudadanos del común se involucran en la gestión pública y toman decisiones, a través de la deliberación, sobre el presupuesto del gobierno local, para alcanzar una justicia redistributiva, control popular y empoderamiento ciudadano.

En el Ecuador, con la entrada en vigor de la Constitución de la República del Ecuador (2008), se amplían los derechos de participación, y se posiciona a los diferentes mecanismos de participación ciudadana como una forma transversal y obligatoria de organizar el poder, y entre otras, de desarrollar la planificación local y nacional. A la Carta Magna, se suma la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2011), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), como cuerpos normativos que regulan el mecanismo participativo del PP.

La legislación nacional establece que, los PP se implementen en todos los niveles de gobierno, entre estos, en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales - GADM, con el fin de que se construya y apruebe un presupuesto local de manera participativa. El mecanismo de participación ciudadana de los PP se ha desarrollado de forma desigual en los diferentes GADM debido a factores, entre otros, del contexto político, las trayectorias de participación ciudadana en la gestión local, el grado de fortalecimiento de las organizaciones sociales en el territorio.

El GADM de Ambato, incluso antes de la entrada en vigencia de la Constitución de la República (2008), ha estado inmerso en una forma de gobierno participativo, en una trayectoria de cooperación entre actores de la sociedad y autoridades electas para el desarrollo de la gestión local. El GAD Municipal Ambato ha estado involucrado en el nuevo modelo de gestión del Gobierno Provincial de Tungurahua. Desde el 2004, se implementó en la provincia un nuevo modelo de gestión participativa que tiene como objetivo elaborar y aprobar una agenda de planificación provincial de manera participativa.

En el nuevo modelo de gestión de la provincia de Tungurahua (2015) participan actores sociales en tres ejes temáticos de trabajo, existen órganos de aprobación y seguimiento de la Agenda de Tungurahua de conformación mixta: autoridades electas, funcionarios. Esta Agenda de Tungurahua que se aprueba de forma participativa se actualiza cada dos años y el nuevo modelo de gestión de la provincia se encuentra vigente hasta la presente fecha.

En este contexto, los presupuestos participativos del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato (2014), se implementan con un diseño institucional interno y se mantienen en el tiempo, por cuatro años consecutivos, con la participación de representantes sociales por ejes temáticos de trabajo y también cuenta con órganos mixtos de aprobación y seguimiento del presupuesto local aprobado.

Es importante la investigación de la implementación del presupuesto participativo en el GAD Municipal Ambato, desarrollado entre el 2014-2017 para dar cuenta si el contexto en que emerge el dispositivo participativo, el diseño institucional del proceso y el despliegue de la participación ciudadana cumplen con el potencial democratizador de esta innovación democrática.

### **Contexto del estudio**

En Latinoamérica han surgido desde la década de los 90 diferentes mecanismos participativos, en los que los ciudadanos son consultados o toman decisiones directas sobre asuntos de interés público. Las nuevas formas de democracia directa y participativa han sido implementadas con el objetivo de introducir nuevas formas de control social, procesos participativos de toma de decisiones, y como complemento de las instituciones de la democracia representativa (Maxwell, Hershberg y Sharpe 2012). La configuración de la democracia participativa para varios autores nace como respuesta a una falta de verdadera representación y participación política provocada por la desconfianza en las instituciones de la democracia representativa o democracia liberal (Ramírez 2011). La investigación sobre el mecanismo democrático de los presupuestos participativos se circunscribe al campo de análisis de la democracia participativa, entendido como un mecanismo complementario a las instituciones tradicionales de la democracia representativa.

La participación ciudadana tiene objetivos diversos en los diferentes instrumentos implementados, es así que “actualmente varios actores impulsan la participación con propósitos distintos: para algunos de ellos la participación significa el empoderamiento de actores sociales; para otros significa compartir el control de los procesos de toma de decisiones; para otro grupo implica la puesta en práctica de una nueva noción de la democracia” (Avritzer 2002, 10); la nueva noción de la democracia guía la investigación, entre otros caminos, a indagar cómo se desarrolla la participación ciudadana en los diversos mecanismos participativos y el rol de las autoridades electas y funcionarios públicos. Es decir, ¿el ciudadano tiene un rol activo en la consulta de programas y toma de decisiones en beneficio colectivo?, o, por el contrario, ¿participa en la socialización de políticas públicas ya definidas por las autoridades?

Uno de los mecanismos con larga trayectoria en la región es el presupuesto participativo –PP-, el cual se originó en Porto Alegre. Este mecanismo configura un gobierno participativo con poder de decisión, el cual, entre otras, tienen tres características distintivas: i) su amplitud, involucra a un número grande de personas; ii) su enfoque, no delega en el nivel de mandato popular tanto poder para tomar decisiones; y, iii) el diseño institucional, tiene su rasgo central en la deliberación y no en la sociedad civil organizada mediante negociación intersectorial (Baiocchi 2003). Esta innovación democrática tiene fases de negociación política y de deliberación política, y una lógica de justicia redistributiva que es el producto de las deliberaciones espontáneas y las reglas institucionalizadas (Sintomer 2002).

El análisis del diseño institucional y de la calidad de la participación ciudadana en el PP, dos dimensiones íntimamente relacionadas, permiten dar cuenta de los efectos de sus resultados en la democracia, o en alcanzar un gobierno conjunto más eficiente y justo. Por un lado, el diseño institucional configura una reconexión del espacio público y el nivel de las instituciones estatales (Avritzer en Ramírez 2008), permitiendo el involucramiento de los ciudadanos en las competencias del gobierno local para la intervención de la ciudadanía en la construcción conjunta con las autoridades locales de políticas públicas. Por otro lado, el papel activo del ciudadano, la deliberación pública en la construcción de programas de largo plazo y la toma de decisiones en beneficio colectivo son aspectos que atañen a una participación ciudadana sustantiva en el desarrollo de los presupuestos participativos; brindando de esta forma la oportunidad de

fortalecer la democracia (Pateman 2012). En general, en la medida que las decisiones tomadas de forma colaborativa desarrollen derechos de amplios sectores de la población, en particular de los excluidos, se podría pensar en la efectividad de la participación ciudadana en sus términos democratizadores y en consecuencia considerar que existe una relación de complementariedad de las instituciones de la democracia participativa –presupuesto participativo- con las de la democracia representativa –autoridades locales.

El diseño institucional desarrollado en el Ecuador a partir del año 2010 viene reglado en una ley que obliga la implementación de los PP a nivel local, en todos los gobiernos autónomos descentralizados –GAD-, articulados en un sistema transversal de participación ciudadana. Sin embargo, previo a la entrada en vigencia de la ley se desarrollaron iniciativas locales de los PP con sus propias reglas institucionalizadas. En el cantón Morona se inició un proceso participativo en el año 2003, el mismo mantuvo un carácter consultivo, generando un debilitamiento o instrumentalización de la participación ciudadana local; además, los recursos públicos no cubrieron la totalidad de proyectos priorizados por los mecanismos de PP, y la falta de información de todos los actores, a distinto nivel, provocó falencias en el proceso (Velín 2011). En el GAD de Píllaro hubo fuerte oposición de actores políticos tradicionales a la asignación de recursos y prácticas redistributivas, así como falta de involucramiento por parte de la ciudadanía; y, en el GAD de Montúfar los espacios públicos de construcción del PP constituyen espacios de formación ciudadana y reflexión sobre las políticas locales (Ruiz 2007). Las iniciativas implementadas tuvieron un contexto nacional en el que no existía una plena descentralización de competencias locales, tampoco criterios claros de asignación de recursos ni un sistema transversal de participación ciudadana.

Con la entrada en vigor de la Constitución en el 2008 se ampliaron los derechos de participación de los ciudadanos para su intervención, individual o colectiva, en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos (CRE 2008, artículo 95). Esta ampliación de derechos de participación, se implementó a través de diferentes mecanismos; uno de ellos el presupuesto participativo –PP- en la formación del presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados. Con la expedición de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social en el 2010 se instrumentó la obligatoriedad de los GAD de incluir en su sistema de

participación la herramienta de los PP; sin embargo, los GAD han desarrollado de forma heterogénea los procesos de los PP.

Los PP en Ecuador son concebidos legalmente como un espacio público de deliberación, en el que están involucrados actores de la sociedad civil, con el fin de elaborar y aprobar el presupuesto local. El presupuesto local obligatoriamente debe estar articulado a los planes de desarrollo y territorial del lugar donde pertenece el GAD, para una asignación eficiente y distributiva de los recursos públicos. Los GAD tienen la autonomía de expedir las regulaciones necesarias para implementar los PP en el marco de ley. Además, la descentralización de competencias a los gobiernos locales, desde la entrada en vigor de la Constitución del 2008 y el COOTAD, se ha dado de forma progresiva y permanente; y, la asignación de recursos públicos responde a criterios de eficiencia, tamaño de la población y de satisfacción de necesidades.

La articulación de los GAD al sistema de participación ciudadana, el cual es transversal a todos los niveles de gobiernos, así como la consecuente implementación de los procesos de los PP, ha tenido un desarrollo heterogéneo en el país. Para ilustrar esta variación basta señalar que sólo el 42% de los GAD municipales (de un total de 221) tienen en pleno funcionamiento su sistema de participación ciudadana y por ende el dispositivo de los PP. Esto sugiere que, a pesar de tener una ley de aplicación general, algunas condiciones del contexto local impiden la emergencia de procesos participativos. Sin embargo, existen provincias y ciudades que tienen una larga experiencia en gobiernos participativos que han ido moldeando la implementación de los procesos de los PP a partir de la entrada en vigor de la ley. Dentro de estos casos, se encuentra el GAD Municipal de Ambato como un espacio público participativo de más de trece años con diferentes instancias de participación institucionalizada a nivel local y regional. Es necesario realizar una caracterización del GAD Municipal de Ambato como objeto de estudio de la presente investigación.

### **Caracterización del objeto de estudio**

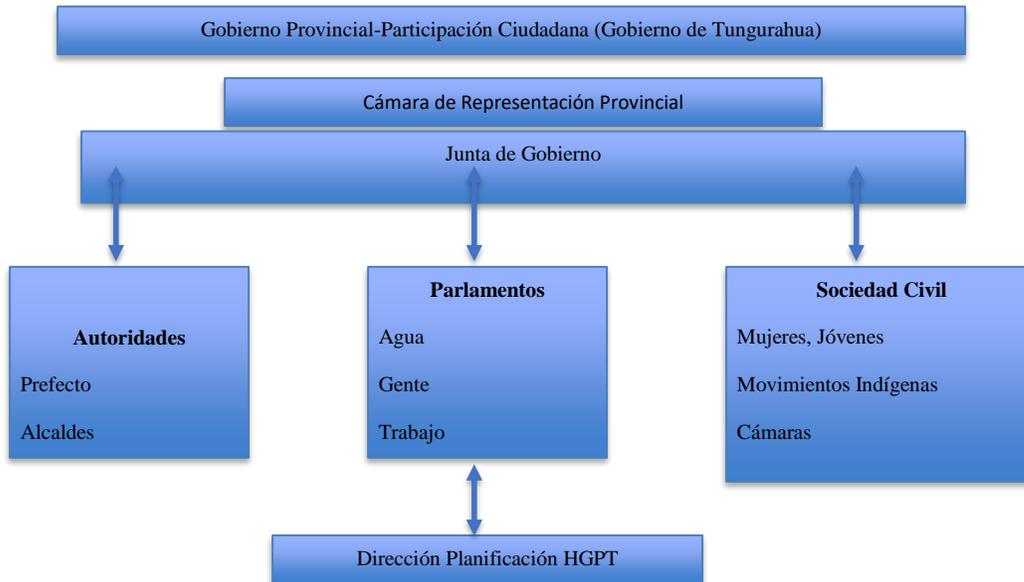
La ciudad de Ambato es uno de los nueve cantones de la provincia de Tungurahua, provincia más pequeña y poblada del país. Las características y los actores propios de la provincia le llevaron a desarrollarse de una determinada manera: “la dinámica económica de buena parte de la provincia

se caracteriza por resultados que combinan un moderado crecimiento económico, una cierta reducción de la desigualdad y una mayor reducción de la pobreza” (Ospina 2011, 10). La principal actividad económica de la provincia es la agrícola (26.94% de la PEA); le sigue la actividad manufacturera (18%); y, finalmente la comercial (16%); un aspecto clave es la composición étnica de la provincia, con la presencia de diferentes pueblos indígenas que representan el 12.40% de la población (Agenda Tungurahua 2015-2017). Estas características propias condicionan y limitan las opciones de elección que tienen los actores sociales en diferentes actividades, como es el caso, el involucramiento de los ciudadanos en las direcciones de gobierno local.

La provincia de Tungurahua, con sus 9 cantones, 19 parroquias urbanas, 44 parroquias rurales y principales actores de la sociedad civil se propusieron llevar a cabo un gobierno con la participación coordinada de todos los actores (incluidos ciudadanía) para lograr el desarrollo provincial, mejoras de las condiciones de vida de la población, profundizar la democracia local y enfrentar de manera conjunta los principales problemas de la provincia (Agenda Tungurahua 2015 - 2017), en resumen un nuevo modelo de gestión de gobierno para toda la provincia. El Nuevo Modelo de Gestión –NMG- de la Provincia de Tungurahua surgió como la síntesis de diversas iniciativas, entre otras, la Plataforma Provincial y el Frente Suroccidental. Este NMG trabaja en tres ejes: gente, agua y trabajo, que se los denomina Parlamentos y tienen vinculados grupos de interés específicos. En el año 2004 se realizó la primera Asamblea Provincial para la suscripción de un Pacto Social que tenía como objetivo primordial mantener y profundizar la democratización, la participación y la búsqueda de consensos (Gobierno Provincial de Tungurahua s/f); el pacto comprometió principalmente a: líderes indígenas, Presidencia de las Municipalidades, representantes de la producción, y representantes de la sociedad civil organizada y otras autoridades locales. En la misma Asamblea los tungurahueses institucionalizaron la participación ciudadana (Fig. 1) y formaron la Cámara de Representación Provincial; en este espacio se discuten y definen las prioridades del territorio, base de los planes y las políticas públicas locales. La Cámara de Representantes designa a la Junta de Gobierno, un órgano mixto: con presencia de autoridades locales y representantes de la sociedad civil, encargado de velar por el cumplimiento de los acuerdos. La Junta de Gobierno trabaja articuladamente con los tres Parlamentos para conformar el nuevo modelo de gobierno.

Dentro del NMG, de conformidad con lo acordado en la tercera Asamblea Provincial, se crea el Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua –CFCT- y el Centro de Coordinación de Proyectos de Tungurahua –CCPT-. Por un lado, el CFCT tiene como objetivo “fortalecer y potenciar los liderazgos de hombre y mujeres de las instituciones y organizaciones sociales, públicas y privadas, contribuyendo a su vinculación en la toma de decisiones y en la gestión corresponsable del desarrollo provincial” (Agenda Tungurahua 2015-2017, 30). Por otro lado, el CCPT tiene como fin “brindar asesoramiento y acompañamiento para la implementación de la Agenda Tungurahua, a los actores en el ciclo del proyecto, promoviendo su coordinación y armonización (Agenda Tungurahua 2015-2017, 35). En resumen, la creación de estos centros apunta a un fortalecimiento de herramientas de los actores sociales para una participación eficaz en el Gobierno de Tungurahua.

Figura 1.1 Nuevo Modelo de Gestión de la Provincia de Tungurahua



**Fuente:** Gobierno Provincial de Tungurahua

Uno de los productos resultantes del trabajo articulado y participativo de los Parlamentos y grupos de interés es la Agenda de Tungurahua aprobada en Asamblea Provincial. Esta Agenda se elabora cada dos años, la última corresponde al periodo 2019-2021, y la que tiene relación con el presente trabajo de estudio es la Agenda de Tungurahua 2015-2017, la misma “marca nuevos horizontes sobre el desarrollo de la provincia, pues refleja los requerimientos ciudadanos, desde el conocimiento de su realidad e invita a los actores políticos e institucionales a sumarse a este esfuerzo mancomunado de acción conjunta” (Agenda Tungurahua 2015-2017, 1). Esta Agenda traza, aunque de manera flexible, los objetivos que guían el accionar del Gobierno de Tungurahua, proponiendo objetivos, planes, programas y proyectos por cada eje de trabajo y para cada nivel de gobierno local.

El rol de la Asamblea Provincial y de todo el NMG respecto del GAD Municipal Ambato, no se superpone a la estructura municipal, sino que “establecen espacios de articulación del quehacer local legitimados con la participación de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que participan a través de parlamentos” (Hernández Virgilio 2009, 14). La forma como los ciudadanos han participado en los diferentes espacios públicos del Nuevo Modelo de Gestión ha

sido de forma organizada y a través de representantes; cumpliendo con el principio de representatividad del NMG, el que señala que los participantes deben actuar a nombre de grupos y sectores debidamente elegidos y reconocidos por todos (Agenda Tungurahua 2015-2017).

Este NMG da cuenta que los espacios públicos participativos en el GAD Municipal Ambato tienen un origen previo a la entrada en vigor de Constitución de la República (2008) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (2010). Estos espacios públicos respondieron a la dinámica de participación y gobierno conjunto que llevaba a cabo la provincia de Tungurahua, y que permitió al municipio de Ambato, con el apoyo de algunas ONG, abrir un espacio público permanente de deliberación ciudadana para priorizar el presupuesto local y ejecutar programas y proyectos.

Con la nueva normativa constitucional y legal, el NMG sigue vigente en la provincia de Tungurahua pues su carácter esencialmente participativo le permite integrarse fácilmente al sistema de participación ciudadana transversal. Como resultado de esta articulación, los PP del GAD Municipal Ambato deben ajustarse a los Planes Territoriales y Desarrollo de la localidad, y también a los planes y política pública resultantes del Gobierno de Tungurahua. Por lo tanto, los procesos que se lleven a cabo dentro del NMG y las decisiones tomadas (por autoridades y representantes/delegados de la sociedad civil) condicionan el desarrollo de los PP. Es así, por ejemplo, que la forma de participación – representación - que ha procurado fomentar la provincia de Tungurahua, permea a los PP en el GAD Municipal Ambato; esto se ve reflejado en la forma de participación en los PP, a través de actores colectivos representantes o delegados y la deliberación pública alrededor de ejes temáticos.

En el año 2014 el GADM de Ambato emite la Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social e internamente un Plan del Proceso de los PP. La forma de participación es amplia y se organiza por ejes de trabajo. La participación ciudadana ha variado entre la participación de 578 personas en 2014; 766 participantes en 2015; y, 900 participantes en 2016 (GADM Ambato 2014).

En el caso del GADM de Ambato podemos evidenciar un incremento en el número de ciudadanos que participan en el proceso del PP, lo que sugiere algún resultado positivo sobre la participación. Sin embargo, no existen estudios sistemáticos sobre la implementación de los PP y sus resultados en el país a partir de la entrada en vigor de la ley, que permitan dar cuenta sobre el potencial democratizador del diseño institucional de los PP y de la calidad de la participación dentro de este mecanismo, es decir que permitan conocer si existe un espacio público de sinergia entre las autoridades locales y los ciudadanos para un gobierno local eficiente y justo.

De lo expuesto, se genera la siguiente pregunta central de investigación: ¿Las consecuencias de la implementación de los PP en el GADM de Ambato han permitido un fortalecimiento de la democracia local?

Cabe señalar que, el fortalecimiento de la democracia local al que se refiere la pregunta guía de la investigación se circunscribe al análisis de la profundización de la democracia en el GAD Municipal Ambato, sus dinámicas de gestión pública y política.

## **Capítulo 1**

### **Marco Teórico**

#### **1.1. Estado del arte y planteamiento teórico**

La literatura sobre PP se ha centrado principalmente en tres grupos de estudio: i) los que destacan los beneficios del presupuesto participativo así como factores de éxito en la región (Wampler y Avritzer 2004); ii) los que se interesan en estudiar el diseño institucional y problemas de implementación en otros países distintos a Brasil (Cabannes 2004; Goldfrank 2006) y, iii) quienes ponen especial atención a los vínculos y alcances entre este (PP) mecanismo de democracia participativa y las instituciones de la democracia representativa (Montecinos 2009). En los estudios sobre los PP el despliegue de la participación ciudadana, el diseño institucional, el contexto en el que se implementa, y el rol de las autoridades electas y funcionarios públicos son analizados de manera transversal con el objetivo de conocer en qué medida este tipo de mecanismo participativo profundiza la democracia.

El presente apartado se ha organizado en la revisión del estado del arte sobre la investigación relacionada con la conceptualización de los PP y sus efectos, lo que permitirá establecer el planteamiento teórico que guiará la investigación.

El PP es una instancia participativa que se ha desarrollado principalmente en el nivel local, generando debates en cuanto a sus objetivos y resultados. Al igual que otras instancias participativas, se ha configurado diferentes concepciones, metodologías de implementación e interpretación sobre los resultados (Pagani 2018).

Desde la experiencia de los PP en Porto Alegre se han implementado decenas de formas de los PP en la región, teniendo como uno de los objetivos fundamentales el de fortalecer la democracia; sin embargo, a decir de Pateman (2012), las diferencias en los diseños institucionales y en su implementación han permitido en la mayoría de los casos una expansión de la participación ciudadana, pero no de una democratización y creación de una sociedad participativa. Es decir, se requiere investigar qué tipo de arreglos institucionales y en qué condiciones de implementación han producido qué tipo de efectos en la participación.

La innovación democrática del PP es considerada como una alternativa política real, y un diseño administrativo que facilita la profundización de la democracia, ya que podría sobrepasar las formas democráticas convencionales intentando que el Estado se vuelva más justo, participativo, deliberativo y responsable frente a la ciudadanía. El PP se inserta en lo que se conoce como gobierno participativo con poder de decisión (Fung y Wright 2015). Este tipo de gobierno desarrolla un modelo institucional que garantiza justicia y eficiencia dentro de un marco deliberativo, es decir tomar decisiones por la vía de la deliberación con el fin de solucionar problemas sobre bienes comunes de forma pragmática; siendo como característica distintiva su preocupación por los sistemas institucionales (Baiocchi 2003). Para Baiocchi esta forma de gobierno y su modelo teórico tiene tres problemas centrales: i) la inequidad, no consiste en que las personas sean iguales sino en que, las diferencias entre ellas pueden obstaculizar una deliberación equitativa; ii) desarrollo desigual de la sociedad civil, tiene relación con el impacto del gobierno participativo con poder de decisión sobre una sociedad civil autónoma, y la manera como las instituciones participantes deberían actuar con las asociaciones secundarias que cuentan con capacidades desiguales; y, iii) problema de la política, se refiere a si tales experimentos democráticos florecen únicamente en ciertos contextos políticos. Sin embargo, a decir del autor, el experimento democrático de los PP llevado a cabo en Porto Alegre satisface por mucho los criterios del modelo del gobierno participativo con poder de decisión. Se podría decir que esto responde al tipo de diseño institucional que se implementó en aquella localidad, y que difiere en mucho con otros que se han desarrollado en la región.

El diseño institucional del PP en Latinoamérica es variable y es posible observar diferencias en la reglamentación en algunas dimensiones de acuerdo a Cabannes (2004): i) forma de participación, si en la discusión sobre la construcción del PP se permite la participación directa del ciudadano o es realizada a través de delegados; ii) el actor que toma la decisión final, de manera general los PP son aprobados en última instancia por la legislatura municipal, sin embargo la forma de construcción del PP varían en razón de si los ciudadanos son consultados o existe una deliberación; iii) el órgano encargado de elaborar el PP final, los diseños varían entre órganos con representantes ciudadanos y autoridades locales u órganos tradicionales previamente existentes en las localidades; iv) control social y seguimiento a la ejecución del PP, control que varía entre el ejecutivo local hasta control ciudadano sectorizado; y, v) demandas priorizadas por los

ciudadanos, mismas que varían desde la mejora en la calidad de vida del barrio hasta demandas de bienestar colectivo de la localidad, así como demandas de corto y largo plazo. Los diversos diseños responden a distintas formas de concepción del PP, desde un instrumento de gobernanza y desarrollo local hasta un mecanismo participativo que democratiza los espacios públicos.

El marco conceptual propuesto por Cabannes (2004b) permite realizar el análisis de los diseños institucionales en las señaladas dimensiones a través de 18 variables que identifican “arreglos mínimos”, “arreglos medianos” y “arreglos avanzados”. A partir de este marco conceptual se han analizado distintas implementaciones del PP con el objetivo de a futuro realizar un análisis comparativo (Ruiz 2007; Cabannes 2004; Montecinos 2011). Los arreglos avanzados en los diseños e implementación permiten una amplia participación ciudadana cuando: la toma de decisiones sobre proyectos y destino de recursos se realiza a través de la deliberación pública; deliberación sobre la totalidad del presupuesto local, información completa y disponible para los ciudadanos; órganos mixtos (representantes ciudadanos-autoridades locales); control ciudadano; demandas de bienestar colectivo a largo plazo; y, voluntad política de los actores gubernamentales.

Siguiendo la línea de la importancia de los diseños de los PP para los diferentes resultados del proceso participativo Goldfrank (2006) propone algunas dimensiones que deberían ser analizadas dentro de los diseños del PP: i) Enfoque de necesidades inmediatas versus planeación a largo plazo; ii) Normativa formal versus informal; iii) Deliberación; iv) Supervisión centralizada; y v) Reglas e información asequibles. En este contexto, para el éxito del PP se requiere enfoque de necesidades básicas a sectores excluidos, pero principalmente proyectos colectivos de largo plazo, regulación parcial pero evolutiva de la normativa, efectiva deliberación, involucramiento de las autoridades en todo el proceso e información constante sobre las reglas y los resultados.

Los modelos de PP de Porto Alegre, Belo Horizonte, Sabadell y Rubí han sido analizados en perspectiva comparada por Blanco (2002) a través de tres variables: i) metodología de síntesis o de proceso de acuerdo a la continuidad que han tenido los PP en el tiempo, esto con el fin de verificar cómo se han estructurado las relaciones ciudadano-gobierno; ii) lógica del proceso, temática o territorial, que condiciona el tipo de debate público; y, iii) que incluyen las discusiones

del proceso, consideraciones económicas y técnicas. Los PP son exitosos y permiten una participación ciudadana amplia y de calidad cuando son metodologías de proceso, la lógica es temática, y las discusiones del proceso abarcan diferentes aspectos de la construcción de los PP.

El perfil ideológico de los partidos políticos que se encuentran en el gobierno, sus características diferenciadoras, son determinantes para la importancia del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana, siendo que, los partidos políticos moderados tienden a utilizar los MPC ocasionalmente, mientras que, los partidos con ideología de izquierda tienden a integrar a los MPC a proyectos globales de transformación de la democracia (Font y Blanco 2005 en Pagani 2016). De acuerdo con Goldfrank (2006), la variación en el desarrollo del MCP de acuerdo con los perfiles ideológicos de los partidos de gobierno dejan en evidencia que, el PP no es un instrumento técnico neutral sino político que varía de acuerdo con el contexto político en el que se implementa, la metodología con la que se desarrolla y los actores involucrados (Goldfrank 2006 en Pagani 2018). La incidencia del contexto político es clara en el caso de relevancia democrática de los PP en Porto Alegre, MPC que se implementó cuando el Partido de los Trabajadores, PT, llega al gobierno, partido con un perfil ideológico de izquierda (Pagani 2018).

Otro aspecto importante del diseño es la forma en que se construye: i) desde la iniciativa local, con participación ciudadana o no, como el caso de Chile, México, Argentina y Brasil; y, ii) desde arriba, con un diseño homogéneo a través de una ley nacional como Perú, Nicaragua y Ecuador. La flexibilidad y construcción conjunta del diseño con la sociedad civil presenta ciertas ventajas (Avritzer 2002) en generar confianza en el cumplimiento del proceso, así como la oportunidad de ser ágil y participativamente reformado o ajustado a los cambios en la dinámica de la sociedad civil-Estado. Por otro lado, la expedición de una ley nacional también puede presentar ventajas (Goldfrank 2006) gracias a que su cumplimiento obligatorio puede generar confianza en el cumplimiento del proceso y esto fortalecer la participación ciudadana; o desventajas (Montecinos 2011) cuando a pesar de contar con una ley nacional el gobierno local no cuenta con las capacidades políticas básicas, financieras y sociales para su exitosa implementación.

El éxito de los PP, cuando se cuenta con una ley nacional que motive su implementación, en términos de participación ciudadana, depende del diseño y de algunas condiciones particulares de

los territorios donde se los implementa. Goldfrank (2006) después de un estudio de caso de Brasil, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú considera que “la voluntad política, la competencia del personal, los recursos suficientes, y, un diseño informal, deliberativo y basado en reglas y necesidades, son características que parecen estar relacionadas con mayores probabilidades de PP exitoso” (Goldfrank, 2006); además, el autor suma los objetivos estratégicos de las autoridades de gobierno, quienes a través de la legislación pueden favorecer a la participación de organizaciones sociales tradicionales alineadas con sus objetivos en lugar de potenciar una participación ciudadana amplia, incluyente y deliberativa. En esta última línea de análisis Goldfrank y Schneider (2006) consideran al presupuesto participativo como una institución política que, como muchas otras, intenta privilegiar intereses de un determinado grupo social para alcanzar metas de partidos políticos, incluido el éxito electoral; por lo que, desde su punto de vista, el PP es una forma de competencia partidista. Los hallazgos son importantes para entender el impacto del diseño, condiciones y objetivos estratégicos del PP en sus resultados; sin embargo, es necesario que las tesis sean analizadas en otros casos de implementación del PP con el fin de realizar futuros estudios comparados que permitan formular teorías sedimentadas acerca de las instituciones participativas.

En cuanto al diseño institucional, una serie de trabajos presentan las distintas posibilidades que pueden asumir los PP en su regulación: i) Grado de institucionalización o formalización, que tiene relación con la formalidad de la reglamentación y si la misma se construyó con participación ciudadana o no<sup>1</sup>; ii) Actores habilitados a participar y formas de participación, de forma individual, en representación de una organización social, o como delegado ciudadano a diferentes instancias. Es preciso señalar que toda vez que, el PP permite la participación en nombre de alguien más hay que entenderlo y analizarlo como una instancia participativa complementaria al gobierno representativo (Zaremborg y Welp 2020); iii) Instancias de participación, como las asambleas deliberativas iv) Temática de las propuestas, desde soluciones para problemas micro locales, territoriales, de beneficio puntual o colectivo; v) Criterios de

---

<sup>1</sup> En el caso ecuatoriano tenemos un diseño de los PP mixto, por un lado, desde arriba con una Ley nacional que los institucionaliza con lineamientos generales, y obliga a los gobiernos descentralizados a implementarlos, y por otro lado, desde abajo, toda vez que los GAD deben emitir su normativa para la implementación de los PP, está puede ser desarrollada en conjunto con la ciudadanía.

relevancia de las propuestas, los arreglos van desde asignar pesos a la participación o consideraciones en el voto para sectores más excluidos; vi) Monto del presupuesto que se discute en los PP, si se considera la totalidad del presupuesto local o se discute sobre una pre asignación presupuestaria, vii) Presupuesto local para funcionamiento de los PP, si el gobierno local prevé una asignación propia para el desarrollo de los PP; viii) Ejecución y Fiscalización de los resultados, si se establece control social y procesos propios para el seguimiento, monitoreo y fiscalización de la ejecución del presupuesto local, con instancias de participación ciudadana (Cabannes 2004, 2005; Goldfrank 2006; Pagani 2018; Ganuza 2005; Blanco 2002; Pérez 2000; Ford 2007; Ford y Carné 2009; Failoc Divas 2007; Pagani 2014).

Uno de los enfoques para evaluar el potencial de las innovaciones democráticas, como es el caso de los PP, es el enfoque del diseño institucional que gira en torno a la búsqueda de instituciones que mejor se adapten o expresen los principios básicos de un particular modelo teórico de democracia (Smith 2009). Smith propone un marco analítico que permite la comparación de las innovaciones basadas en la manera y la extensión con la cual aquellas desarrollan características deseables o bienes que se espera de una institución democrática. Dentro de este marco, el autor, se propone evaluar el alcance de cuatro bienes democráticos: i) inclusión, en relación a la forma en que se lleva a cabo la igualdad política en la presencia y la voz; ii) control popular, considera el grado en el cual los participantes son capaces de influir en diferentes aspectos del proceso de toma de decisiones; iii) juicio considerado, implica la comprensión de los ciudadanos tanto de los detalles técnicos del tema sometido a consideración como de las perspectivas de otros ciudadanos; y, iv) transparencia, centra la atención en la publicidad amplia de los procedimientos a los participantes y a todos los ciudadanos.

La elección de los diferentes criterios expuestos y sus formas en el diseño tiene un papel importante en el análisis de las instituciones participativas, pues precisamente el rol del diseño no es neutro provocando resultados diferentes en los procesos participativos (Avritzer 2002). Como se señalaba en líneas anteriores, la literatura inserta a los PP dentro de lo que se conoce como Gobiernos Participativos con Poder de Decisión, GPPD, como alternativas políticas reales y diseños administrativos que facilitan el fortalecimiento de la democracia, intentando que el Estado se vuelva más justo, participativo, deliberativo y responsable frente a la ciudadanía. Este

nuevo modo de gobierno GPPD, para que alcance la profundización de la democracia, debe cumplir con tres principios: i) Orientación Práctica, se desarrollan estructuras de gobierno que apuntan a situaciones concretas (diseño de presupuestos municipales) que pueden aportar soluciones a favor de aquellos sectores de la sociedad que sufren exclusión sistemática; ii) Participación desde la base, los ciudadanos del común y funcionarios que tienen contacto directo con ellos encuentran soluciones y toman decisiones para sus principales problemas; iii) Generación de discusiones deliberativas, la toma de decisión se realiza a través del debate deliberativo donde se exponen razones concienzudas y justificaciones, de esta manera no prima el interés individual sino que los participantes entran a dilucidar racionalmente las estrategias que corresponden más cercanamente a la agenda grupal (Fung y Wright 2015).

Desde el marco de análisis del nuevo institucionalismo político Montecinos (2011) sostiene la tesis de que son los propios diseños institucionales subnacionales los que producen limitaciones fiscales y ciertos incentivos políticos para que la participación ciudadana en la gestión municipal se aprecie debilitada o instrumentalizada; y, que algunas condiciones de contexto impiden que el mecanismo del PP se complemente adecuadamente con las instituciones de la democracia representativa local.

El mencionado rol no neutro del diseño institucional de los PP se ve delimitado o determinado por el contexto político en el que se desarrollan; el contexto político condiciona el origen, la forma y las consecuencias del diseño de una institución participativa: deliberativa (como el caso de los PP), de participación semi representativa y de participación directa (Welp y Schneider 2011). El contexto político, a decir de Welp y Schneider, entendido, como demandas ciudadanas, voluntad política, polarización de los partidos políticos y coaliciones emergentes determinan las características de las instituciones de participación ciudadana en relación con quién, cómo y cuándo se participa. Es preciso entender que, los efectos positivos de las instituciones participativas dependen de las características del diseño y del contexto específico en el que se implementó (Zaremborg y Welp 2020). Por lo tanto, al momento de analizar el diseño institucional del PP es imperante analizar los factores y actores clave del contexto político que permitan conocer los determinantes del tipo específico de institución implementada.

En el mismo sentido, Fung y Olin (2003) sostienen que una participación institucional y deliberativa que sea equitativa efectiva y sostenible depende, no tanto en los detalles de diseño, sino de las circunstancias de las cuales emergen. Los autores se centran en el análisis del contrapeso, entendido como mecanismos que reducen ventajas de actores tradicionales dentro de los espacios públicos participativos de decisión. El PP es, en palabras de los autores, una forma de gobierno corporativo que combina la participación popular con la cooperación entre las partes e intereses involucrados, lo que en la literatura se conoce como gobierno participativo con poder de decisión. En esta línea, los autores consideran que una cooperación sólida que contribuya a la democracia no tienen probabilidades de surgir ni sostenerse si falta un poder de contrapeso efectivo; seguidamente sostienen que, los diseños institucionales pueden facilitar el surgimiento y la entrada en escena de voces que hagan contrapeso, sin embargo, la ausencia o presencia de poder de contrapeso depende de factores distintos a la estructura institucional. Por lo tanto, el análisis del diseño debe ir acompañado del análisis de sus características de emergencia, toda vez que éstas pueden determinar los roles que juegan los ciudadanos dentro de espacios públicos participativos y de esta forma condicionar las decisiones que se toman.

El análisis de la institución del PP requiere tomar en consideración: el diseño institucional y su contexto de emergencia; la forma en que las reglas determinan el desarrollo de la participación; y, cómo las dinámicas de los actores van modificando los diseños institucionales. Estos aspectos a considerar enmarcan a la investigación dentro del marco teórico del nuevo institucionalismo, mismo que “señala que los arreglos institucionales tienen capacidad de incidencia en el comportamiento de los actores, por lo que sus preferencias pueden ser variadas y modeladas en el tiempo (...) en este sentido la propuesta neo institucional se centra tanto en la adaptación de las preferencias individuales a las estructuras institucionales como en la capacidad de estas últimas para generar resultados sociales diversos a los objetivos de maximización de bienes propuestos por los actores” (Basabe 2007, 188). El nuevo institucionalismo pone énfasis en un rol más autónomo de las instituciones, en este contexto, a decir de March y Olsen (1984) la democracia política depende no solo de las condiciones económicas y políticas sino también del diseño de las instituciones políticas.

El análisis del diseño de los PP, el contexto político en el que emergen, y los marcos normativos o institucionales y su relación con los actores, producen unas consecuencias específicas en el desarrollo de este tipo de dispositivos participativos que deben ser estudiadas con el fin de entender si las mismas se enmarcan, en este caso, en fortalecer la democracia. Para el análisis de los objetivos que persiguen los PP se toman en cuenta cuatro ejes: i) cambios en la gestión, se consideran a los sectores sociales locales históricamente excluidos y con esto la introducción de nuevas formas de control social ; ii) redistribución más justa de los recursos, el gasto público se dirige a solucionar de forma equitativa y eficiente los problemas locales; iii) mejora de la democracia, a través de la deliberación ciudadana para la toma de decisiones, potenciando a la gestión pública para ser equitativa, incluyente, transparente y eficiente; y, iv) fortalecimiento de la sociedad, mejor articulación de los actores en el contexto social y político (Pagani 2014; Caruso, Páez y Adaro 2010; Barragán, Romero y Sanz 2011; Goldfrank 2012; Harnecker 1999; Souza 2004; Genro 1998; Bolos 2010; Ganuza 2005; Sintomer 2005).

Los resultados obtenidos de los PP se analizan también desde tres planos: i) administrativo, los PP dotan de eficiencia y efectividad a la gestión pública; ii) político, se profundiza en las herramientas de control social. Dentro de la dimensión política es preciso mencionar a Zaremborg y Welp (2020) quienes hacen puntualización sobre los mitos de los efectos de los PP, en relación a los efectos democráticos de las instancias participativas, las autoras proponen analizar “la existencia de ecologías que estén abiertas a la diversidad organizativa, de manera que produzcan contrapesos que permitan resultados equilibrados” de igual forma, entender a los mecanismos participativos como una forma de control ciudadano al gobierno representativo (Zaremborg y Welp 2020, 84); social, el fortalecimiento del contexto social, ejemplo incremento de asociaciones locales, gremiales, sociales (Pagani 2014; Sintomer 2005; Avritzer 2002; Annunziata 2011; Cabannes 2005).

Respecto del análisis de las consecuencias de los GPPD (GPPD como se señaló en líneas anteriores se conceptualizan a los PP), y de acuerdo a los principios del diseño de los GPPD, Fung y Wright (2015) señalan tres cualidades en la acción del Estado, a considerar en el análisis de los resultados de los PP: i) Solución efectiva de problemas, los objetivos institucionales de estos modelos democráticos deliberativos persiguen fines públicos (asignaciones presupuestarias

acorde a las realidades locales) con una efectividad más alta que otro tipo de mecanismos; ii) Equidad, resultados de equidad y justicia que se derivan por la inclusión (entendida como acción pública a favor de nuevos ciudadanos) de ciudadanos históricamente excluidos económica y socialmente, y de grupos que toman decisiones a través de la deliberación; iii) Participación amplia y significativa, busca fomentar la participación permanente y sustantiva de ciudadanos del común, que es uno de los más apreciados valores democráticos.

Estas nuevas formas de participación enfrentan varios riesgos en el camino democrático: i) la devolución de las atribuciones y las responsabilidades del Estado (de proveer bienes públicos fundamentales) a la sociedad civil, sin que exista transferencia paralela de recursos; ii) los líderes autocráticos pueden utilizar las instituciones participativas para maximizar su propio poder sobre sus contrincantes, y no para fortalecer la autonomía ciudadana; y, iii) sin candados institucionales adecuados, la participación popular con poder de decisión puede conducir a conflictos con la protección de los derechos e intereses de grupos minoritarios, incluidas las élites económicas (Maxwell, Hershberg y Sharpe 2012). Sin embargo, estos riesgos no son inevitables y el diseño institucional de las innovaciones democráticas puede poner frenos a estos tropiezos en el camino democratizador.

Desde el punto de vista político los PP influyen en la profundización del gobierno del *demos*, incidiendo de manera positiva en la calidad de la democracia. Hay una relación entre el desarrollo de una participación sustantiva que trae como consecuencia la complementariedad de las instituciones participativas y las representativas en tanto fortalece o profundiza la democracia (López 2018). “Los PP amplían los espacios públicos ciudadanos, aumentan la densidad del capital social comunitario y con esto la re-legitimación de los sistemas democráticos” (Abascal 2004, Nebot y Fernández 2005, 16). Las instituciones participativas tienen entonces el potencial de profundizar la calidad de la democracia a través de las acciones de los ciudadanos y los funcionarios estatales para extender derechos y beneficios a ciudadanos quienes fueron previamente negados el acceso (Wampler 2008). Es consecuencia, es necesario preguntarse cuáles características comparten el diseño y el desarrollo de la participación ciudadana de los PP que cumplen con su objetivo de democratizar la democracia (Pagani 2018).

Algunos autores destacan características esenciales para que la participación sea considerada como sustantiva, es decir con potencial democratizador, al enfocar el análisis en: el rol del ciudadano; el debate público; la oportunidad de tomar decisiones colectivamente; contar con representantes ciudadanos que se encarguen del seguimiento y control, entre otras aristas. Por ello Nylen (2002) resalta la necesidad de contar con un real empoderamiento ciudadano en las diferentes instancias del PP para que la participación ciudadana no tradicional se incremente a fin de potenciar la democracia representativa, para lo cual es fundamental que el mecanismo de participación ciudadana esté diseñado y administrado por líderes y funcionarios comprometidos con la democracia y la justicia social.

Siguiendo la línea de Nylen (2002), la normativa que regula los PP debería propiciar espacios públicos de deliberación y de protagonismo ciudadano en la toma de decisiones públicas en conjunto con las autoridades locales; y, además el rol que las autoridades electas y los funcionarios públicos deben cumplir son esenciales para fortalecer la participación ciudadana, es decir que pase de ser instrumental a sustantiva (López 2018). Esto tiene relación con el modelo de gobernanza local, en consecuencia, el mismo debe ser flexible y participativo y no jerárquico. Las encuestas y entrevistas fueron las herramientas utilizadas por el autor para evidenciar el nivel de compromiso de las autoridades y funcionarios públicos al igual que el papel previo y en desarrollo de los ciudadanos. El análisis descriptivo de los datos sirve como aporte a un futuro estudio comparado en contexto con diferentes casos de implementación de los PP.

En la misma línea de la importancia del papel de las autoridades locales, Buele, Vidueira y Guevara (2020) realizan un estudio comparativo del modelo teórico del PP, establecido a través de lo que determina la normativa nacional, el estado de la literatura especializada, y su aplicación en el municipio de Gualaquiza en el Ecuador, en la que se concluye que a pesar de que el PP es un excelente mecanismo para promover la participación ciudadana, este depende mucho de la voluntad política de las autoridades locales, autoridades que deben comprometerse con una seria planeación, ejecución y monitoreo del proceso de PP.

La deliberación es clave fundamental de calidad y la presencia de participación ciudadana en los PP (Pagani 2016). Avritzer (2002) al analizar el proceso de PP en Porto Alegre y Belo horizonte

señala, entre otros, un elemento clave para identificar cómo la participación ha estado relacionada con el tema de la deliberación al momento de evidenciar que los periodos donde la deliberación toma espacio ha habido un incremento considerable en la participación ciudadana; por otro lado, “es posible argumentar que los actores sociales varían su participación en el presupuesto participativo dependiendo de dos elementos: tradiciones previas de asociación y su percepción acerca de la efectividad del proceso” (Avritzer 2002, 25). Por su lado, Goldfrank (2012) argumenta que el PP atrae más participantes debido a la trata de necesidades prácticas e inmediatas, sin embargo, también afirma que la visión estrecha de las necesidades inmediatas es un factor negativo dentro del debate de temas más amplios y debilita la planificación urbana estratégica a largo plazo. El PP a través de la deliberación, el debate público, permite legitimar las decisiones y resolver efectivamente problemas locales que históricamente el proceso de toma de decisiones de la democracia representativa no ha logrado solucionar (Pagani 2018).

La participación en los PP tiene elementos de la democracia deliberativa, entendida ésta como un proceso en el que ciudadanos y autoridades toman decisiones a través de la argumentación, en este sentido “la mayoría de la literatura usando unos u otros términos coincide en reconocer que a la hora de desplegar un proceso deliberativo hay que tomar en consideración tanto las características formales del proceso como las actitudes y valores que lo impregnan” (Brugué 2009, 131). El concepto de política deliberativa cobra importancia empírica cuando tenemos en cuenta la pluralidad de formas de comunicación a través de las cuales puede formarse la voluntad general, es decir mediante la ponderación y equilibrio de intereses, compromisos, elección racional de medios con vistas a un fin, justificaciones morales y sobre la base de una viabilidad jurídica (Habermas 2005). Para Habermas se requiere un tercer modelo de democracia (frente al republicano y al liberal) para el proceso de formación de la voluntad política; el modelo descansa en la teoría del discurso, la cual sostiene que este procedimiento democrático establece una conexión interna entre negociaciones, discurso de auto entendimiento y discursos relativos a asuntos de justicia; además sirve de base para el supuesto que bajo estas condiciones (reglas institucionalizadas y formas de argumentación) se obtienen resultados racionales en el sentido de justicia.

En la misma línea Morell (2009, 17) argumenta que “para aumentar la percepción positiva de los ciudadanos en el proceso de decisión pública, la participación ciudadana debe ocurrir con bastante frecuencia, comprender diferentes y diversos temas y estar estructurada de tal forma que los ciudadanos se sientan seguros de emitir sus opiniones políticas sin miedo a represalias personales”. Es necesario entonces, como sugiere Wampler y Avritzer (2002) evaluar si y cómo los PP alteran el proceso político a través del cual los ciudadanos plantean sus demandas en el campo de la toma de decisiones, después de todo los PP han contribuido a la institucionalización de un proceso participativo y deliberativo, por lo que los cambios deberían ser vistos en cómo los ciudadanos procesan sus demandas frente a antiguas formas como el clientelismo y la distribución patrimonial de bienes y recursos públicos.

Desde la teoría de la democracia deliberativa, que tiene como objetivo desarrollar una versión sustantiva de la democracia basada en la deliberación pública, Baiocchi (2001, 15) observa en el caso del PP de Porto Alegre, a través del relato de la democracia deliberativa empoderada, mismo que pone especial atención al diseño institucional, que el mecanismo del PP ha funcionado más como una escuela de la democracia deliberativa que como un vehículo de cooptación de la sociedad civil. En los mecanismos de democracia participativa la deliberación es entendida como un vehículo que permite la construcción de intereses comunes a través del debate público que termina en una decisión; además las instituciones juegan un rol fundamental en la construcción de un adecuado proceso de deliberación, así como los actores que se relacionan a través de ellas (López 2018).

Los PP a través de la argumentación pública tiene miras a construir una voluntad común más justa y con consecuencias eficientes en la calidad de vida de la población. La teoría del discurso, que tiene como base la teoría deliberativa, piensa al sistema político no con vistas a la agregación de preferencias, sino que debería sostenerse en la transformación de las preferencias mediante el debate y la confrontación pública (Elster 2007). Sin embargo, Elster hace algunas objeciones a la teoría del discurso: i) implica una reconsideración de los problemas relativos al paternalismo y a la obligación de participar, por lo que el diseño institucional debería motivar la participación sobretudo del segmento bajo de la población y no de las élites; ii) No necesariamente las decisiones son tomadas por unanimidad, debido a la falta de tiempo por ejemplo; por lo que, la

transformación de preferencias es un suplemento de la agregación de las mismas; iii) se pone en cuestionamiento que el cuerpo político en su conjunto es mejor que la suma de sus partes, la mera discusión no asegura un resultado racionalmente justo; sin embargo el resultado depende en gran medida del diseño institucional. Aunque estos procedimientos de formación de voluntad política traigan consecuencias indirectas positivas para la democracia, la democracia participativa, en este caso los PP, deberían reportar una ventaja real y directa en el fortalecimiento de la democracia.

Uno de los puntos centrales de la participación dentro de un proceso de toma de decisiones es la forma como se configura el interés general en el proceso de PP. Hay dos modalidades de intercambio público para construir la voluntad general: la negociación política y la deliberación política. Por un lado, la negociación política implica una dinámica en la que los intereses, los valores, las identidades y las motivaciones existen antes del intercambio político, el cual se utiliza de manera instrumental; es la suma de corporativismos o la mayoría de estos. Por otro lado, la deliberación política, tiene una dinámica especial marcada por fuertes presiones, en la que los intereses, motivaciones, identidades y creencias son puestas a prueba; la deliberación implica la capacidad de tomar en cuenta los intereses del otro. Aunque las decisiones se tomen por mayoría, las demandas sociales pueden ser aceptadas en función de argumentos de justicia y eficiencia (Yves 2002). En el proceso de los PP, respecto de la participación se podría sostener que de cumplirse la negociación política se trataría de una participación instrumental y por el contrario si se lleva a cabo una deliberación política la participación sería sustantiva, y es finalmente este tipo de participación que fortalece la democracia.

Desde el punto de vista de la deliberación y la importancia de las instituciones, el análisis de la participación ciudadana se preocupa no solo en el incremento en el activismo ciudadano sino en la calidad de la participación, en el sentido de que si los ciudadanos tienen las mismas oportunidades, a pesar de las desigualdades que puedan presentar individualmente, de intervenir en el debate público e ir construyendo y moldeando preferencias de bienestar colectivo en términos de reducir desigualdades y transformar condiciones de vida. En este contexto, Maíz (2001, 18) nos dice que las condiciones institucionales a satisfacer por la democracia deliberativa se pueden resumir en tres: i) igualdad política versus elitismo, esto es que permitan una

participación informada y no subordinada; ii) deliberación, capacidad de debate y transformación de preferencias; y iii) tolerancia, protección de las minorías.

En relación con la ciudadanía activa en el GAD de Tungurahua, Aguirre (2012) en su trabajo de investigación sistematiza diferentes experiencias de los PP en el Ecuador, particularmente, entre otros, en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Tungurahua. Este trabajo de sistematización se enfoca en que el PP no es un instrumento de gestión, sino una de las conocidas modalidades de planificación, participación ciudadana y democracia participativa en América Latina y concluye que existe maduración de una ciudadanía activa cada vez más involucrada en la vida de la sociedad; así mismo señala que la lógica de los PP puede transformarse en un clientelismo organizado funcional a las autoridades locales cuando no existen los suficientes contrapesos.

De la existencia de una verdadera deliberación y en consecuencia de la calidad de la participación y sus alcances transformadores de las relaciones entre sociedad civil y Estado depende la determinación de la relación que se suscita entre las instituciones de las democracia participativa y representativa. En el caso específico de los PP, Montecinos (2009) evidencia la idea de subordinación de la democracia participativa a la representativa en dos aspectos principales: i) el escaso poder de incidencia y decisión que tienen los integrantes del PP en las decisiones municipales, ya que las decisiones y agenda pública terminan siendo la de los actores políticos tradicionales y/o de las organizaciones tradicionalmente legitimadas ante el municipio, entonces el PP se convierte en un espacio escasamente abierto y que re-legitima a los actores tradicionalmente vinculados a la agenda pública municipal; ii) el segundo aspecto se relaciona con la escasa incidencia que llega a tener el PP en las políticas públicas de escala regional/nacional, por lo que su implicancia no pasa de ser un tema local y sometido a voluntad política de un actor determinado.

Algunos autores van más allá de una idea de complementariedad entre democracia representativa y participativa en el desarrollo de los PP, y apuntan a una democracia participativa igualitaria, uniendo de esta forma la innovación democrática política con la transformación económica y social. En este sentido Subirats (2005) señala que las experiencias de democracia participativa se deben orientar en una alternativa al modelo predominante de sociedad; en consecuencia, los

mecanismos de participación ciudadana deberían incluir a actores sociales que usualmente no están presentes en la vida política convencional; promover la construcción “desde abajo” de políticas y soluciones a puntos problemáticos, reconociendo así la pluralidad del conocimiento y su efectividad; y, finalmente recuperar la voz de una amplitud de actores que han ido siendo apartados de los ámbitos de decisión pública. El autor realiza un aporte en señalar las características esenciales que debe tener la democracia participativa para que sea considerada igualitaria, o complementaria en mayor grado con la representativa, sin embargo, el desafío está en la precisión de los conceptos de actores tradicionales, reconocimiento de pluralidad y rescate de la participación con voz de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

Dagnino, Olivera y Panfichi (2006) entorno al debate contemporáneo sobre la democracia en América Latina señalan que el mismo se encuentra atravesado por tres aspectos: la consolidación fáctica de la democracia electoral en toda la región, la insatisfacción de los resultados de aquella democracia en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política, y las nuevas innovaciones democráticas basadas en principios de generalización de los derechos, apertura de espacios públicos con poder de decisión, participación política de los ciudadanos e inclusión de las diferencias: “La democracia participativa tiene otra visión cuyo fundamento es la ampliación del concepto de política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos, de lo que se deriva una noción de democracia como un sistema articulado de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen en la vigilancia del ejercicio de gobierno” (Dagnino et al 2006, 19).

Los autores analizan las relaciones entre sociedad civil y Estado (trayectorias) a través de estudios de caso, dentro de los cuales postulan que el potencial democratizador de las trayectorias analizadas no se origina en las características o atributos personales de los activistas, sino en la naturaleza y destino de los proyectos que conducen la acción social y política de los actores. “Las trayectorias analizadas revelan que esos tránsitos tienen mayores probabilidades de producir avances democratizantes cuando hay una correspondencia del mismo proyecto democrático participativo en ambas esferas de actividad y con una correlación favorable de fuerzas sociales e institucionales” (Dagnino et al 2006, 89).

En el debate más reciente sobre las innovaciones democráticas, en el que se inserta el PP, nos encontramos con las configuraciones a nivel conceptual que realizan Gurza y Isunza (2009, 20) para pensar la relación existente entre participación, control social y representación en el marco de los PP. Los autores sostienen dos argumentos: i) las modalidades más exigentes de control se producen como prácticas de representación por representantes de la sociedad civil organizada; y ii) lo que está en el centro del debate de la pluralización de la representación es el control de los controladores, la doble faz de la rendición de cuentas social; esto implica que los representantes ejercen control sobre el poder público pero su público o bases también ejercen control sobre ellos. Frente a esto, los autores señalan que la representación no se opone a la participación, sino que dentro de las innovaciones democráticas las dos sufren el problema de la autorización. Y en este sentido, la rendición de cuentas ha sido rescatada como una vía alternativa para dotar de legitimidad a las nuevas prácticas de representación.

El análisis sobre la doble faz de la rendición de cuentas social es oportuno para la presente investigación toda vez que desarrolla un marco analítico tomando en consideración la forma de la participación ciudadana en las diferentes innovaciones democráticas, esto es en la mayoría de los casos, una participación en representación de la sociedad civil organizada. En los procesos de los PP generalmente se han desarrollado con la participación ampliamente mayoritaria de representantes de organizaciones sociales, por lo que es pertinente analizar cómo se construye el proceso de control de los representantes de las organizaciones, y el de estos sobre las autoridades del poder público local.

En consecuencia, es necesario analizar la forma en que se despliega la participación ciudadana en los PP con el objetivo de determinar si es una participación ciudadana deliberativa y de toma de decisiones, o el PP aparenta ser participativo. Miller, Hildreth y Stewart (2017) proponen un marco conceptual heurístico para analizar los diferentes modos de participación de los PP, este marco se compone de cuatro categorías y cada una presenta una escala de menor a mayor participación. Las categorías en sus escalas más altas se refieren a: i) selección participante: acceso abierto con esfuerzos reales de incluir a grupos no representados, a través del “reclutamiento” que incrementa la participación de minorías y residentes pobres; ii) comunicación: la comunicación deliberativa, formada por discusiones razonadas que comprenden

la presentación de soluciones alternativas como también la consideración de las fortalezas y debilidades de cada visión, y debates más estructurados con reglas mínimas, facilitadores y tiempos de intervención con el fin de dotar de equidad a los participantes; iii) toma de decisiones: en colaboración comprende deliberación y una autoridad compartida; y iv) autoridad: de jure que el ciudadano tenga el poder de tomar decisiones sobre la política pública, aspectos generales de la administración local, y ser capaces de establecer las condiciones bajo las cuales estas decisiones se modificarán. Algunas características de las diferentes categorías de los modos de participación están relacionadas por lo que, existe una interacción entre los distintos modos presente en el análisis.

Siguiendo esta línea, Parés y Castella (2009) plantean algunos parámetros de calidad democrática para analizar si los MPC son participativos: i) los participantes: extensión; diversidad; y representación, parámetros que tienen relación con el número de participantes, la representación de diversos intereses en especial los tradicionalmente excluidos; ii) la temática del proceso: procedencia y temas, estos tienen relación sobre el origen de las propuestas y el enfoque barrial o colectivo de los temas sometidos a deliberación; iii) el método participativo: grado de participación, calidad de la información, deliberación y presupuesto; y, iv) las consecuencias del proceso: incidencia, aprendizaje de los agentes.

Finalmente, después de la revisión y planteamiento teórico, previo a la formulación de la hipótesis que guiará el trabajo de campo, es importante tener en cuenta que, en el Ecuador la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, junto con otros marcos legales, regula la implementación obligatoria del proceso de los PP en los gobiernos locales. Este proceso requiere que los gobiernos locales involucren a los ciudadanos y organizaciones sociales en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos anuales, sobre la base de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Se establece que la toma de decisiones se las realizará a través del debate público y con el objetivo de alcanzar la justicia redistributiva en las mismas; así como un seguimiento permanente de la ejecución del presupuesto. En el proceso existen otras instancias de participación, órganos ciudadanos y mixtos (con autoridades locales y funcionarios públicos) de gestión y toma de decisiones sobre el presupuesto y la planificación local. Por lo tanto, los

gobiernos locales deben instrumentar el proceso a través de su normativa para cumplir con los fines establecidos por la ley, es decir construir su propio diseño de los PP.

La revisión de la literatura especializada se centra en analizar las características o principios del diseño de los mecanismos participativos con poder de decisión, el contexto político en el que emergen, el marco normativo, las relaciones de los actores y el modelo de gobierno en el que se desarrolla la participación ciudadana, así como los efectos o consecuencias de estos modelos de gobernanza participativa. Estos aspectos pueden ser analizados para identificar si dentro de un gobierno local, la implementación de una instancia participativa, como los PP, puede contribuir al fortalecimiento de la democracia, esto en términos de inclusión, redistribución justa de los recursos públicos, legitimación de las decisiones colectivas a través de la deliberación, ejercicio participativo activo de los ciudadanos, transparencia y control de representantes.

En este contexto, con el fin de plantear un marco analítico que permita analizar e identificar la conceptualización y consecuencias de los gobiernos participativos con poder de decisión<sup>2</sup> se plantea el análisis de la presente investigación considerando las interrelaciones entre tres aspectos fundamentales para identificar las consecuencias del análisis interrelacionado de los tres aspectos:

- i) **Contexto Político:** En este aspecto se analizará el contexto político en el que emergieron los PP en el GAD Municipal Ambato, las relaciones y trayectorias de gobernanza entre los ciudadanos, organizaciones sociales y las autoridades electas, la voluntad política de las autoridades para la implementación de los PP. Finalmente se sistematizará la información en la siguiente matriz de análisis.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Partir del concepto de los PP como Gobierno Participativo con Poder de Decisión, GPPD, permite establecer un marco teórico y también metodológico de investigación que facilita describir y analizar cada dimensión, de forma interrelacionada, de los PP teniendo siempre como eje central el potencial democratizador del MCP, desde el cumplimiento de ciertos principios democráticos. Es este sentido, se considera un concepto adecuado para resolver la pregunta de investigación, que pretende dar cuenta si los PP en el GAD Municipal Ambato han profundizado la democracia local; sin ser menos importante, los beneficios adicionales que podría generar el proceso de PP en las relaciones político – sociales locales, sin embargo, no es el punto central de investigación. Adicionalmente, el marco legal ecuatoriano describe ciertos principios, y obligaciones en el proceso de los PP para los GADs a nivel nacional, que se ajusta a la descripción de los PP como GPPD.

<sup>3</sup> Esta matriz de análisis se toma del trabajo *Participación de la Sociedad Civil en el Ecuador 2008-2018: Diseños Institucionales, Conflicto y Participación Popular en la Política Pública. Caso: El Presupuesto Participativo en el Municipio de Ambato 2014-2017*, Ramírez Gallegos Franklin (investigador coordinador) López Mariela Investigadora.

Tabla 1.1. Contexto Político

<b>Demanda de participación</b>	<b>Voluntad de la sociedad política</b>	<b>Conflictividad en el Sistema Político</b>	<b>Coaliciones Participativas</b>
-Alta, media, baja	-Apoyo / Rechazo de Alcalde y Concejo Cantonal a la implementación de los PP	-Fragmentación, oposición o apoyo entre actores políticos para el gobierno local	Nexos cooperativos entre ciudadanos, políticos y funcionarios municipales.

**Fuente:** Trabajo de campo 2018

- ii) **Diseño Institucional:** Se analizará el diseño institucional formal del proceso del PP en el GAD Municipal Ambato, con el fin de identificar si el diseño institucional y el marco normativo de los PP se ha establecido criterios que producir consecuencias de fortalecimiento de la democracia local, de acuerdo con lo descrito en la participación sustantiva, o por el contrario, estos criterios no alcanzan el potencial democratizador de una instancia participativa, de acuerdo con lo descrito en la participación instrumental. Para conceptualizar el marco institucional en el que se deben desarrollar los PP se utilizará la siguiente matriz:<sup>4</sup>

Tabla 1.2 Criterios del Diseño Institucional:

<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>	<b>Arreglo Avanzado /Arreglo Mínimo</b>	<b>Descripción Participación Sustantiva: en función de lo previsto en la normativa</b>	<b>Descripción Participación Instrumental: en función de lo previsto en la normativa</b>
<b>1. Reclutamiento</b>	Grado de participación de los excluidos	Acciones afirmativas / Acciones de trato igualitario	Faculta que el municipio realice acciones previas al proceso de los PP para incluir la participación de grupos excluidos y	No permite ninguna diferenciación de acciones respecto de grupos

<sup>4</sup> Se plantea una metodología de análisis, teniendo como referencia la planteada por Cabannes 2004; 2005, Ruiz 2007, Montecinos 2011, Goldfrank 2006, Blanco 2002, Avritzer 2002, Smith 2009, Baiocchi 2003, Fung y Wright 2015, Goldfrank y Schneider 2006, Ganuza 2005, Miller, Hildreth y Stewart 2017, Parés y Castilla 2009.

			minorías. Además, permite la aplicación de acciones afirmativas previo a la toma de decisiones para favorecer demandas de grupos excluidos y minorías	excluidos o minoritarios.
<b>2. Control Societal Ciudadano</b>	El control de los ciudadanos a los controladores	Mecanismos de rendición de cuentas / sin mecanismos de rendición de cuentas	Exige que los delegados ciudadanos y representantes de organizaciones cuenten con procesos específicos de rendición de cuentas	No exige que los delegados ciudadanos y representantes de organizaciones cuenten con procesos específicos de rendición de cuentas
<b>3. Debate Público</b>	Deliberación: Se refiere a la forma de comunicación que mantienen los actores, ciudadanos entre ellos mismos y con las autoridades locales, durante el debate público. En este sentido, toma en consideración: la forma en que se organiza el debate; existen facilitadores del debate; técnicos	Deliberación / Negociación	Exige que el presupuesto se ponga a consideración de los ciudadanos en un debate público, discusión, diálogo, acción comunicativa.	No exige el desarrollo de un debate público para elaborar el PP, o permite otros canales para proponer y alcanzar el cumplimiento de demandas. No existe ampliación de preferencias

	que intervengan para aclarar puntos controvertidos; los tiempos de las intervenciones; quien toma la palabra; las réplicas razonadas a los argumentos; intervenciones que promuevan acuerdos argumentados; intervenciones que promuevan acuerdos basados en el bienestar colectivo.			
<b>4. Toma de decisiones / cierre del debate</b>	Órgano de decisión de la priorización presupuestaria	Comisiones mixtas: ciudadanos, autoridades y funcionarios/ Comisiones de autoridades y funcionarios	Órgano mixto (autoridades y delegados ciudadanos en mayoría) que desarrolla las reglas básicas del proceso, prioriza los programas y proyectos, y prepara el proyecto final para el envío al ejecutivo local	Órgano integrado por autoridades y/o funcionarios que desarrolla las reglas básicas del proceso, prioriza los programas y proyectos, y prepara el proyecto final para el envío al ejecutivo local
	Instancia de aprobación final del presupuesto	Deliberación pública, los ciudadanos votan para	Se faculta que los ciudadanos y/o los representantes de las organizaciones sociales	Se permite que las autoridades locales tomen las decisiones sobre

		tomar la decisión sobre el presupuesto / Las autoridades locales toman la decisión final sobre el presupuesto	deliberen para tomar decisiones sobre el presupuesto previo al envío al órgano de decisión.	el presupuesto antes de enviarlo al consejo cantonal.
<b>5. Temática del proceso / formas de representación social</b>	La forma/metodología con la que se lleva a cabo el proceso – forma en la que se dirigen las demandas –a nombre de quien-	Temática / Territorial	Exige una metodología temática, enfocada a asuntos de interés colectivo/ Se presentan las demandas en representación de una organización social	Exige una metodología territorial, enfocada a la resolución de problemas micro locales/ Se presentan las demandas a nombre individual
<b>6. Información</b>	Grado de información, divulgación del proceso y aprobación de resultados	Amplia incluye: divulgación masiva del proceso de los PP, rendición de cuentas de los procesos participativos, información para representantes y ciudadanos	Permite que el municipio haga pública (divulgación web, rendición de cuentas de los procesos participativos, información para representantes y ciudadanos, medios de comunicación masivos) la información acerca de: proceso de los PP; la técnica sobre la	No exige que el municipio haga pública la información o sólo requiere sea pública algún tipo de información de: proceso de los PP; la técnica sobre la planificación municipal y la presupuestaria

		sobre proyectos que se pueden planificar a través del PP/ Restringida	planificación municipal y la presupuestaria	
<b>7. Presupuesto</b>	Porcentaje de los recursos debatidos	100% del presupuesto del gobierno local / un porcentaje del total del presupuesto del gobierno local	Exige el debate sobre todos los recursos del gobierno local proyectados para el año siguiente	Exige el debate de una parte los recursos del gobierno local proyectados para el año siguiente; o deja abierta la posibilidad de que sea todo o una parte.
<b>8. Fiscalización y Control Social</b>	Fiscalización y control de la ejecución	Comisión mixta y procesos específicos / Comisiones de autoridades y funcionarios	Permite la creación de comisiones ciudadanas que controlan y realizan el seguimiento de la ejecución del presupuesto aprobado.	Permite la creación de Comisiones de autoridades y/o funcionarios para el control y seguimiento de la ejecución presupuestaria.
<b>9. Liderazgo</b>	Rol de los funcionarios	Activamente involucrado / Pasivamente involucrado	Exige la coordinación/participación de las todas las unidades municipales en el proceso de los PP y la ejecución del presupuesto aprobado	No exige una coordinación/participación de las todas las unidades municipales en el proceso de los PP y la ejecución del

				presupuesto aprobado
	Rol del poder legislativo	Activamente involucrado / Pasivamente involucrado	Exige el involucramiento de los concejales/alcalde municipales con voz y voto en los órganos mixtos de participación y/o diferentes instancias participativas	No exige el involucramiento de los concejales/alcalde municipales con voz y voto en los órganos mixtos de participación y/o diferentes instancias participativas

**Fuente:** Trabajo de campo 2018

- iii) **Despliegue de la Participación Ciudadana<sup>5</sup>.**- El análisis del diseño institucional de los PP debe ir acompañado del análisis del resultado de la participación ciudadana desarrollada en este específico marco normativo del PP, para lo cual tomando las dimensiones señaladas se identificará como se desarrolló la participación de los ciudadanos dentro del proceso de PP en el GAD Municipal Ambato, con especial atención al ciclo del PP 2018 debido a razones metodológicas que se explicarán en el capítulo 2.
- iv) **Consecuencias y Principios Democráticos<sup>6</sup>.** – El análisis del contexto político en el que emergen los PP, el diseño institucional de los PP y su resultado en el desarrollo de la participación permite identificar si en el ciclo de los PP del GAD Municipal Ambato cumple con el potencial democratizador de una instancia participativa. A partir, de la identificación y análisis de los tres aspectos anteriores se describirá si en los procesos de

<sup>5</sup> Se plantea una metodología de análisis teniendo como referencia la planteada por los autores señalados en el marco analítico de Criterios del Diseño Institucional, y de Ford y Carné 2009, Zaremborg y Welp 2020, Vitale 2006, Abascal 2004, Nylén 2002, Bruele, Vidueria y Guevara 2020, Brugué 2009, Habermas 2005, Wampler y Avritzer 2004, Sintomer 2002, Maiz 2001, Montecinos 2009.

<sup>6</sup> Se plantea una metodología de análisis teniendo como referencia la planteada por los autores Fung y Wright 2015, Smith 2009, Fung y Olin 2003, Bolos 2010, Ganuza 2005, Nylén 2002, Aguirre 2012, Gurza e Isuza 2009,

los PP, objeto de estudio, se evidencia el aparecimiento de las siguientes consecuencias y principios democráticos:

Tabla 1.3 Consecuencias y principios democráticos

<b>Consecuencia del diseño del PP</b>	<b>Principio Democrático</b>	<b>Descripción de la dimensión</b>
Efectividad y Legitimidad	Orientación Práctica	Participación sustantiva en la dimensión de: temática del proceso, toma de decisiones
Equidad	Inclusión	Participación sustantiva en la dimensión de reclutamiento, debate público
Participación amplia y significativa	Empoderamiento Ciudadano	Participación sustantiva en la dimensión de: formas de representación, debate público, información
Gobernanza Flexible y Participativa	Control Popular	Participación sustantiva en la dimensión de: toma de decisiones, liderazgo, Fiscalización y control societal,

**Fuente:** Trabajo de campo 2018.

Las dimensiones que cumplen con una participación sustantiva tanto en el diseño institucional como en el despliegue de la participación se interrelacionan entre sí para cumplir con los principios democráticos y consecuencias de los PP.

El análisis de las interrelaciones entre los aspectos mencionados puede ser aplicado al estudio de diferentes dispositivos participativos o gobiernos participativos con poder de decisión, lo que permite la comparación entre cada uno de ellos y conclusiones entorno a la forma de participación, el tipo de diseño institucional que logró aplicarse y sostener en el tiempo, los modos de gobernanza inmersos en el desarrollo de los mecanismos participativos, el rol de los actores y su involucramiento.

**Hipótesis:** Las consecuencias del desarrollo de los PP en el GADM Ambato no cumplen con todos los principios democráticos del diseño institucional para fortalecer la democracia local. Esta hipótesis general se guiará por las siguientes preguntas e hipótesis conectadas a los principios democráticos:

¿ Los resultados del diseño institucional, del contexto político de implementación, y del despliegue de la participación ciudadana de los PP en el GADM de Ambato ha permitido la orientación práctica de la toma de decisiones sobre el gasto público local?

**Hipótesis a:** Los PP en el GADM Ambato cumplen parcialmente con el principio democrático de orientación práctica

¿ Los resultados del diseño institucional, del contexto político de implementación, y del despliegue de la participación ciudadana de los PP en el GADM de Ambato ha permitido la inclusión de nuevos actores, en la toma de decisiones públicas a través de la deliberación?

**Hipótesis b:** Los PP en el GADM Ambato cumplen parcialmente con el principio democrático de la inclusión y la deliberación pública

¿ Los resultados del diseño institucional, del contexto político de implementación, y del despliegue de la participación ciudadana de los PP en el GADM de Ambato ha permitido el empoderamiento ciudadano?

**Hipótesis c:** Los PP en el GADM Ambato cumplen parcialmente con el principio democrático de empoderamiento ciudadano

¿ Los resultados del diseño institucional, del contexto político de implementación, y del despliegue de la participación ciudadana de los PP en el GADM de Ambato ha permitido el control popular de los representantes locales (autoridades y representantes sociales)?

**Hipótesis d:** Los PP en el GADM Ambato no cumplen con el principio democrático de control popular.

## Capítulo 2

### Metodología

El marco teórico, que guía el desarrollo de la investigación, requiere el planteamiento de una metodología que permita una comprensión profunda de las dinámicas políticas y sociales de los actores, en relación con la implementación del diseño institucional de los PP, las condiciones del contexto y en consecuencia con el desarrollo de la participación ciudadana. Por lo tanto, el enfoque de la metodología es cualitativo, en tanto este permite conocer a detalle las diferentes relaciones, actores, significado de acciones sociales, factores clave, y el contexto de las dimensiones que atraviesan la pregunta de investigación (López 2018).

De manera general, el enfoque cualitativo, en términos de Ragin (1994) permitirá en este caso el progreso de la teoría sobre el desarrollo de la participación ciudadana en las innovaciones democráticas, e inclusive dar voz a ciertos grupos (participantes y autoridades locales) (López 2018). Finalmente, esta comprensión a profundidad tiene como objetivo establecer inferencias descriptivas en el estudio de caso del GADM de Ambato como unidad de análisis primaria (Gerring 2004). Con el objetivo de conocer cómo se ha desarrollado la participación ciudadana en los procesos del PP en el periodo de tiempo comprendido entre el 2014 al 2017, y cuál es el grado de su potencial democratizador (López 2018).

Con el fin de lograr inferencias descriptivas se realizará un estudio de caso entendido como un estudio intensivo de una unidad de análisis con el propósito de entender a un número más amplio de unidades de análisis similares (Gerring 2004). La unidad de análisis primaria es el GAD Municipal Ambato, en la que se implementa el PP, en el periodo de tiempo comprendido entre el 2014 y el 2017. Se realizará un caso de estudio entre cuatro subunidades: 1) proceso de PP 2015 (desarrollado en el año 2014); 2) proceso de PP 2016 (desarrollado en el año 2015); 3) proceso de PP 2017 (desarrollado en el año 2016); y, 4) proceso de PP 2018 (desarrollado en el año 2017).

Es necesario hacer dos precisiones respecto al proceso de los PP y su relación con el planteamiento metodológico. Por un lado, el proceso de presupuesto participativo se lleva a cabo de manera anual: cada año se realiza un proceso de los PP entre el mes de agosto y octubre con el

fin de aprobar el presupuesto que ejecutará el GAD Municipal el año siguiente. Los procesos deben aplicar la normativa contenida en la ley y la ordenanza, pero además cada proceso tiene sus particularidades normativas cada año. Por ejemplo, puede variar el monto del presupuesto sometido al proceso de los PP o la organización con la que se lleve a cabo las rondas deliberativas. Por esta variación, es conveniente analizar los diferentes años en lo que respecta al diseño institucional con un marco metodológico que permita comparaciones subnacionales dentro y con otros países en una agenda de investigación futura. Además con el marco analítico propuesto, el análisis del caso de estudio permitirá su comparación con otros mecanismos participativos sobre si estos han permitido el fortalecimiento de la democracia.

Por otro lado, respecto del análisis del desarrollo de la participación ciudadana esta se analizará en el proceso del PP del año 2017, toda vez que para el análisis de quién participa, de qué forma, sobre qué tema discute y si existió o no deliberación, es decir para la identificación y el análisis del despliegue de la participación ciudadana dentro del diseño de los PP del GAD Municipal Ambato, es necesario un conocimiento in situ del desarrollo de los PP, por lo tanto, está será abordada desde dos métodos cualitativos: la observación no participante en la etapa deliberativa del proceso, y las entrevistas a profundidad que se realizarán a: autoridades locales, funcionarios públicos vinculados al proceso, delegados ciudadanos al Consejo de Planificación Cantonal Participativa y a los representantes de las organizaciones sociales que intervienen en el proceso. Además, se plantea un análisis del diseño institucional formal que ha guiado el proceso de los PP desde el año 2014 al 2017.

El análisis del desarrollo de la participación ciudadana vinculada al del diseño institucional tiene como objetivo dar cuenta de la dinámica entre arreglos institucionales formales y la acción de los ciudadanos, la influencia que tiene los arreglos institucionales en el comportamiento de los participantes en el proceso y la acción de los ciudadanos y/o reglas informales en el despliegue de la participación ciudadana, en consecuencia, poder identificar y describir de forma integral el tipo de participación institucional que se desarrolló en términos de fortalecimiento de la democracia local.

En esta investigación se ha conceptualizado la participación sustantiva e instrumental para describir el potencial democratizador de los PP en el GADM de Ambato. Desde una metodología cualitativa los conceptos son definiciones que guían la investigación, sin embargo, a medida que el trabajo de campo es desarrollado, estas definiciones pueden irse tornando más precisas. Se trata entonces de tipos ideales, de cómo se puede entender a la participación, para lo cual se propone una estructura conceptual de características necesarias que, al cumplirse, en suma, se convierten en suficientes, para definir positivamente lo que debe entenderse por participación sustantiva y la participación instrumental como su polo negativo (Goertz 2006).

En la propuesta teórica se estableció la matriz con la que se analizará y describirá el diseño institucional de los PP y el despliegue de la participación ciudadana. El análisis para determinar a qué tipo ideal, participación sustantiva o instrumental, se acerca más la participación en los procesos de los PP se lo realizará por cada dimensión, entendiendo que la participación sustantiva tiene un grado más alto de potencial democratizador. Es importante el análisis particular de cada dimensión para tener la oportunidad de dar cuenta en que aspectos el proceso de los PP del GAD Municipal Ambato está en un camino más avanzado hacia el fortalecimiento democrático y que aspectos se encuentran en etapas tempranas, es decir, tener la oportunidad de dar cuenta el efecto virtuoso de los PP en las diferentes dimensiones.

Tener la posibilidad de analizar el diseño institucional formal y la participación real es esencial para la investigación, pues contribuye a dar cuenta de los incentivos que genera la normativa, si las reglas como están concebidas y la dinámica de los actores en conjunto producen en la realidad el tipo de participación para el cual fueron diseñadas. Además, al analizar cualitativamente el desarrollo de la participación en el proceso de PP nos permite conocer y explicar ¿qué tipo de dispositivo democrático es el presupuesto participativo?, ¿quién participa?, ¿sobre qué se participa?, cuándo se participa?, ¿cómo se cierra el debate?, ¿existe empoderamiento ciudadano?, ¿quién controla a los controladores?; respuestas que en conjunto pueden dar cuenta a que tipo ideal de participación ciudadana se acercan los PP del GAD municipal Ambato, en la medida que la participación provoca las consecuencias atadas a los principios democráticos propuestos en el marco teórico.

Es necesario analizar el diseño institucional de los PP en el GADM de Ambato para conocer si aquel es uno que posibilita una participación sustantiva o instrumental, y qué tipo de resultados presenta su implementación. Este análisis se realiza con el fin de identificar cual ha sido la normativa que ha regido los diferentes procesos de PP. El diseño institucional analizado será el establecido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (2011), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), Ordenanzas y reglamentación interna y resoluciones del GADM de Ambato que regulen el sistema de participación y el proceso de los PP. Los datos sobre la normativa serán obtenidos del registro oficial en el caso de leyes; y, ordenanzas, reglamentación y resoluciones del archivo municipal de la Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana y Control Social y de la Secretaría General del municipio.

Para el análisis descriptivo del diseño normativo se considerará que, si el diseño institucional implementado en el GAD Municipal Ambato cumple con todos los arreglos avanzados, de la matriz Criterios del Diseño Institucional (Tabla 1.2) propuesta en el marco teórico, entonces este facilitaría que se acerque al tipo de participación ciudadana sustantiva, y con los arreglos mínimos al tipo de participación instrumental, de acuerdo con cada dimensión. El análisis se realizará en el periodo comprendido entre el 2014-2017, tiempo durante el cual se desarrollaron los ciclos del PP de 2015, 2016, 2017 y 2018.

Adicionalmente, y no menos importante, se analizarán los factores de contexto social y político en los cuales emergió el PP y su desarrollo, para lo cual se realizará un análisis documental de los archivos del municipio que tengan relación con el proceso de aprobación de las regulaciones de las diferentes instancias participativas, en especial las discusiones del Concejo Municipal para la aprobación de la Ordenanza Municipal que Crea y Norma el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, y el proceso de designación de los delegados ciudadanos al Consejo de Planificación Participativa del GADM de Ambato.

Es importante analizar cuál ha sido el desarrollo de la participación ciudadana y el rol de las autoridades locales y funcionarios públicos del GADM de Ambato. Este análisis se llevara a cabo

en el proceso de PP del 2018. Como se señaló, este análisis se procesarán a través de dos herramientas cualitativas: i) observación no participante de las diferentes fases del proceso de PP 2018; y, ii) entrevistas a profundidad a las autoridades locales, funcionarios públicos, representantes de las organizaciones sociales participantes; de manera transversal se incluirá el análisis documental.

Por un lado, el método observacional promete, entre otras áreas, resultados sustantivos en su potencial para una mayor y mejor comprensión y medición de conceptos que son utilizados en la teoría e investigación política: la participación individual en grupo, comportamiento de liderazgo, formación de coaliciones y procesos de conflicto y compromiso, que son objeto de estudio a través de la observación directa y la medición (Schubert, 1998). Este es el caso de análisis de las sesiones deliberativas de los PP 2017 (López 2018).

La observación no participante es un método de investigación cualitativa que pretende dar cuenta, de los fenómenos sociales a partir de la observación de contextos y situaciones en las que se producen los procesos sociales (Sánchez 2013); en la presente investigación, se pretende dar cuenta de la interacción de los ciudadanos en la etapa deliberativa del PP, el sentido y significado de las demandas sociales y las condiciones del debate público (López 2018). De acuerdo con Sánchez, “la observación no participante es una mirada desde lo externo, donde el investigador se comporta simplemente como un visitante en el escenario, haciendo entrevistas y observación ocasional” (Sánchez 2013, 97). Además, el autor menciona que este tipo de observación evita que el investigador se confunda con el nativo, objetividad que se debe mantener para dotar de rigor científico al método.

La observación no participante es una observación sistemática y estructurada sobre un escenario determinado, que tiene como guía unas categorías de análisis previamente definidas, sin que esto restringa el análisis inductivo-deductivo que debe realizar el investigador en cada observación (Ragin 1994). Esta flexibilidad, sin perder la rigurosidad científica, permite a la observación participante en tanto método cualitativo, delinear mejor los conceptos y categorías del marco analítico. De forma general, la observación no participante adquiere rigor científico cuando tiene como guía el planteamiento teórico, los datos son registrados de forma sistemática, ordenados de

forma reflexiva y crítica y puestos en diálogo con la teoría en el registro final de la observación (Ragin 1994)<sup>7</sup>.

Es preciso probar marcos analíticos en la investigación a profundidad de un caso de estudio, para lo cual el camino que nos traza la observación no participante es adecuado, pues permite observar, manteniendo en lo posible la objetividad, como se desenvuelve la participación de los ciudadanos en el escenario público de los Ejes Deliberativos (López 2018). Además, este método observacional nos permitirá comprender las relaciones entre los actores sociales que participan en el escenario, y las condiciones de contexto, que determinan de cierta manera lo sustantivo de la participación. Finalmente, al ser la primera investigación en su tipo, el análisis del GAD Municipal Ambato permitirá progresar en la teoría, con una mejor precisión del marco analítico, gracias al proceso de doble vía que genera el método: inductivo y deductivo presente en la investigación (López 2018).

Las categorías que servirán de guía para la observación no participante en el desarrollo de la participación están descritas en la matriz de Criterios del Diseño Institucional (Tabla 1.2), propuesta en el marco teórico, junto con el criterio para considerar la participación sustantiva, es decir una participación que posibilita el fortalecimiento de la democracia y el cumplimiento de los principios del diseño institucional, o instrumental, cuando habido un despliegue de la participación sin que aporte su desarrollo a la profundización de los ideales democráticos.

Por otro lado, la entrevista cualitativa es considerada como una situación construida o creada con el fin específico de que un individuo se pueda expresar acerca de su pasado, presente y sobre sus intenciones de futuro. Por lo tanto, la entrevista es un mecanismo controlado donde interactúan personas –el entrevistado y el entrevistador- y en medio de ellos un proceso de intercambio simbólico que retroalimenta este proceso (Vela Peón 2001). Aunque las situaciones son creadas o simuladas en una entrevista, no se considera a la misma como un experimento de laboratorio, pues tanto el entrevistado y el investigador no pueden aislarse completamente de las normas propias de sus contextos socioculturales, entonces “los procesos de comunicación e interacción social cuasi-naturales en la vida cotidiana se simulan o se transforman en las entrevistas con el

---

<sup>7</sup> El registro de la Observación No Participante se encuentra en el Anexo 2.

propósito de obtener información pertinente, de acuerdo con una demanda de estudio” (Valles 2009).

El tipo de entrevista que se aplica en la presente investigación es la entrevista a profundidad, pues se requiere abarcar un amplio espectro de temas y de tipo semi-estructurada, la cual se caracteriza por tener para cada entrevistado un guion de temas, un mismo contenido más no un mismo orden necesariamente, y permite realizar tipologías de entrevistados en términos de actores (Zapata-Barreno y Sánchez-Montijano 2011). Estas entrevistas permitirán obtener información a través de un proceso de comunicación entre el investigador y algunos actores clave; se percibe al actor como una persona que construye sentidos y significados de su realidad, en este caso sobre el desarrollo de los procesos de los PP.

Las entrevistas semi-estructuradas se las realizará a los funcionarios públicos municipales (directores de área y los intervinientes en el proceso de los PP); al alcalde y concejales; a los representantes/delegados de las organizaciones sociales que participaron en el proceso de los PP 2017; a los delegados ciudadanos al Consejo de Planificación Participativa del GAD Ambato. Este tipo de entrevistas no exige la aplicación rígida de preguntas pre-elaboradas, pero sí una guía de temas que se deben abarcar. En este caso se propone temas guías de los cuales se pretende extraer la mayor cantidad de información para identificar a qué tipo ideal se acerca en cada dimensión<sup>8</sup>.

Las entrevistas a los funcionarios y autoridades locales pretenden identificar cuáles son las actitudes de estos actores frente al proceso de los PP y de la participación ciudadana en la toma de decisiones municipales; las capacidades administrativas, la voluntad política, así como una actitud incluyente y democrática, características que permiten el fortalecimiento de la democracia local en la implementación de los PP (Montecinos 2011, Goldfrank 2006, Welp y Schneider 2011).

---

<sup>8</sup> Los actores sociales, autoridades electas y funcionarios municipales que se entrevistaron y las guía para la entrevista se encuentra en el Anexo 3.

Las entrevistas a los representantes/delegados de las organizaciones sociales tienen como objetivo conocer el significado del proceso de los PP para los actores ciudadanos, algunos aspectos de los procesos democráticos internos de cada organización respecto de las demandas presentadas y el control a sus representantes (Gurza y Isunza 2009) y finalmente conocer la visión de estos actores en relación a las formas de procesar las demandas en el GADM de Ambato.

La metodología de análisis interrelacionado de las tres dimensiones: contexto político, diseño institucional y despliegue de la participación ciudadana, pretende establecer un marco metodológico que posibilita la comparación entre diferentes procesos de presupuesto participativo e incluso diversos mecanismos de participación ciudadana, teniendo como guía el potencial democratizador de sus efectos.

Este tipo de análisis permite entender cada una de las dimensiones, sus relaciones y efectos en el desarrollo de los PP y su potencial democratizador y describir la forma en que se encuentra configurado el espacio socio-estatal del GAD Municipal Ambato respecto de su gestión pública y política. Es importante plantearse una metodología que permita comparaciones entre un número grande de casos e interrelacionadas entre los MCP, pues permite describir las diferentes dimensiones en las cuales los distintos tipos de dispositivos participativos confluyen en su potencial de profundizar la democracia.

## Capítulo 3

### Análisis de datos

#### 3.1. Contexto político de implementación de los PP en el GAD Municipal Ambato

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato –GADMA- tenía la obligación inmediata, a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana –LOPC- de implementar el proceso de los presupuestos participativos en su nivel de gobierno<sup>9</sup>, es decir a partir de abril de 2010. Además, en el mismo año, se emitió el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD-, estableciendo como competencia para el GADMA el implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática en la acción municipal.<sup>10</sup>

A este marco normativo nacional, para el caso del GADMA, se suma la tradición de la participación ciudadana institucionalizada en el Nuevo Modelo de Gestión Gobierno de Tungurahua en el año 2003, misma que se ejecutó desde el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Tungurahua. Inclusive el GADMA ha estado involucrado con anterioridad en procesos de articulación y cogestión participativa, propiciados por los esfuerzos de diversos actores públicos y privados a nivel provincial; como ejemplo de estos esfuerzos está el Comité de Erupciones Emergentes en las erupciones volcánicas –COORPOAMBATO-, 1999.<sup>11</sup>

Desde el siglo XIX, a decir de Ospina (2011), en la provincia de Tungurahua, existía una sinergia y convergencia social compuesta por una gama amplia de actores, en la figura coalición dominante, que marcó la relación de los actores en el territorio, esta coalición estaba facilitada por las condiciones de relativa igualdad socioeconómica (entre terratenientes –luego industriales- y campesinos). Otra característica clave para entender el carácter más horizontal de las relaciones sociales en la provincia es la cualidad urbana de desarrollo centrado en la prosperidad de Ambato y su constitución como mercado central e importante en toda la sierra.

A fines de los años 90, el GAD Municipal Ambato tenía problemas de estabilidad institucional, transparencia en la gestión pública, crecimiento de la pobreza, afectación al crecimiento

---

<sup>9</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana, artículo 68.

<sup>10</sup> Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización, artículo 54, literal d).

<sup>11</sup> [www.corpoambato.org.ec](http://www.corpoambato.org.ec)

Económico (Ospina 2011); en esta década, es decir en los periodos de gobierno de 1992-1996 y 1996-2000, el despacho de la alcaldía de la ciudad de Ambato lo ocupó Luis Fernando Torres, quien ganó las elecciones auspiciado por el Partido Social Cristiano (PSC).

Los problemas en la gestión pública local generan un campo socio político de nexos cooperativos entre organizaciones sociales, industria, pequeños productores y artesanos, y partidos políticos del espectro político de izquierda; es así que, con el auspicio de la alianza política entre la Izquierda Democrática y el Partido Socialista se eligen Prefecto y Alcalde, Fernando Naranjo y Fernando Callejas respectivamente. Este nexo cooperativo entre partidos políticos, organizaciones, empresa y comercio tenía como uno de sus objetivos la implementación de un nuevo modelo de gobierno con la participación de todos los sectores a nivel provincial<sup>12</sup>.

El año 2001, previo a la implementación del NMG, se dió un diagnóstico de la Provincia, donde se encontró que aún persistía: i) Obras electoreras que no respondían a la real solución de las necesidades de la comunidad; ii) Limitada participación ciudadana en decisión de obras y presupuestos seccionales; iii) gestión desarticulada de los sectores público y privado; iv) Individualismo (Agenda de Tungurahua 2015 - 2017)

En palabras del prefecto Fernando Naranjo (2009, 10), el Nuevo Modelo de Gestión de la Provincia, NMG, se implementa debido a que “cuando llegamos al poder en el año 2000 había muy poca planificación, no había participación ciudadana y las decisiones institucionales las tomaban quienes políticamente habían llegado a desempeñar el cargo. No había ninguna incidencia de la ciudadanía en las instituciones (...). Lo que nos pareció necesario fue agrupar todos esos conceptos en un sólo objetivo. Con esto iniciamos lo que término llamándose el Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua“ (entrevista a Fernando Naranjo en Clark y Martínez 2015<sup>13</sup>). La forma de gobernanza que venía desarrollandose en la Pronvincia, en opinión de las nuevas autoridades electas, no permitía el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones de la

---

<sup>12</sup> Paltán Julio, Participación Ciudadana y Cogestión del Agua en el Nuevo Modelo de Gestión de la Provincia de Tungurahua, Tesis Maestría en Políticas Públicas, FLACSO-Ecuador, [www.flacsoandes.edu.ec](http://www.flacsoandes.edu.ec).

<sup>13</sup> La entrevista al Prefecto Fernando Naranjo forma parte del artículo de Clark y Martínez: Tungurahua: un caso ejemplar del desarrollo económico territorial en Ecuador.

gestión y el desarrollo local, por lo que, acordar un nuevo modelo de gestión era fundamental para la gobernanza local.

En este contexto, en el año 2004, en la II Asamblea Provincial de Tungurahua, los actores sociales y políticos de la alianza y otros vinculados al nuevo modelo de gobierno<sup>14</sup> conformaron el nuevo modelo de gobierno en Tungurahua con la Cámara de Representación Provincial como órgano máximo de gobernanza, se suscribió el pacto social y la creación de la Junta de Gobierno<sup>15</sup>. “Esto inicio como un sueño, en donde se presentó una idea que se fomentó y trabajó entre todos, porque fue la gestión participativa de los ciudadanos de Tungurahua la que hizo posible que hoy sea una realidad” (Fernando Naranjo en La Hora 2004)<sup>16</sup>.

En la III Asamblea Provincial de Tungurahua que se desarrolló en el año 2006, se aprobó la primera Agenda Provincial, con la presencia de 630 representantes de organizaciones públicas y privadas, la cual sirvió de guía para la gestión local de los años entre 2006-2009 (Agenda de Tungurahua 2015-2017). La Agenda de Tungurahua establece los objetivos de trabajo del gobierno provincial, alrededor de tres ejes: agua, gente y trabajo y señala que, los principios de representatividad, corresponsabilidad y responsabilidad son la base del NMG (Agenda de Tungurahua 2015-2017). Con estos principios del NMG, la provincia persigue lograr siete resultados: “i) Poder Provincial: es el gobierno conformado por todos los actores el que decide; ii) Sinergias: multiplicación de beneficios a través de la cooperación y alianzas; iii)

---

<sup>14</sup> Nuevo Modelo de Gestión 2011, GAD Provincial Tungurahua: Cooperación Internacional: Alemana: GIZ; Suiza: CUZUDE, Europea: KFW; Fondo de Manejos de Páramos y Lucha contra la Pobreza; Sector Productivo: industrias, artesanos, sindicatos, textiles, campesinos, agro ecológicos, cuero y lácteos; Organizaciones Sociales: urbanas de mujeres, 70 barrios a nivel provincial, estudiantes de colegio Red de Consejos Estudiantiles, adultos mayores, personas con discapacidad; Unidades de Movimientos Indígenas y Campesinos de Tungurahua: MIT-CONIE, MIT-FENOCIN, AIET-FIENE, UNOCANT, KIPU, UOCAIP, COCP, COCAP, UNOPUCH, FECOPA, FSO, Asociación Nueva Vida de Santa Rosa, ASOPARSOQ, Asociación de Mujeres Capillita de la Comunidad Illagua Chaupiloma, JAAPARY; Asociación de Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de Tungurahua AGOPARTUN; transportistas, Comité Provincial de Mujeres, Federación de Colegios de Profesionales; Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales: Ambato, Baños Cevallos, Mocha, Patate, Pelileo, Pillaro, Quero Tisaleo; ONG’S: Fundación Marco, Fundación Pastaza, Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas, Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas; Juntas de Regantes: 270 juntas de riego.

<sup>15</sup> La Junta de Gobierno se integró con el Prefecto, los alcaldes de provincia, presidente de la Asociación de las Juntas Parroquiales y Rurales, Gobernador de la Provincia, representante de los consejeros provinciales, y delegados ciudadanos de los ejes de trabajo, representantes del Movimiento Indígena, de la Asociación de Indígenas Evangélicos, del Movimiento de Jóvenes, del Movimiento de Mujeres; La Hora, abril 17 del 2004: Se conformó Gobierno Provincial.

<sup>16</sup> La Hora, abril 17 del 2004: Se conformó Gobierno Provincial.

Transparencia: en la gestión y uso de recursos; iv) Capacidad: apropiación e implementación de roles y competencia de los actores en la solución de problemas; v) Planificación Integrada: planificación que va más allá de objetivos aislados; vi) Sostenibilidad: consolidar el proceso de forma autónoma de las autoridades locales de turno; y, vii) Respeto a la diversidad: promoción de la equidad de género, de la diversidad y atención a grupos vulnerables (Agenda de Tungurahua 2015-2017).

La Agenda de Tungurahua que es el marco de gestión para la presente investigación es la aprobada para el 2015-2017, la cual se ratifica en los principios y resultados que se estableció para el NMG, y además recoge las propuestas presentadas en los tres parlamentos ciudadanos: agua, gente y trabajo. En cada parlamento, se establece y priorizan planes, programas y proyectos que se pretende conseguir en los próximos dos años; también hay proyecciones acordadas en mesas de trabajo por los Movimientos Indígenas y Campesinos de Tungurahua, por el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador Tungurahua. Es de resaltar que dentro de la agenda se establecen proyecciones para el Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua y del Centro de Coordinación de Proyectos de Tungurahua<sup>17</sup>.

El gobierno provincial, en el año 2011, formaliza el diseño institucional del NMG, y expide una ordenanza codificada que organiza y profundiza la institucionalización del nuevo modelo de gobierno participativo, además que se articula con la legislación vigente (COOTAD – LOPC). Esta formalización del marco normativo se llevó a cabo después de siete años que en la provincia de Tungurahua se planificaba y ejecutaban proyectos bajo el paraguas del NMG por acuerdo de los actores involucrados.

Mientras Tungurahua mantenía un NMG participativo, a nivel nacional, en el año 2010, entra en vigencia la LOPC y el COOTAD, normas de aplicación general que obligan a todos los niveles de gobierno implementar mecanismos de participación ciudadana para, entre otros temas, planificar el presupuesto y desarrollar la gestión local, además obliga a los GADs a articularse a un sistema de participación ciudadana transversal, a través de diversos mecanismos de participación ciudadana. El alcalde del GADMA en 2012 mediante resolución administrativa

---

<sup>17</sup> Agenda de Tungurahua 2015-2017, GAD Provincial Tungurahua

define un nuevo modelo de gestión y estructura del municipio con el objetivo de articularse a la normativa vigente.<sup>18</sup>

Esta nueva estructura municipal prevé una Asamblea Cantonal, Consejo de Planificación y Consejo de Presupuesto, como órganos mixtos de aprobación y gestión participativa, y al interior del GAD Municipal Ambato se crea la Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana y Control Social. Sin embargo, hasta que el alcalde Callejas permaneció frente al GAD Municipal Ambato (2014) no se creó en la realidad estas instancias participativas, ni se designó un Secretario Ejecutivo de Participación Ciudadana y Control Social. Adicional a esta resolución, el GADMA debía, de acuerdo con la normativa nacional vigente, regular y facilitar la elaboración del presupuesto participativo, sin embargo, hasta terminar su periodo el alcalde Callejas y el Consejo Cantonal no aprobaron ninguna ordenanza al respecto.

En el último periodo del alcalde Fernando Callejas 2009-2014, se presentó a las elecciones locales con el respaldo político del partido de gobierno Alianza PAIS y la Izquierda Democrática. El Concejo Cantonal lo integraron 3 concejales de Alianza PAIS, uno del Partido Sociedad Patriótica, uno del Partido Renovador Institucional Acción Nacional, uno de la Izquierda Democrática, y uno del Partido Social Cristiano, contando el ejecutivo local con una mayoría en el Concejo Cantonal. En octubre de 2011, con el impulso del concejal Patricio Mosquera (Izquierda Democrática) se somete a consideración del Concejo Cantonal el tratamiento y aprobación en primera instancia de la ordenanza del sistema de participación ciudadana; en esta primera reunión se aprobó la ordenanza en primer debate.

En el mes de noviembre del mismo año 2011, se trató el proyecto de ordenanza en segundo debate; en esta sesión el concejal Mosquera solicitó el plazo de 60 días, previo a la aprobación final de la ordenanza, para que la misma pueda ser socializada con los diferentes sectores de la población, amplios sectores organizados y recoger sus criterios<sup>19</sup>, por lo que es devuelta a las

---

<sup>18</sup> Resolución Administrativa DA-12-0167, 7 de mayo de 2012, alcalde Fernando Callejas, GAD Municipalidad de Ambato.

<sup>19</sup> Audios Concejo Cantonal, sesión ordinaria de 1 de noviembre de 2011, tratamiento en segunda instancia de la Ordenanza que crea y norma el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato.

Comisiones Técnicas de Planificación y Obras Públicas para su tratamiento y socialización. Además, el concejal Gerardo Nicola (Alianza País) apoya la moción presentada y manifiesta que la ordenanza aprobada en primera instancia muestra un poco de sectarismo cuando lo que se trata es de profundizar la democracia.<sup>20</sup>

Desde noviembre de 2011 hasta los primeros meses de 2014 en el que termina el mandato de Callejas y el de todos los ediles del Concejo Cantonal no se vuelve a tratar la mencionada ordenanza, ni se regula internamente ningún proceso de presupuesto participativo. Al parecer no hubo la voluntad política del alcalde Callejas de llevar a cabo procesos reales de participación ciudadana, y el mismo mantuvo un modelo de gobierno jerárquico y de puertas cerradas a los diferentes sectores de la sociedad civil organizada. (Actores sociales representantes ciudadanos en el proceso de los PP 2018, Omar Altamirano, Patricia Frutos, Hernán Castro, Ernesto Guzmán, entrevista con la autora, julio 2018).

En mayo de 2014 asume la alcaldía el ingeniero Luis Amoroso, quien llegó a la alcaldía con el partido político Avanza, junto a trece ediles al Concejo Cantonal, quienes pertenecían 3 al partido político Avanza, uno por la alianza del Partido Sociedad Patriótica, Movimiento CREO y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional, 6 de Alianza PAIS, uno por el Movimiento CREO, uno de la alianza entre el Movimiento SUMA y Comando Ciudadano Juan Montalvo, uno por el Movimiento SUMA.

La concejala Aracelly Pérez (Avanza) se compromete con la aprobación definitiva del marco normativo formal del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social dejado por la administración anterior en suspenso, y proponer al Concejo Cantonal un texto ajustado para su aprobación en segunda y definitiva instancia. La concejala llevó a cabo un proceso participativo para la construcción de la ordenanza convocando por los medios públicos a todos los sectores de la ciudadanía; además, tomó como ejemplo algunas ordenanzas exitosas (las del cantón Cevallos y Cuenca) para conocer qué tipo de regulación se estaba llevando a cabo, así mismo tomó como

---

<sup>20</sup> Audios Concejo Cantonal, sesión ordinaria de 1 de noviembre de 2011, tratamiento en segunda instancia de la Ordenanza que crea y norma el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato.

referente el Nuevo Modelo de Gestión del gobierno provincial y mantuvo algunas reuniones con la Prefectura para conocer a detalle los procesos institucionalizados de participación. (Concejala GAD Municipal Ambato, Aracelly Pérez, entrevista con la autora, julio 2018)

La aprobación de la ordenanza en segunda instancia tuvo dos puntos de quiebre en el debate entre los concejales. La conformación del Consejo de Planificación Participativa, en el que se sugería incluir dos concejales (urbano y rural), pero se prefirió mantenerlo solo con uno (se eligió un urbano); y en lo referente a la integración de la Asamblea Cantonal, se sugirió que se mantenga que la misma está conformada por los representantes de la sociedad individuales y colectivos, sin ninguna alusión en particular; sin embargo, se acogió por mayoría, la propuesta del concejal Jacobo San Miguel (Suma-Comando Ciudadana Juan Montalvo) de plantear un literal separado para los representantes de todas las cámaras de la producción del cantón Ambato, como integrantes a la Asamblea Cantonal.<sup>21</sup>

En el año 2014 el alcalde Luis Amoroso nombra un Secretario Ejecutivo de Participación Ciudadana y Control Social, y pone en pleno funcionamiento esta unidad que estará a cargo de llevar a cabo el fortalecimiento de la participación ciudadana de manera transversal en el GADMA. En ese mismo año se lleva a cabo el primer proceso de presupuesto participativo para elaborar y aprobar el proyecto de presupuesto local 2015; además se conforma el Consejo de Planificación Participativa del GADMA con 6 representantes de la sociedad civil organizada, elegidos por la Asamblea Cantonal. Aunque la ordenanza establece que sean tres los representantes ciudadanos, el GADMA con el fin de tener una mayor representación ciudadana decidió integrar el Consejo de Planificación Participativa con tres integrantes con voz y voto (principales) y tres sólo con voz (suplentes) (Secretario Ejecutivo PCCS GAD Municipal Ambato, Jorge Jácome, entrevista con la autora, julio 2018).

En esta nueva normativa expedida por el GADMA se le asigna a la Asamblea Cantonal la función de fortalecer la construcción de los presupuestos participativos a través de tres ejes: (de conformación mixta: autoridades electas, funcionarios, actores sociales) Desarrollo Humano,

---

<sup>21</sup> Audios Concejo Cantonal, sesión ordinaria, 9 de septiembre de 2014, segunda y definitiva discusión de la Ordenanza que crea y norma el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Ambato.

Ordenamiento Territorial y Económico Productivo; la mencionada Asamblea Cantonal debe analizar las necesidades del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial sobre la base de las necesidades prioritarias del cantón<sup>22</sup>. No hubieron artículos específicos sobre los presupuestos participativos, sin embargo a partir de las diferentes competencias de los órganos de participación ciudadana, la Secretaría Ejecutiva mediante memorando interno remite para aprobación del Alcalde, en agosto de 2016, el detalle de las diez fases con las que el proceso de presupuestos venía llevándose a cabo<sup>23</sup> desde el año 2014; ha sido lineamiento del GADMA no crear normativa formal adicional a la ordenanza para que los representantes ciudadanos puedan conocer los requisitos básicos para activar los mecanismos de participación ciudadana (Secretario Ejecutivo PCCS GAD Municipal Ambato, Jorge Jácome, entrevista con la autora, julio 2018).

En este contexto político, se puede identificar las siguientes características, en la matriz de entorno político, sobre el contexto político en el que emergen los PP en el GADMA:

Tabla 3.1 Matriz analítica - entorno político

<b>Demanda de participación</b>	<b>Voluntad de la sociedad política</b>	<b>Conflictividad en el sistema político</b>	<b>Coaliciones participativas</b>
-Los actores sociales (red de plazas y mercados, adultos mayores, barrios) presionaban constantemente a la administración 2009-2014 en abrir canales de participación para llevar a cabo la planificación de las obras; no	2009-2014: mínima voluntad política del alcalde en promover un marco regulatorio para el proceso de los PP, a pesar de que un edil de la misma alianza partidaria del alcalde promovía la aprobación de la ordenanza, para regular el sistema de	-Con la trayectoria de participación ciudadana y de relaciones más horizontales que mantenían los diversos actores de la provincia y Ambato, el escenario político era muy propicio para la implementación de un sistema de participación ciudadana en el GADMA. A pesar de	-En primer proceso de presupuestos participativos (2014-2015) diferentes representantes de la sociedad civil organizada acudieron al llamado del GADMA: movimiento de mujeres, colectivos culturales, barrios urbanos, rurales (eran los menos

<sup>22</sup> Ordenanza que crea y norma el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Ambato, artículo 7, 24 y 25

<sup>23</sup> Documento interno, Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana y Control Social, Elaboración del Presupuesto Participativo GADMA 2017.

<p>participaban de las decisiones que tomaba el GADMA respecto a las obras necesarias en la ciudad.</p> <p>-La sociedad civil organizada en el año 2014 participó de la construcción de la Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana, impulsada desde el GADMA.</p>	<p>participación ciudadana, y contar con coalición de mayoría en el Concejo Cantonal.</p> <p>-En papel se crea la instancia y órganos de participación ciudadana pero no tienen forma real ni ejecución alguna dentro del GADMA</p> <p>-2014-2019: desde el primer año se cumple con los procesos de presupuestos participativos, se emite ordenanza de regulación del sistema de participación ciudadana promovida por una concejala del partido del alcalde; la normativa fue apoyada por el alcalde y los ediles del mismo partido político. La misma cuenta con el apoyo de todo el Concejo Cantonal.</p> <p>Se instala en la realidad los</p>	<p>que, las mismas fuerzas políticas (representadas por Naranjo – prefecto y Callejas alcalde) se mantenían por tres periodos en los cargos clave para impulsar una reforma normativa, en el GADMA no se logró concretar el proceso de presupuestos participativos. Desde el GADMA no se creería en la eficiencia de los procesos participativos, se los tildaba de novelería, a pesar de pertenecer a una tradición política de impulso a la institucionalización de la participación ciudadana y encontrarse el alcalde en el último periodo (2009-2014) respaldo por el partido de gobierno Alianza PAIS que impulso desde la Constitución 2008 y las leyes secundarias la implementación de los presupuestos participativos en todos los niveles de gobierno.</p>	<p>organizados) plazas, mercados, transportistas (taxis y buses urbanos) y cámaras de la producción, ligas barriales y grupos vulnerables.</p>
--	--	---	--

	diferentes órganos de participación ciudadana.	-Una vez que asume la alcaldía Avanza, regula e implementa el sistema de participación ciudadana con el apoyo de todos los partidos políticos que conforman el Consejo Cantonal y una gran aceptación de la ciudadanía.	
--	--	---	--

**Fuente:** Trabajo de campo-2018.

El contexto político en el que emergen los PP en el GADMA contó con la voluntad política de las autoridades locales en el año 2014 (ejecutivo y legislativo municipal) para su real implementación, y con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, esta sinergia logra que el GADMA cuente con normativa local formal (Ordenanza de Participación Ciudadana y Control Social) e interna (memorando de aprobación del ciclo de los PP) para el desarrollo de los PP, e inició con el primer ciclo del PP el año 2014. Es de resaltar la voluntad política para que se instaure la instancia participativa de los PP dentro del GADMA, pues, aunque había presión de los actores organizados a nivel territorial y sectorial, el alcalde y concejo cantonal 2009-2014, no aprobaron normativa que permita el desarrollo de los PP. Desde el año 2003, se plasma en la provincia de Tungurahua un nuevo modelo de gobierno, a través de un pacto social, que deja conocer los nexos entre actores sociales, corporativos y autoridades locales que mantienen relaciones fluidas en el trabajo de planificación local.

Con la entrada en el gobierno del alcalde Luis Amoroso se configura un liderazgo de compromiso con el pedido de los ciudadanos y organizaciones para regular, en lo local, la democracia participativa ; sobretodo, la inciativa del partido político de gobierno tomo fuerza para la implementación de los PP dentro de las dinámicas del municipio.

### **3.2. Criterios del diseño institucional de los PP en el GAD Municipal Ambato. -**

#### **El sistema de participación ciudadana**

Con la entrada en vigor de la Constitución de la República del 2008 se introduce al poder ciudadano como una forma transversal de organización del poder. Se garantiza la participación ciudadana en “la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado, y sus representantes; esta participación debe guiarse por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad, la cual se ejercerá a través de mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria” (CRE 2008, Art. 95).

La Carta Magna dispone que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación mixtas: autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial, las cuales se orientarán por principios democráticos. La participación ciudadana se ejercerá en aquellas instancias para: “i) Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; ii) Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; iii) Elaborar presupuestos participativos; iv) Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; v) Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación” (CRE 208, Art. 100).

La participación ciudadana cobra vital importancia cuando la misma es integrada en el régimen de desarrollo. El régimen de desarrollo es “el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir y del *sumak kawsay*” (CRE 2008, Art. 275). El Estado tiene la obligación de planificar participativamente el desarrollo del país, por lo que se establece un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, SNPP. Este SNPP está “conformado por un Consejo Nacional de Planificación, que integra a los distintos niveles de gobierno con participación ciudadana” (CRE 2008, Art. 279).

El Plan Nacional de Desarrollo es “el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la

asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores” (CRE 2008, Art. 280). Respecto del Presupuesto General del Estado y específicamente de los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a los planes locales y al Plan Nacional de Desarrollo (CRE 2008, Art. 293).

La participación ciudadana es considerada también como un principio que rige la actuación de los gobiernos autónomos descentralizados (CRE 2008, Art. 238). El despliegue de los derechos de participación y su incidencia en la organización política del Estado se torna pieza clave de una nueva forma de democracia, participativa, en el Ecuador.

En el año 2010 se promulga el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COFP, el cual prevé que la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial es competencia de cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que deberán definirse en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa SNDPP. Este SNDPP “constituye un conjunto de procesos, instituciones e instrumentos que posibilitan la interacción de diferentes actores, sociales e institucionales, con la finalidad de organizar y coordinar la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial en los GAD” (artículos 12, 18 COFP). En el COFP se regula la conformación y funciones de los Consejos de Planificación de los GAD, y establece que estos serán de conformación mixta: autoridades electas locales, rurales, provinciales y regionales, funcionarios y tres representantes delegados por las instancias de participación. Dentro de las funciones de estos Consejos de Planificación:” i) participar en el proceso de formulación de sus planes y aprobar las prioridades estratégicas de desarrollo; ii) velar por la articulación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con el Plan Nacional de Desarrollo; iii) verificar la coherencia de la programación presupuestaria; iv) delegar un representante ante la Asamblea Territorial”. (artículo 29 COFP).

Sobre el desarrollo de los PP, el COFP señala que, cada GAD definirá los procedimientos para la formulación de los PP. En el mismo año 2010, dos años después de la entrada en vigor de la CRE se aprueba la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, la cual establece que, en todos

los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad establecida en el artículo 100 de la CRE; adicionando que, la denominación de estas instancias se definirá en cada nivel de gobierno, para el cumplimiento de estos fines, se implementará un conjunto articulado y continuo de mecanismos, procedimientos e instancias (artículo 64 LOPC). Las instancias de participación ciudadana a nivel local deben ser de conformación mixta, con autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad (artículo 65 LOPC); además la ley asigna a la autoridad de cada nivel de gobierno la responsabilidad de la convocatoria inclusiva a participar en las diferentes instancias con una periodicidad mínima de tres veces por año.

En la LOPC se regula los lineamientos principales de los PP, y considera a los mismos como el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas (artículo 67 LOPC); es decir, la ley considera a los PP como instancias de participación de toma de decisiones entre todos los participantes para aprobar el presupuesto local.

Así mismo la LOPC define algunas de las características principales del PP: i) instancia de participación abierta a los ciudadanos, organizaciones sociales, y delegados de las unidades básicas de participación; ii) instancia de debate público; iii) instancia, donde la ciudadanía y las organizaciones sociales cuentan, con poder de decisión; v) instancia que tiene como fin la justicia redistributiva y la equidad territorial en las asignaciones presupuestarias; vi) la discusión y aprobación de los PP serán temáticos; vii) se realizará el seguimiento de la ejecución presupuestaria, y las autoridades electas y los funcionarios están obligados a brindar obligación y rendir cuentas de esa ejecución; viii) se incentivará el apoyo técnico y financiamiento a los participantes (artículos 68, 69, 70, 71, 92, 93 LOPC).

Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, aprobado en el año 2010, que establece, entre otros aspectos, el régimen de los diferentes niveles de los gobiernos autónomos descentralizados, GAD, además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva con la definición de políticas y mecanismos

para compensar los desequilibrios del desarrollo territorial (COOTAD 2010, Art. 1). El COOTAD conceptualiza a la participación ciudadana con un principio del ejercicio del poder de los GAD, y señala que, “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 planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley. Se aplicarán los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y se garantizarán los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley” (COOTAD 2010, Art. 100).

Adicionalmente, en concordancia con la CRE, el COOTAD considera a la participación ciudadana como una función que integra los GAD en conjunto con la de legislación, fiscalización y ejecutiva (COOTAD 2010, Art. 53). En esta línea, se obliga a los GAD municipales, respecto de sus funciones: “d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal; e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas; f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad” (COOTAD 2010, Art. 54).

Es importante señalar que, el COOTAD establece como atribución del Concejo Municipal la aprobación del presupuesto del GAD Municipal, el cual debe estar articulado con el plan cantonal

de desarrollo y el de ordenamiento territorial, así como, garantizar la participación ciudadana (COOTAD 2010, Art. 57 y 218); es decir, el presupuesto del GAD Municipal se construye y aprueba la proforma de presupuesto a través del mecanismo participativo de los PP, sin embargo el la aprobación final del presupuesto lo hace el órgano legislativo de los GAD Municipales, puesta a consideración por el ejecutivo local (COOTAD 2010, Art. 60). La rendición de cuentas sobre el uso y manejo de los recursos financieros del GAD Municipal también es un criterio de manejo de las finanzas públicas que exige el COOTAD (2010, Art. 164) a los GAD Municipales. El PP también es regulado en el COOTAD al establecer en su articulado que, el presupuesto de los GAD deberá ser aprobado participativamente de acuerdo con lo prescrito en la CRE y la LOPC, el cual debe ajustarse a los planes de desarrollo local para garantizar la equidad territorial (COOTAD 2010, Art. 215). Para elaborar la proforma presupuestaria, se establece un plazo de hasta el 10 de septiembre de cada año para que el GAD prepare su plan operativo anual para el año siguiente, con las prioridades establecidas en los planes locales de desarrollo y ordenamiento territorial, respetando los principios de participación (COOTAD 2010, Art. 233).

Sobre la priorización del gasto y la participación ciudadana el COOTAD (2010, Art 238) establece que, “Participación ciudadana en la priorización del gasto. - 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. 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”. El plazo del cálculo definitivo de ingresos que debe presentar el ejecutivo es el de 15 de agosto de cada año (COOTAD 2010, Art. 237). Con el cálculo de ingresos y previsiones de gasto, el responsable de las finanzas en el GAD preparará el anteproyecto de presupuesto, el cual debe ser conocido y

aprobado mediante resolución por la máxima instancia de participación local, previo al envío al legislativo por parte del ejecutivo local. (COOTAD 2010, Art. 240, 241 y 242).

A pesar de que, la máxima instancia de participación local aprueba la proforma del presupuesto, el legislativo local, a través de la comisión respectiva, puede sugerir cambios que no impliquen la necesidad de nuevo financiamiento, y la supresión o reducción de gastos (COOTAD 2010, Art. 244); es decir, la decisión final sobre el presupuesto no está en la instancia de participación sino en las autoridades electas a través de una comisión del legislativo local. El anteproyecto de presupuesto que conoce el legislativo local, es el aprobado en la comisión respectiva, no necesariamente el aprobado a través del PP; finalmente, el ejecutivo local tiene poder de veto sobre las modificaciones introducidas por el legislativo local (COOTAD 2010, Art. 247). Cuando en la LOPC y el COOTAD se trata de los PP siempre se refiere a la aprobación participativa de la totalidad del presupuesto del GAD, sólo existe una asignación presupuestaria especial del 10% de los ingresos no tributarios para el financiamiento de proyectos de grupos de atención prioritaria (COOTAD 2010, Art. 249); es decir, es la totalidad del presupuesto local que se debe decidir a través de los mecanismos de participación ciudadana que establezca cada GAD. Finalmente, una vez aprobado el presupuesto del GAD las dependencias del GAD deben elaborar la programación de sus actividades, la cual deben poner en consideración del ejecutivo local y ante la máxima instancia de participación (COOTAD 2010, Art. 250).

Con estos lineamientos normativos generales para el desarrollo de los PP en los GAD Municipales, cuatro años más tarde de la entrada en vigor de la normativa señalada, en el año 2014, con la voluntad política de las autoridades electas, el Concejo Cantonal Ambato sancionó la “Ordenanza que crea y norma el sistema de participación ciudadana y control social del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato”, con la finalidad de conformar, normar y promover el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, SPCCS. Los objetivos del SPCCS, de acuerdo con artículo 3 de la Ordenanza, son los siguientes:

- a) “Fomentar la participación de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles de gobierno;

- b) Participar y deliberar sobre las prioridades del desarrollo en el cantón respecto a las políticas públicas municipales y de los principales ejes de acción municipal;
- c) Fortalecer la construcción del presupuesto participativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, respecto a sus competencias concurrentes de los distintos niveles de gobierno, que guardarán relación directa y obligatoria con el plan de desarrollo cantonal y con las prioridades de inversión previamente acordadas;
- d) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento cantonal; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública;
- e) Impulsar la democracia local con mecanismos permanentes de participación, transparencia, rendición de cuentas y control social; y,
- f) Establecer mecanismos de formación ciudadana”. (Ordenanza del SPCCS artículo 3).

De acuerdo con lo establecido en la Ordenanza del SPCCS, las siguientes son las instancias de participación, sus atribuciones y forma de integración:

Tabla 3.2 Instancias de participación en el SPCCS del GAD Municipal Ambato

<b>INSTANCIA DEL SPCCS</b>	<b>FORMA DE INTEGRACIÓN</b>	<b>ATRIBUCIONES</b>
Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Autoridades electas del cantón: alcalde, concejales, presidentes y Vocales de los Gobiernos Parroquiales</li> <li>-Representantes del Gobierno Central, Ministerios y Secretarías del Gobierno Central, en el cantón</li> <li>-Representantes de la sociedad individuales y colectivos</li> <li>-Ciudadanos individuales que tengan interés en participar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Es el máximo órgano de participación, deliberación, toma de decisiones e interlocución</li> <li>-Proponer planes y políticas de desarrollo del cantón</li> <li>-Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo</li> <li>-Fortalecer la construcción de los presupuestos participativos</li> <li>-Fortalecer la democracia</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Los representantes de todas y cada una de las cámaras de la producción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación</li> <li>-Elegir a los representantes del Consejo de Planificación Participativa</li> <li>-Resolver las prioridades de inversión</li> </ul>
<p>Consejo de Planificación Participativa del GAD Municipal Ambato</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-alcalde (con voto dirimente)</li> <li>-Un representante del Concejo Cantonal</li> <li>-Director de Planificación</li> <li>-Tres funcionarios del GAD Municipal Ambato, designados por el alcalde</li> <li>-Tres representantes delegados</li> <li>-Un representante de los Gobiernos Parroquiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Es un órgano de gestión de la Asamblea Cantonal</li> <li>-Participar en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de planes y resolver sobre las prioridades estratégicas de desarrollo</li> <li>-Verificar la coherencia de la programación presupuestaria de los planes de inversión con el respectivo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial</li> <li>-Promover y motivar la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno juntamente con los ejes de trabajo.</li> </ul>
<p>Asambleas ciudadanas locales, todas las formas de organización ciudadana, mecanismos de democracia directa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ciudadanos de forma individual y en el caso de representatividad colectiva, con la acreditación de la Secretaría de PCCS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Las establecidas en la LOPCCS para los diferentes mecanismos e instancias participativas</li> </ul>

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

Como consecuencia del Nuevo Modelo de Gestión implementado en la provincia de Tungurahua, el cual organiza la participación ciudadana por temáticas sectoriales, la Ordenanza del SPCCS hizo lo propio, con la siguiente forma de integración mixta (autoridades locales, delegados de las autoridades locales y ciudadanos en representación de organizaciones sociales en su mayoría):

Tabla 3.3 Ejes de trabajo del PP en el GAD Municipal Ambato

<b>EJE DE DESARROLLO HUMANO</b>	<b>EJE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	<b>EJE DE ECONOMÍA PRODUCTIVA</b>
En este eje se tratan temas relacionados con el presupuesto destinado para: cultura, educación, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionales indígenas, y problemática relacionada con organización social.	En este eje se tratan temas relacionados con el presupuesto destinado para: barrios, vivienda, infraestructura vial y obra pública en general, transporte público, conectividad	En este eje se tratan temas relacionados con el presupuesto destinado para: el sector industrial, agrícola, agropecuario; comercio formal e informal, emprendimientos, mini pymes.

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

Cabe señalar que existe una temática de Deporte y Recreación que no está formalmente reconocida en la Ordenanza SPCCS como eje de trabajo independiente, pero que en la práctica se desarrolla con un taller propio<sup>24</sup>. Además, los Gobiernos Parroquiales llevan a cabo su propio proceso del PP en sus territorios, y durante la fase de deliberación de los PP, mantienen un taller de trabajo para priorizar el presupuesto.<sup>25</sup>

Adicionalmente a la Ordenanza del SPCCS, no existe otra normativa, aprobada por el Concejo Cantonal, que regule el diseño institucional de los PP. Sin embargo, desde el año 2016 existe un documento escrito de directrices internas del GAD Municipal Ambato, elaborado por la Secretaría de Participación Ciudadana y Control Social y aprobado por el alcalde, que regula las

<sup>24</sup> Se constató el desarrollo del Taller Recreación y Deporte en el año 2017, dentro del Eje de Desarrollo Humano (Observación no participante en el proceso de los PP del año 2018).

<sup>25</sup> Se constató el desarrollo del Taller de los Gobiernos Parroquiales en el año 2017 (Observación no participante en el proceso de los PP del año 2018); y respecto del Taller de los Gobiernos Parroquiales de los años 2014, 2015 y 2016 se evidenció en los archivos documentales de la Secretaría Ejecutiva de PCCS de los procesos de los PP de los años 2015-2018.

fases y fechas en las cuales debe implementarse el PP. Estas fases han sido las mismas desde el año 2014 (Secretario Ejecutivo PCCS GAD Municipal Ambato, Jorge Jácome, entrevista con la autora, julio 2018). En este documento se considera al PP como “un mecanismo, un espacio común y compartido de toma de decisiones entre las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, la ciudadanía y organizaciones sociales en torno a la distribución equitativa de presupuestos públicos, a través del diálogo y consensos permanentes” (Elaboración del Presupuesto Participativo GADMA 2017, Plan de Proyecto).<sup>26</sup>

Para el GAD Municipal Ambato los PP se utilizan para: “i) acercar a la ciudadana a la gestión pública; ii) transparentar la asignación, manejo del presupuesto; iii) acrecentar la confianza y credibilidad de la ciudadanía en la institución pública; y, iv) fortalecer la democracia participativa”; así mismo, de acuerdo al GAD Municipal Ambato la ciudadanía utiliza los PP para: “i) que sus necesidades sean atendidas y contribuir al desarrollo sostenible del territorio; ii) fortalecer la gestión transparente, limpia, visible y comunicativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; iii) tomar conciencia de la magnitud de las necesidades y la insuficiencia de recursos; y, iv) asumir corresponsabilidad” (Elaboración del Presupuesto Participativo GADMA 2017, Plan de Proyecto).

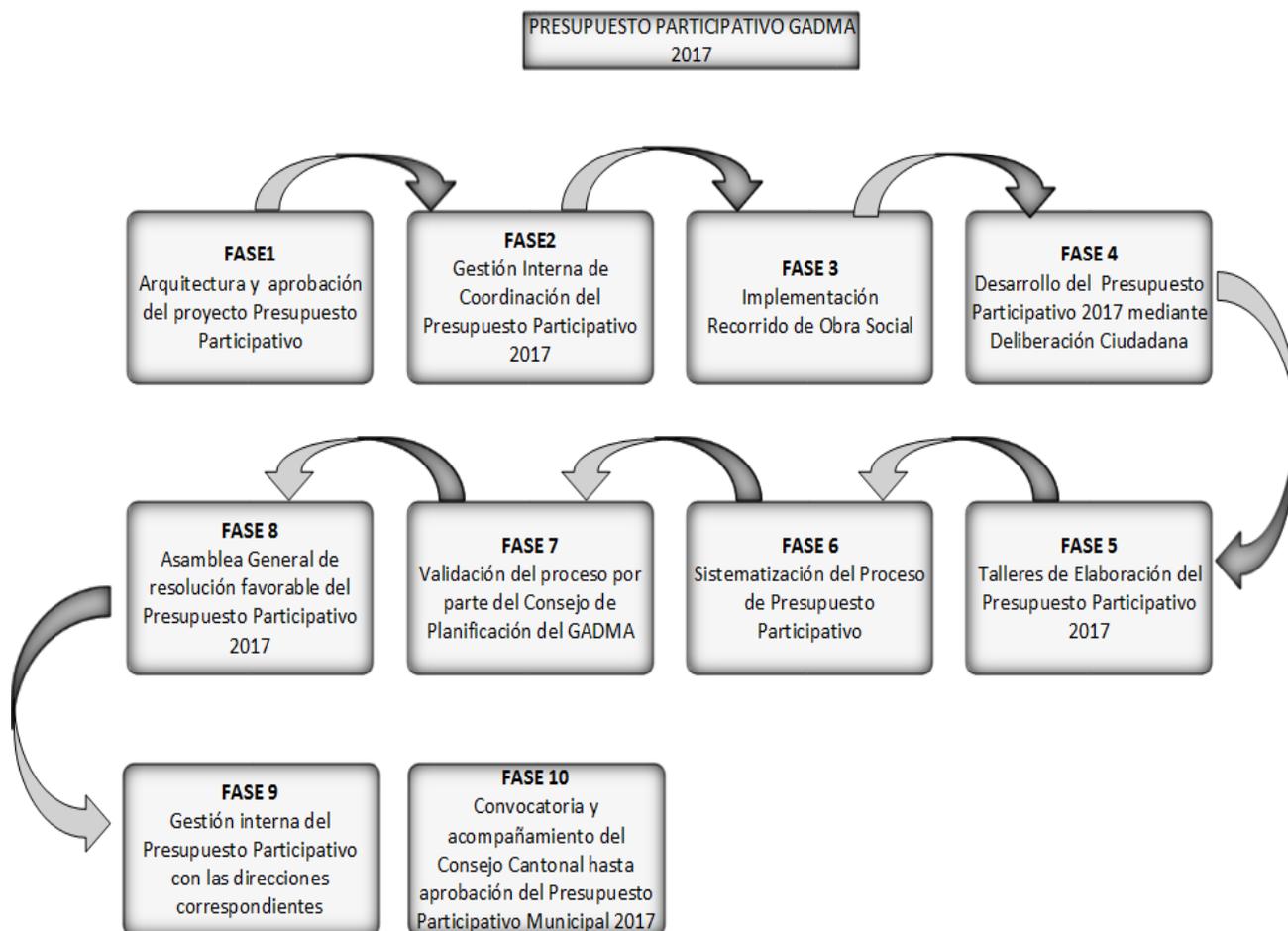
El diseño institucional de los PP en el GAD Municipal Ambato se desarrolla en 10 fases principales (Fig. 3.1):<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Archivo de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, documento denominado Elaboración del Presupuesto Participativo GADMA 2017, Plan de Proyecto, suscrito por el Secretario Ejecutivo y dirigido al alcalde.

<sup>27</sup> Archivo de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, documento denominado Elaboración del Presupuesto Participativo GADMA 2017, Plan de Proyecto, suscrito por el Secretario Ejecutivo y dirigido al alcalde.

Figura 3.1 Diseño institucional



**Fuente:** Archivos de la Secretaria Ejecutiva de PCCS, Presupuesto Participativo GADMA 2017, Plan de Proyecto.

En el Proyecto de Plan del PP 2017 se establecen los siguientes criterios para el diseño de cada una de las fases:

Tabla 3.4 Fases del proceso del PP GAD Municipal Ambato

No.	FASE	CRITERIOS
<b>FASE 1</b>	Arquitectura y aprobación del Proyecto de Presupuesto Participativo 2017	El proyecto de PP está a cargo de las dependencias municipales y Empresa Públicas municipales. Esta fase se lleva a cabo sin participación ciudadana
<b>FASE 2</b>	Gestión Interna de Coordinación del Presupuesto Participativo	Se mantendrán reuniones entre la Secretaría Ejecutiva de PCCS y la Dirección de

		Planificación con las demás direcciones municipales para organizar internamente el desarrollo del PP. Esta fase se lleva a cabo sin participación ciudadana
<b>FASE 3</b>	Recorrido Ciudadano de Obra Social	El recorrido ciudadano se lleva a cabo con el objetivo de dar a conocer a la ciudadanía las diferentes obras sociales ejecutadas y generar un nuevo mecanismo como insumo del PP. Esta fase se lleva a cabo con participación ciudadana
<b>FASE 4</b>	Desarrollo del Presupuesto Participativo- Deliberación Ciudadana	En esta fase se inaugura el proceso de elaboración del PP. Como primer punto, se da a conocer a los participantes la situación financiera actual del GAD Municipal Ambato. En un segundo momento, se llevan a cabo los talleres participativos por cada eje de trabajo. Esta fase se lleva a cabo con participación ciudadana
<b>FASE 5</b>	Talleres de elaboración del Presupuesto Participativo por eje	El PP se lo elabora en tres talleres con base en los ejes de trabajo establecidos en la Ordenanza del SPCCS. El trabajo en los talleres tiene como finalidad priorizar las obras. Esta fase se lleva a cabo con participación ciudadana
<b>FASE 6</b>	Sistematización del Proceso de Presupuesto Participativo	El proceso de sistematización está a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la PCCS, el cual inicia con la recopilación de la información de los talleres de trabajo y luego se la sistematiza previo el conocimiento del Consejo de Planificación. Esta fase se lleva a cabo sin participación ciudadana
<b>FASE 7</b>	Validación del proceso por parte del Consejo de Planificación	Con la información de la sistematización el Consejo de Planificación emite una resolución, previo a la presentación ante la Asamblea General del PP. Esta fase se lleva a cabo con participación ciudadana

<b>FASE 8</b>	Asamblea General da resolución favorable del PP	La Asamblea General emite resolución favorable sobre el PP. Esta fase se lleva a cabo con participación ciudadana
<b>FASE 9</b>	Gestión Interna del PP con las direcciones correspondientes	La Secretaría Ejecutiva de PCCS inicia la gestión interna de seguimiento al proceso. Esta fase se lleva a cabo sin participación ciudadana
<b>FASE 10</b>	Aprobación del PP	La Secretaría Ejecutiva de PCCS realizará la convocatoria y acompañamiento al Concejo Cantonal hasta la aprobación del PP. Esta fase se lleva a cabo sin participación ciudadana.

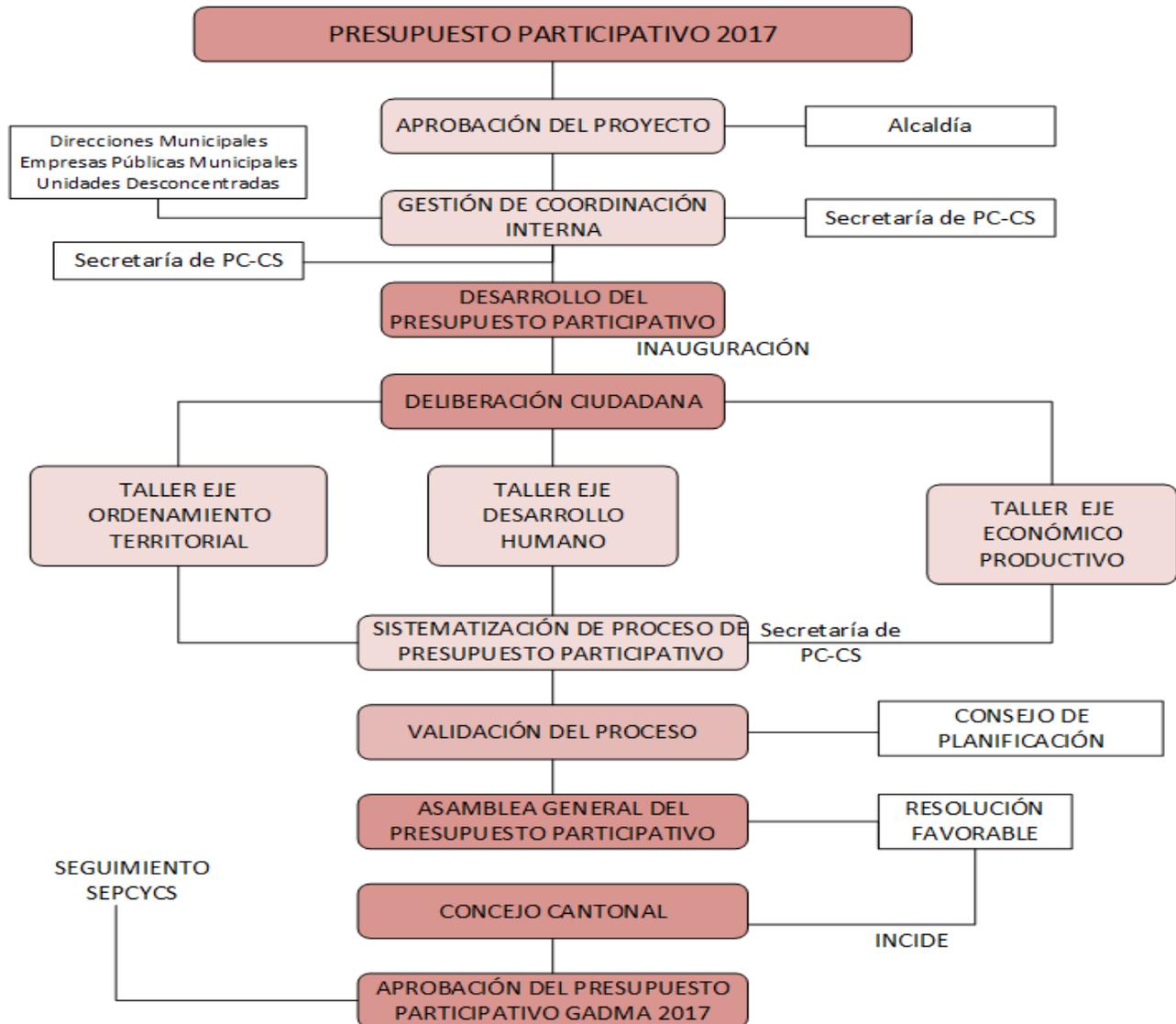
**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

El diseño normativo del PP al interno del GAD Municipal Ambato estaría resumido en el siguiente flujo de proceso (Fig. 3.2):<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Archivo de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, documento denominado Elaboración del Presupuesto Participativo GADMA 2017, Plan de Proyecto, suscrito por el Secretario Ejecutivo y dirigido al alcalde.

Figura 3.2 Diseño normativo



**Fuente:** Archivos de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, Presupuesto Participativo GADMA 2017, Plan de Proyecto

El diseño institucional de los PP en el GAD Municipal se ha mantenido relativamente estable en el tiempo, con cambios en algunas fases de participación en el proceso de los PP 2016<sup>29</sup> y cambio de orden de las fases (Validación del PP por el Consejo de Planificación Participativa después de la Asamblea Cantonal Final) en el proceso de los PP de 2018.

<sup>29</sup> Ver cuadro comparativo de los cambios en el diseño institucional del PP en el Anexo 1.

Con la normativa nacional (CRE, COPF, LOPC, COOTAD), la normativa local (Ordenanza del SPCCS del GAD Municipal Ambato), y las resoluciones administrativas internas del GAD Municipal Ambato (Elaboración del Presupuesto Participativo GADMA 2017, Plan de Proyecto) descritas anteriormente, es posible determinar cada uno de los criterios establecidos para el análisis del diseño institucional de los PP en la presente investigación:

Tabla 3.5 Matriz: criterios del diseño institucional

<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>	<b>Arreglo Avanzado /Arreglo Mínimo</b>	<b>Descripción Participación Sustantiva: en función de lo previsto en la normativa</b>	<b>Descripción Participación Instrumental: en función de lo previsto en la normativa</b>
<b>1. Reclutamiento</b>	Grado de participación de los excluidos	Acciones de trato igualitario: arreglo mínimo	N/A	No se establece acciones diferenciadas para incluir preferencialmente a grupos históricamente excluidos o de atención prioritaria. La participación ciudadana es universal al referirse a ciudadana y representantes de organizaciones sociales

<p><b>2. Control Societal Ciudadano</b></p>	<p>El control de los ciudadanos a los controladores</p>	<p>Mecanismos de rendición de cuentas: arreglo avanzado</p>	<p>Exige que las autoridades electas, los funcionarios rindan cuentas de su gestión y la ejecución presupuestaria. No existe obligatoriedad de que los delegados representantes de organizaciones sociales rindan cuentas de su gestión.</p>	<p>N/A</p>
<p><b>3. Debate Público</b></p>	<p>Deliberación: Se refiere a la forma de comunicación que mantienen los actores, ciudadanos entre ellos mismos y con las autoridades locales, durante el debate público. En este sentido, toma en consideración: la forma en que se organiza el debate; existen facilitadores del debate; técnicos que intervengan para aclarar puntos controvertidos; los tiempos de las intervenciones;</p>	<p>Deliberación: arreglo avanzado</p>	<p>La elaboración del PP y su aprobación deben llevarse a cabo a través del debate público.</p>	<p>N/A</p>

	<p>quien toma la palabra; las réplicas razonadas a los argumentos; intervenciones que promuevan acuerdos argumentados; intervenciones que promuevan acuerdos basados en el bienestar colectivo.</p>			
<p><b>4. Toma de decisiones / cierre del debate</b></p>	<p>Órgano de decisión de la priorización presupuestaria</p>	<p>Comisiones mixtas: ciudadanos, autoridades y funcionarios: arreglo avanzado</p>	<p>El Consejo de Planificación es una instancia participativa de conformación mixta que debe aprobar la proforma de presupuesto que va a ser presentada a la Asamblea Cantonal Participativa</p>	<p>N/A</p>
	<p>Instancia de aprobación final del presupuesto</p>	<p>Deliberación pública, los ciudadanos votan para tomar la decisión sobre el presupuesto: arreglo avanzado</p>	<p>La proforma del presupuesto debe ser aprobada mediante resolución de la Asamblea Cantonal, órgano máximo de participación, de conformación mixta</p>	<p>N/A</p>

<b>5. Temática del proceso / formas de representación social</b>	La forma/metodología con la que se lleva a cabo el proceso – forma en la que se dirigen las demandas –a nombre de quien-	Temática: arreglo avanzado	Exige una metodología temática a través de tres ejes de trabajo: Ordenamiento Territorial, Desarrollo Humano y Económico Productivo que engloban los problemas de la colectividad. Las demandas se pueden presentar por los representantes de las organizaciones sociales y/o ciudadanos	N/A
<b>6. Información</b>	Grado de información, divulgación del proceso y aprobación de resultados	Restringida: arreglo mínimo	N/A	No existe disposiciones normativas al respecto de la difusión de información, únicamente al inicio del proceso de los PP se requiere que el GAD Municipal informe sobre el presupuesto proyectado para aprobación de cada año.
<b>7. Presupuesto</b>	Porcentaje de los recursos debatidos	100% del presupuesto del gobierno	Exige el debate sobre todos los recursos del gobierno local	N/A

		local: arreglo avanzado	proyectados para el año siguiente	
<b>8. Fiscalización y Control Social</b>	Fiscalización y control de la ejecución	Comisión mixta y procesos específicos: arreglo avanzado	El Consejo de Planificación Participativa es una instancia mixta que debe realizar el seguimiento y monitoreo de la ejecución de proyectos, programas y la ejecución presupuestaria	N/A
<b>9. Liderazgo</b>	Rol de los funcionarios	Activamente involucrado: arreglo avanzado	Las fases de gestión y coordinación interna del proceso de los PP exige la intervención de todas las dependencias municipales	N/A
	Rol del poder legislativo	Activamente involucrado: arreglo avanzado	La conformación de la Asamblea Cantonal (máximo órgano de participación) y del Consejo de Planificación Participativa se exige se da con la presencia de un representante del Concejo Cantonal	N/A

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

El diseño institucional de los PP en el caso del GAD Municipal Ambato conceptualiza normativamente al PP dentro de arreglos avanzados para propiciar una participación sustantiva dentro de su implementación. De los nueve criterios, solamente dos, reclutamiento e información,

aparecen con arreglos mínimos lo que provocaría una participación instrumental dentro del mecanismo participativo de los PP. Sin embargo, si bien el criterio de reclutamiento no hace énfasis en establecer lineamientos obligatorios para la inclusión de grupos de atención prioritaria o históricamente excluidos, permite una participación universal a título individual o como representante de una organización social, esto de cierta forma garantiza el principio de inclusión de manera universal.

En este contexto normativo, y al permitir el diseño de los PP una participación sustantiva en su implementación, el marco normativo de nuestro caso de estudio está dentro del cumplimiento de los principios democráticos de orientación práctica, inclusión, control popular, y empoderamiento ciudadano. El respeto de estos principios en el marco normativo de los PP, tiene como finalidad producir las consecuencias de legitimidad y eficiencia; equidad; gobernanza flexible y participativa; y, participación amplia y sustantiva. Es decir que, el diseño institucional de los PP en el caso objeto de estudio posibilitaría un fortalecimiento de la democracia.

Sin embargo, es preciso señalar que, en el ciclo del presupuesto participativo la fase de sistematización de las demandas ciudadanas se lleva a cabo por una unidad administrativa de la propia alcaldía sin participación ciudadana, sin reglas previas y claras de cómo se llevará a cabo el proceso de sistematización. Esta fase termina siendo determinante para reafirmar la virtud democrática del PP en el contexto local de Ambato.

### **3.3. Despliegue de la participación ciudadana en el PP del GAD Municipal Ambato**

Una vez que se ha identificado y caracterizado el diseño institucional de los PP en el GAD Ambato corresponde analizar cómo se ha venido desarrollando la participación ciudadana dentro del mecanismos de los PP entre los años 2014 y 2017. Para este análisis, como se señaló en el capítulo metodológico, se realizó observación no participante del ciclo del PP 2018, entrevistas semi-estructuradas a los actores sociales, autoridades electas y funcionarios públicos del GAD Municipal Ambato que participaron en ese ciclo de PP, y la revisión de los archivos de la Secretaria Ejecutiva de Participación Ciudadana y Control Social, en los cuales se han podido identificar algunos detalles del despliegue a participación ciudadana en los diferentes procesos de los PP analizados.

Para organizar la información y su análisis, se plantea a continuación cada una de las dimensiones de la matriz analítica propuesta y la descripción de la participación ciudadana respecto de cada punto:

### **1.- Reclutamiento**

La convocatoria que realiza el GAD Municipal Ambato a los procesos de los PP es pública mediante los medios de comunicación de prensa local e invitaciones personalizadas a los diferentes actores sociales. En la convocatoria pública el GAD Municipal Ambato “convoca a Representantes de Organizaciones Sociales, Organizaciones Barriales, Parroquiales, Jóvenes, Mujeres, Grupos de Atención Prioritaria, Empresas Privadas, Asociaciones, Movimientos Indígenas, Federaciones, Cámaras de la Producción, Instituciones Educativas, Grupos Organizados, y a la ciudadanía en general”<sup>30</sup>. De las invitaciones directas a participar en los procesos de los PP, a los actores sociales, se evidencia que todas las invitaciones se realizan a representantes de organizaciones o grupos sociales, ninguna a título personal.<sup>31</sup>

Para el GAD Municipal Ambato la participación de representantes o delegados de organizaciones sociales es fundamental, sin embargo, no se limita la participación a cualquier ciudadano que tenga interés en participar (Secretario Ejecutivo de PCCS GAD Municipal Amabto, Jorge Jácomen, entrevista con la autora, julio 2018). Esta preferencia se evidencia en la participación del proceso de PP 2018, de las 71 intervenciones ciudadanas únicamente 4 fueron a título individual, las 67 fueron realizadas en representación de una organización social.<sup>32</sup>

En las acciones del GAD Municipal Ambato no se evidencia acciones afirmativas para incluir a actores de grupos de atención prioritario o históricamente excluidos, estos actores sociales tienen un taller deliberativo de trabajo: Eje de Desarrollo Humano, al igual que los otros actores distribuidos en los otros dos ejes de trabajo.

---

<sup>30</sup> CONVOCATORIA GAD Municipal Ambato al proceso de PP 2017, publicación en El Herald, miércoles 24 de agosto de 2016.

<sup>31</sup> Archivo de los procesos de PP de la Secretaría Ejecutiva de PCCS

<sup>32</sup> Observación no participante del proceso de PP 2018.

A pesar de no existir acciones diferenciadas, los actores que participan en el proceso de los PP, sienten que son escuchados por las autoridades locales y funcionarios públicos, que la alcaldía tiene una forma de gobierno de puertas abiertas a la ciudadanía, en la que actores que antes estaban excluidos de la gestión local ahora tienen una voz fuerte en el GAD Municipal (Actora social proceso del PP 2018, Patricia Frutos, entrevista con la autora, julio 2018). Es decir que, habido una verdadera inclusión de actores, quienes, sin tener la calidad de vulnerables formalmente, nunca estuvieron incluidos en las dinámicas de gestión local.

Tabla 3.6 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión reclutamiento

<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>	<b>Arreglo Avanzado /Arreglo Mínimo</b>	<b>Descripción Participación Sustantiva: en función de lo previsto en la normativa</b>	<b>Descripción Participación Instrumental: en función de lo previsto en la normativa</b>
<b>1. Reclutamiento</b>	Grado de participación de los excluidos	Acciones afirmativas	A pesar de que, no existe formalmente acciones afirmativas que permitan la incorporación diferenciada de grupos históricamente excluidos, el proceso del PP ha permitido que grupos sociales (mercados, barrios, adultos mayores) tengan voz dentro de la gestión local, cuando tradicionalmente el GAD Municipal Ambato no contaba con esos grupos dentro de	N/A

			<p>sus dinámicas de gestión.</p> <p>Además, el GAD Municipal Ambato respeta el 10% de presupuesto que debe destinarse a proyectos de los grupos de atención prioritaria dentro del PP</p>	
--	--	--	---	--

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

Esta inclusión de nuevos actores sociales permite que, en esta dimensión de reclutamiento, el despliegue de la participación ciudadana contribuya, en palabras de Caruso et al (2010) y, Barragán et al (2011), a la incorporación de nuevas voces en la gestión local, propiciando que la ejecución del presupuesto local tenga mayores probabilidades de destinarse a resolver problemas colectivos de manera más justa y legítima, y de romper formas tradicionales de alcanzar bienes públicos, es decir tener la posibilidad de una co-gestión local legítima y equitativa que profundiza la calidad de la democracia.

## **2.- Control societal ciudadan**

### **Fiscalización y Control Social**

De manera general, y no como espacio propiciado por el proceso de los PP, el alcalde debe obligatoriamente rendir cuentas cada año ante la ciudadanía de la gestión realizada. En el caso del GAD Municipal Ambato, se realiza todo el proceso de rendición de cuentas, con participación ciudadana, que inicia con un recorrido de las obras realizadas, luego se realizan mesas de trabajo con la ciudadanía, producto de las cuales se levanta un Informe Ciudadano a la Rendición de Cuentas, el cual recoge demandas ciudadanas para el siguiente año de gestión, y finaliza con la presentación del informe en asamblea ciudadana.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Archivo de la Secretaría Ejecutiva PCCS, proceso de Rendición de Cuentas 2015.

Como se ha establecido, en el proceso de los PP el control ciudadano se debe desplegar en dos momentos, uno debe estar enfocado a la gestión presupuestaria de las autoridades electas y de los funcionarios públicos; y el otro, dirigido a los representantes y/o delegados ciudadanos sobre sus actuaciones en las instancias de participación del proceso del PP.

Para el control de la ejecución del presupuesto por parte del GAD Municipal Ambato, es de vital importancia lo establecido en el diseño institucional del PP, específicamente en la normativa nacional, el COOTAD (2010, Art. 250) se establece que, una vez aprobado el presupuesto del GAD las dependencias del GAD deben elaborar la programación de sus actividades, la cual deben poner en consideración del ejecutivo local y ante la máxima instancia de participación. Esta exigencia no se lleva a cabo por parte del GAD Municipal Ambato en el cierre del proceso de los PP, entonces los representantes y delegados de las organizaciones sociales no cuentan con un instrumento guía para hacer el seguimiento efectivo de la ejecución presupuestaria del PP. El control de los ciudadanos a sus representantes o delegados al PP se lleva a cabo mediante reuniones de rendición de cuentas propia de cada organización social, en las que los representantes exponen las diferentes gestiones que han realizado durante el proceso del PP con base en lo acordado por la organización (Actores sociales proceso de PP 2018, Patricia Frutos, Ana Aillán, Grace Ortiz, entrevista con la autora, julio 2018). Sin embargo, los representantes ciudadanos delegados a formar parte del Consejo de Planificación Participativa Local no han llevado a cabo actividades de rendición de cuentas de su gestión dentro de ese órgano de participación y decisión (Actores sociales proceso de PP 2018, Omar Altamirano, Ernesto Guzmán, Jaime Anchatuña, entrevista con la autora, julio 2018); (Secretario Ejecutivo de PCCS GAD Municipal Ambato, Jorge Jácome, entrevista con la autora, julio 2018).

Tabla 3.7 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión control societal ciudadano y fiscalización y control social

<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>	<b>Arreglo Avanzado /Arreglo Mínimo</b>	<b>Descripción Participación Sustantiva: en función de lo previsto en la normativa</b>	<b>Descripción Participación Instrumental: en función de lo previsto en la normativa</b>

<p><b>2. Control Societal Ciudadano</b></p>	<p>El control de los ciudadanos a los controladores</p>	<p>Mecanismos de rendición de cuentas / sin mecanismos de rendición de cuentas</p>	<p>El proceso de PP no cuenta con mecanismos específicos para que los representantes ciudadanos rindan cuentas de su actuación a las organizaciones sociales, sin embargo, la participación del PP ha propiciado un fortalecimiento de la asociatividad en el cantón Ambato, y una mejor estructura organizacional, lo que con lleva que dentro de cada organización los representantes ciudadanos rindan cuentas de su actuación en los PP</p>	<p>N/A</p>
<p><b>8. Fiscalización y Control Social</b></p>	<p>Fiscalización y control de la ejecución</p>	<p>Comisión mixta y procesos específicos / Comisiones de autoridades y funcionarios</p>	<p>N/A</p>	<p>No existe un seguimiento de la ejecución presupuestaria una vez aprobado el PP. No existen instrumentos que permitan a los ciudadanos exigir cuentas a las autoridades, y el órgano</p>

				CPPL no cumplen con las funciones de fiscalización y seguimiento que le corresponden.
--	--	--	--	---

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

La fiscalización y control social a la gestión local no se cumple en razón del proceso del PP. No existe un seguimiento de los ciudadanos a la ejecución presupuestaria municipal, lo que puede implicar que los esfuerzos realizados en el proceso de los PP para que las demandas ciudadanas se incorporen al presupuesto local no resulten en una eficiente gestión del municipio.

Respecto de la doble faz del control societal, por un lado, el proceso de PP no contempla mecanismos de rendición de cuentas de los representantes ciudadanos en las instancias participativas a los ciudadanos; y, por otro lado, el control que existe a los representantes ciudadanos que participan en las diferentes fases del PP depende más de la estructura interna de cada organización social que del propio proceso del PP. Sin embargo, sobre este último es de resaltar que el hecho de que el GAD Municipal Ambato lleve ya cuatro años consecutivos de desarrollo del PP ha provocado que los ciudadanos se activen socialmente organizados y busquen estructuras y procesos que les permita una mayor incidencia en los PP.

Esta falta de fiscalización y control popular puede transformar a las dinámicas de los procesos de PP en un clientelismo funcional a las autoridades electas del GAD Municipal Ambato, como ya evidenció Aguirre (2012), por la falta de suficientes contrapesos.

### **3.- Debate público**

La deliberación entre los actores sociales, autoridades locales y funcionarios públicos es principio del diseño institucional y característica fundamental para la legitimidad del presupuesto aprobado. El diálogo, la comunicación de doble vía en síntesis la posibilidad de que los actores amplíen sus preferencias y las construyan en el debate es fundamental en los PP para su potencial democratizador.

En el proceso de PP del 2018 los participantes tienen tres instancias de deliberación: la Asamblea Cantonal al inicio del proceso, los Taller de trabajo por cada uno de los Ejes, y la Asamblea Cantonal final de aprobación del PP; a estas le podemos agregar la sesión del Consejo de Planificación Participativa Local, en donde actúan únicamente los representantes delegados que lo conforman. Respecto de la deliberación en estas instancias de participación se puede evidenciar lo siguiente:<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Observación no participante del proceso de los PP 2018. La dinámica de deliberación fue la misma en la Asamblea Cantonal Final de aprobación del PP. No se tuvo acceso a la sesión del Consejo de Planificación Participativa Local, tampoco al Taller de los GAD Parroquiales.

Tabla 3.8 Organización de las fases deliberativas del proceso de los PP 2018 GAD Municipal Ambato

<b>Instancia de Participación</b>	<b>Facilitador / Metodología</b>	<b>Debate Público</b>	<b>Toma de decisiones / cierre de la deliberación</b>
<b>Asamblea Cantonal Inaugural</b>	<p>Secretario Ejecutivo de PCCS / Se indica que esta fase es para tener un primer tamiz de los requerimientos ciudadanos. Los asistentes pueden levantar la mano para tomar la palabra, el Secretario Ejecutivo de PCCS indicará quien tiene el turno para su intervención. La persona deberá identificarse previo a su propuesta. Se recuerda que este es el primer ejercicio deliberativo y en los talleres siguientes, por cada eje, los participantes podrán exponer nuevamente sus requerimientos.</p>	<p>Un total de 17 participantes que tuvieron la oportunidad de intervenir. Las intervenciones fueron una presentación de la demanda que se requería sea incorporada en el PP. No existió una comunicación de doble vía entre los actores, y con los miembros de la Asamblea Cantonal. No hubo un debate sobre las demandas ciudadanas</p>	<p>El alcalde interviene para el cierre de la sesión. El alcalde se refirió a 13 intervenciones de 17 con una respuesta afirmativa de los pedidos, pero pidió se tome en cuenta que se priorizará lo prioritario. Al cierre de la primera instancia deliberativa no se tomaron decisiones a través de deliberación.</p>
<b>Eje Territorial</b>	<p>Secretaria Ejecutiva de PCCS encargada -Una vez que se realice la presentación de los funcionarios municipales se abrirá</p>	<p>Un total de 25 participantes tuvieron la oportunidad de intervenir. Las intervenciones fueron una</p>	<p>La Secretaria Ejecutiva de PCCS encargada al final de la intervención No. 25 da por concluido el taller del Eje Territorial.</p>

	<p>el espacio de deliberación ciudadana, en el cual se dará respuesta a las inquietudes por parte de los expositores;</p> <p>-La Secretaria Ejecutiva de PCCS encargada o la persona que que dirija la mesa de trabajo dará paso a la intervención;</p> <p>-La persona que intervenga debe facilitar su nombre, apellido, el sector que representa, el cargo, el requerimiento verbal o físico.</p> <p>-El tiempo máximo de intervención es de 3 minutos</p>	<p>presentación de la demanda que se requería sea incorporada en el PP; inclusive algunas demandas fueron presentadas por escrito ante la mesa de del taller.</p> <p>No existió una comunicación de doble vía entre los actores, y con los miembros de la mesa del Eje Territorial.</p> <p>No hubo un debate sobre las demandas ciudadanas</p>	<p>No existe intervención de cierre del taller por parte del municipio</p> <p>Al cierre del Eje Territorial no se tomaron decisiones a través de deliberación.</p>
<p><b>Eje de Desarrollo Humano</b></p>	<p>Secretaria Ejecutiva de PCCS encargada</p> <p>-Una vez que se realice la presentación de los funcionarios municipales se abrirá el espacio de deliberación ciudadana, en el cual se dará respuesta a las inquietudes por parte de los expositores;</p>	<p>Un total de 12 participantes tuvieron la oportunidad de intervenir.</p> <p>Las intervenciones fueron una presentación de la demanda que se requería sea incorporada en el PP; inclusive algunas demandas fueron</p>	<p>La Secretaria Ejecutiva de PCCS encargada al final de la intervención No. 12, cede la palabra el delegado del alcalde para que intervenga y de por concluido el taller.</p> <p>El delegado se refiere específicamente a 1 de las intervenciones.</p>

	<p>-La Secretaria Ejecutiva de PCCS encargada o la persona que que dirija la mesa de trabajo dará paso a la intervención;</p> <p>-La persona que intervenga debe facilitar su nombre, apellido, el sector que representa, el cargo, el requerimiento verbal o físico.</p> <p>-El tiempo máximo de intervención es de 3 minutos</p>	<p>presentadas por escrito ante la mesa de del taller.</p> <p>No existió una comunicación de doble vía entre los actores, y con los miembros de la mesa del Eje Territorial.</p> <p>No hubo un debate sobre las demandas ciudadanas</p>	<p>Al cierre del Eje de Desarrollo Humano no se tomaron decisiones a través de deliberación.</p>
<b>Eje de Deportes</b>	<p>Secretaria Ejecutiva de PCCS encargada</p> <p>Una vez que se realice la presentación de los funcionarios municipales se abrirá el espacio de deliberación ciudadana, en el cual se dará respuesta a las inquietudes por parte de los expositores;</p> <p>-La Secretaria Ejecutiva de PCCS encargada o la persona que que dirija la mesa</p>	<p>Los 7 asistentes al taller de Deportes tuvieron la oportunidad de intervenir.</p> <p>Las intervenciones fueron una presentación de la demanda que se requería sea incorporada en el PP.</p> <p>En 4 intervenciones hubo una comunicación de doble vía, con los funcionarios municipales, quienes realizaron algunas</p>	<p>Al finalizar las intervenciones de demandas ciudadanas, 2 ciudadanos piden la palabra para intervenir previo al cierre del debate.</p> <p>Los delegados del municipio finalmente agradecen la presencia y dan por terminado el taller.</p> <p>Al cierre del Eje de Deportes no se tomaron decisiones a través de deliberación.</p>

	<p>de trabajo dará paso a la intervención;</p> <p>-La persona que intervenga debe facilitar su nombre, apellido, el sector que representa, el cargo, el requerimiento verbal o físico.</p> <p>-El tiempo máximo de intervención es de 3 minutos</p>	<p>precisiones respecto de las demandas ciudadanas</p> <p>No hubo un debate sobre las demandas ciudadanas</p>	
<p><b>Eje Económico Productivo</b></p>	<p>Secretaria Ejecutiva de PCCS encargada</p> <p>Una vez que se realice la presentación de los funcionarios municipales se abrirá el espacio de deliberación ciudadana, en el cual se dará respuesta a las inquietudes por parte de los expositores;</p> <p>-La Secretaria Ejecutiva de PCCS encargada o la persona que que dirija la mesa de trabajo dará paso a la intervención;</p> <p>-La persona que intervenga debe facilitar su nombre,</p>	<p>Un total de 10 personas tuvieron la oportunidad de intervenir.</p> <p>Las intervenciones fueron una presentación de la demanda que se requería sea incorporada en el PP; inclusive algunas demandas fueron presentadas por escrito ante la mesa de del taller.</p> <p>No existió una comunicación de doble vía entre los actores, y con los miembros de la mesa del Eje Territorial.</p>	<p>La Secretaria Ejecutiva de PCCS encargada al final de la intervención No. 12, cede la palabra el delegado del alcalde para que intervenga y de por concluido el taller.</p> <p>El delegado se refiere específicamente a 1 de las intervenciones, y manifiesta que el alcalde cumplirá.</p> <p>Al cierre del Eje Económico Productivo no se tomaron decisiones a través de deliberación.</p>

	apellido, el sector que representa, el cargo, el requerimiento verbal o físico. -El tiempo máximo de intervención es de 3 minutos	No hubo un debate sobre las demandas ciudadanas	
--	--	---	--

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

En ninguna instancia participativa se lleva a cabo un proceso de deliberación para llegar acuerdos entre los ciudadanos, autoridades electas y funcionarios públicos, y tampoco para tomar decisiones sobre las demandas que se deben incorporar finalmente el proyecto de presupuesto participativo local.

El rol de los facilitadores fue desarrollado por funcionarios de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, sin embargo, fue un rol extremadamente limitado a la explicación de la metodología de intervenciones (ni en la metodología hubo una explicación para las réplicas o argumentos ciudadanos sobre determinada demanda), ceder la palabra para la intervención y dar por concluido formalmente cada sesión. Este rol facilitador es importante en un debate público, inclusive para desdibujar las desigualdades que se pueden presentar entre los actores sociales al momento de intervenir y dialogar.

Tabla 3.9 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión debate público

<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>	<b>Arreglo Avanzado /Arreglo Mínimo</b>	<b>Descripción Participación Sustantiva: en función de lo previsto en la normativa</b>	<b>Descripción Participación Instrumental: en función de lo previsto en la normativa</b>
<b>3. Debate Público</b>	Deliberación: Se refiere a la forma de comunicación	Deliberación / Negociación	N/A	No existe una deliberación en los talleres de

	<p>que mantienen los actores, ciudadanos entre ellos mismos y con las autoridades locales, durante el debate público. En este sentido, toma en consideración: la forma en que se organiza el debate; existen facilitadores del debate; técnicos que intervengan para aclarar puntos controvertidos; los tiempos de las intervenciones; quien toma la palabra; las réplicas razonadas a los argumentos; intervenciones que promuevan acuerdos argumentados; intervenciones que promuevan</p>			<p>trabajo por eje para definir los requerimientos ciudadanos que posiblemente se pueden incorporar al PP.</p> <p>Tampoco existe una negociación, se da una simple presentación de demandas.</p> <p>No hay un papel protagónico de facilitadores para incentivar y organizar el debate.</p> <p>No se amplían preferencias de los actores sociales.</p>
--	---	--	--	--

	acuerdos basados en el bienestar colectivo.			
--	--	--	--	--

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

Esta participación instrumental por falta de deliberación, en términos de Bolos (2010) no permite la profundización de la democracia local, pues no complementa la representación del gobierno del GAD Municipal Ambato, no permite que los ciudadanos cambien la forma de procesar sus demandas, pues no existe la construcción de intereses comunes después del debate o el diálogo entre los participantes, lo que trae como consecuencia, en palabras de Baiocchi (2001) una sociedad menos justa.

#### **4.- Toma de decisiones cierre del debate**

El Consejo de Planificación Participativa Local, CPPL, es una instancia participativa conformada por seis delegados ciudadanos que duran dos años en sus funciones (los titulares con voz y voto, y los suplentes solo con voz, participan en el CPPL) elegidos por la Asamblea Cantonal Ciudadana; para poder ser delegado al CPPL es requisito ser representante de alguna organización social, con el fin de evitar la participación de partidos políticos dentro del CPPL (Secretario Ejecutivo de PCCS GAD Municipal Ambato, Jorge Jácome, entrevista con la autora, julio 2018).

El proceso de conformación del CPPL se lleva a cabo de forma participativa a través de: 6 Talleres Preliminares Informativos (se informa sobre el instructivo de elección de delegados titulares y suplentes al CPPL), 4 Talleres Preliminares Informativos, 4 Talleres para Determinar Autorías por Eje y una Asamblea. Por cada eje se elige dos actorías que se refieren a organizaciones sociales, y en la Asamblea se elige los representantes titulares y suplentes de entre las actorías para integrar el CPPL.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Archivos de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, expediente de conformación del CPPL 2016-2018.

La metodología de aprobación del PP por parte del CPPL no es de conocimiento público, tampoco se informa dentro de las instancias participativas del proceso del PP, y el GAD Municipal Ambato no permitió la observación no participante en la sesión del CPPL del proceso de PP 2018. Sin embargo, consta del Acta de Sesión del CPPL, el detalle de intervención de los representantes ciudadanos, quienes por un lado, al parecer no conocen el alcance su representación y aprovecha este espacio para insistir sobre la demanda de su organización social sea aprobada dentro del PP, y por otro lado, representantes que exigen se respeten sus atribuciones dentro del CPPL: “que no se ha dado el espacio necesario a los miembros del Consejo de Planificación siendo solo espectadores, solicitando al Señor Alcalde del espacio correspondiente para poder dar un informe favorable para la aprobación del presupuesto” (Acta de Sesión del CPPL del GAD Municipal Ambato en Pleno para emitir resolución favorable del PP 2018).<sup>36</sup>

Las sesiones del CPPL se llevan a cabo para cumplir con la normativa del PP, sin embargo no es una instancia de deliberación de las demandas que deben o no incluirse en el PP, además las autoridades electas y funcionarios que forman parte de este órgano terminan decidiendo sobre la aprobación del PP, que es una validación del ejercicio de sistematización de las demandas ciudadanas realizado por la Secretaria Ejecutiva de PCCS y presentado ante el CPPL, limitando la participación de los representantes ciudadanos a conocer que demandas fueron priorizadas e incorporadas en el proyecto de PP (Actor social proceso de PP 2018, delegado ciudadano al CPPL 2016-2018, Omar Altamirano, entrevista con la autora, julio 2018).

El desconocimiento de las normas de aprobación del PP dentro del CPPL y el limitado rol de los representantes ciudadanos resulta en que las decisiones sobre que demandas se incorporan al proyecto de PP que será conocido por la Asamblea Cantonal final, las tomen las autoridades locales y funcionarios municipales.

La Asamblea Cantonal debe conocer y aprobar el proyecto de PP aprobado por el CPPL. En esta Asamblea Cantonal el Director de Planificación presenta los proyectos para el año siguiente,

---

<sup>36</sup> Intervención del tecnólogo Omar Altamirano, Miembro Principal del CPPL, Archivos de la Secretaria Ejecutiva de PCCS, expediente del PP del 2018, Acta de Sesión del CPPL del GAD Municipal Ambato en Pleno para emitir resolución favorable del PP

interviene el Alcalde y algunos delegados de organizaciones sociales, quienes vuelven a insistir que sus demandas sean incorporadas en el PP. Finalmente la Asamblea Cantonal toma como resolución: “ La Asamblea da por conocido las prioridades planteadas por la ciudadanía durante el proceso de deliberación ciudadana en las mesas de trabajo de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Humano y Económico Productivo ” (Acta de la Asamblea General del PP 2018); en la Asamblea Cantonal no existe debate sobre el proyecto de PP aprobado por el CPPL, más bien los delegados de las organizaciones sociales consideran que es un espacio en el que todavía pueden incidir en la decisión del GAD Municipal Ambato sobre el PP .<sup>37</sup>

En la Asamblea Cantonal final para la aprobación definitiva del proyecto de PP que deberá enviar el alcalde al Concejo Cantonal los ciudadanos no debaten ni toman decisiones sobre el PP, son las autoridades locales y los funcionarios públicos quienes terminan decidiendo que demandas son prioritarias para incluirlas en el proyecto de PP que discutirá y aprobará el legislativo local.

Tabla 3.10 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión toma de decisiones/cierre del debate

<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>	<b>Arreglo Avanzado /Arreglo Mínimo</b>	<b>Descripción Participación Sustantiva: en función de lo previsto en la normativa</b>	<b>Descripción Participación Instrumental: en función de lo previsto en la normativa</b>
<b>5. Toma de decisiones / cierre del debate</b>	Órgano de decisión de la priorización presupuestaria	Comisiones mixtas: ciudadanos, autoridades y funcionarios/ Comisiones de autoridades y funcionarios	N/A	Las autoridades electas, funcionarios y los representantes de las organizaciones sociales no toman

<sup>37</sup> Resolución de la Asamblea Cantonal en el proceso de los PP 2018, Archivos de la Secretaría Ejecutiva de PCCS del proceso de PP 2018, Acta de la Asamblea General del PP 2018. Observación no participante de la Asamblea Cantonal del PP 2018.

				<p>decisiones en conjunto, en los órganos mixtos de participación, para aprobar el PP.</p> <p>La decisión definitiva la tienen el ejecutivo local y los funcionarios municipales.</p> <p>Los criterios para tomar la decisión no son conocidos por los representantes de las organizaciones sociales que participan en el PP, como se explica en la dimensión de la información.</p>
--	--	--	--	--

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

La falta de deliberación y toma de decisiones conjunta entre ciudadanos, autoridades electas y funcionarios públicos en los procesos de PP del GAD Municipal Ambato resultan en un despliegue de participación ciudadana instrumental, lejos de cumplir los principios democráticos del diseño institucional; no permite la implementación del círculo virtuoso democratizador de toma de decisiones del proceso del PP, en el cual, según Ganuza (2005), los asuntos que son

debatidos y priorizados por los ciudadanos tienen una influencia directa y transparente sobre la voluntad política.

### 5.- Temáticas del proceso / formas de representación social

El GAD Municipal de Ambato organiza la fase deliberativa del proceso de PP por ejes temáticos: Desarrollo Humano y de Deportes, Económico Productivo, Territorial, en el cual participan los representantes y delegados de las organizaciones sociales cuyo ámbito de acción tienen relación con la temática de cada eje.

En los procesos de PP entre 2015 y 2018 se presentaron las siguientes demandas ciudadanas en cada uno de los talleres por eje realizados:<sup>38</sup>

Tabla 3.11 Demandas ciudadanas en los procesos de PP

Ciclo del PP	Eje Ordenamiento Territorial	Eje Desarrollo Humano	Eje Económico Productivo	Pedidos escritos
2015	10	16	13	*
2016	167	95	10	21
2017	60	35	57	34
2018	109	71	85	*

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

Los requerimientos ciudadanos presentados durante el ciclo del PP 2018 fueron en total 265. Una vez que la Secretaría Ejecutiva de PCCS realizó la sistematización de los requerimientos

<sup>38</sup> Los datos del número de demandas ciudadanas expuestas en los ejes de trabajo del proceso del PP fueron identificados y consolidados de los archivos de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, expediente de los procesos de los PP 2015-2018. No existen datos dentro del expediente del ciclo del PP. Los pedidos escritos se presentan directamente en la SEPCCS y también en las sesiones de Taller por Eje y Asambleas Cantonales son entregadas a la SEPCCS. Además, durante todo el año en los procesos participativos se presentan demandas ciudadanas que son consideradas (para ser priorizadas o no) para el PP del año siguiente

ciudadanos por cada uno de los ejes de trabajo, se pueden identificar las siguientes demandas ciudadanas:<sup>39</sup>

Tabla 3.12 Tipo de requerimientos ciudadanos por eje PP 2018

<b>Eje de Trabajo</b>	<b>Tipo de requerimiento (No.)</b>
<b>Eje Ordenamiento Territorial</b>	Tránsito y Movilidad (5) Construcciones y Edificaciones (13) Saneamiento Ambiental (2) Deporte y Recreación (7) Parques (11) Seguridad (1) Equipamiento Urbano (19) Calles (29) Iluminarias (8) Aceras y Bordillos (5) Alcantarillado (5) Agua Potable (3)
<b>Eje Desarrollo Humano</b>	Construcciones e Edificaciones (29) Saneamiento Ambiental (1) Ambiente (1) Deporte y Recreación (16) Desarrollo Social (8) Cultura (7) Equipamiento Urbano (6) Iluminarias (2) Agua Potable (1)
<b>Eje Económico Productivo</b>	Tránsito y Movilidad (4) Construcciones y Edificaciones (13) Saneamiento Ambiental (2) Deporte y Recreación (1) Desarrollo Social (6)

<sup>39</sup> Priorización de requerimientos dentro del procesos del PP 2018, realizada por la Secretaría Ejecutiva de PCCS, archivo de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, expediente del PP 2018.

	Cultura (2) Parques (1) Seguridad (5) Equipamiento Urbano (40) Calles (5) Iluminarias (2) Aceras y Bordillos (1) Alcantarillado (1) Agua Potable (2)
--	--

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

La mayor parte de los requerimientos se presentan en Equipamiento Urbano (65), seguido de Construcciones y Edificaciones (55), Calles (34) y Deportes y Recreación (24). La Secretaría Ejecutiva de PCCS al momento de realizar la sistematización de los requerimientos los agrupo por grandes áreas de intervención del GAD Municipal, lo que podría parecer que a pesar del trabajo por temas en cada eje, los requerimientos son los mismos, sin embargo, por ejemplo, las construcciones y edificaciones requeridas en cada eje de trabajo tiene relación con cubrir una necesidad de la temática del eje en específico<sup>40</sup>. Además, los requerimientos, a excepción de algunos específicos para solucionar problemas barriales, tienen una pretensión de solucionar problemas de la colectividad ambateña.

El GAD Municipal Ambato, luego de desarrollado el proceso de PP 2018 considera que, i) los requerimientos ciudadanos presentados en los ejes de trabajo no se articulan con lo dispuesto en la normativa vigente (artículo 70 LOPC) sobre que la asignación de los recursos se hará conforme a las prioridades de los planes de desarrollo para propiciar equidad territorial sobre la base de la disponibilidad financiera del gobierno local<sup>41</sup>; ii) los requerimientos ciudadanos en algunos casos son parciales, pues no están articulados a los planes generales viales de cada sector; iii) los requerimientos ciudadanos en el Eje Desarrollo Humano se refieren a transferencias de dinero para temas culturales y sociales; iv) los ciudadanos consideran que la presentación de su

<sup>40</sup> Eje Desarrollo Humano: Construcción de un centro gerontológico emblemático del adulto mayor; Eje Económico Productivo: Construcción de dos pisos de parqueaderos en la Plaza Urbana; Eje Económico Productivo: Construcción de Centro Comercial de 3 plantas para desarrollo comercial y comunitario. Archivo de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, expediente del PP 2018; Observación no participante proceso de los PP de 2018.

solicitud en el proceso de PP significa la incorporación de la misma en el proyecto del PP del GAD Municipal<sup>41</sup>. Estas consideraciones del GAD Municipal Ambato permiten identificar que los ciudadanos no tienen conocimiento del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial local para que sus requerimientos estén articulados a esos objetivos y metas, y así puedan ser incorporados con más facilidad en el proyecto de PP.

Los ciudadanos que intervienen en el PP son representantes o delegados de organizaciones sociales cuyo ámbito de acción está relacionada con cada uno de los ejes de trabajo, son pocos ciudadanos que intervienen a título individual en el proceso de PP<sup>42</sup>. En cada fase del proceso de PP se lleva un registro de los actores que intervienen.<sup>43</sup>

Tabla 3.13 Actores sociales proceso de PP

PP	Asamblea Cantonal Inaugural	Recorrido de Obras	Eje Ordenamiento Territorial	Eje Desarrollo Humano	Eje Económico Productivo
2015			211	189	178
2017		21	155	46	66
2018	198	50	101	75	29

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

En el proceso de PP 2018 podemos identificar el nivel de participación de organizaciones sociales por sector:<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Archivo de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, expediente del PP 2018; Observación no participante proceso de los PP de 2018.

<sup>42</sup> En el proceso de los PP de 2018 únicamente 4 ciudadanos a título personal participaron. Observación no participante proceso de PP 2018.

<sup>43</sup> Hay un esfuerzo de la SEPCCS por mantener una base de datos y estadísticas de los actores sociales que participan en los ciclos de los PP, y del tipo de demandas ciudadanas que se plantean. De los datos del departamento se puede identificar que, en los ciclos de PP hay un mayor nivel de participación de hombres que de mujeres, pero con una vinculación de mujeres que va progresivamente en aumento; en el ciclo del PP 2017 fueron de 277 hombres y 110 mujeres que participaron, mientras que, en el ciclo del PP 2018 participaron 206 hombres y 195 mujeres. Archivo de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, expediente del PP 2015, 2017 y 2018; Observación no participante proceso de los PP de 2018.

<sup>44</sup> Estadísticas de las actorías sociales, Archivo de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, expediente del PP 2018.

Tabla 3.14 Niveles de participación de organizaciones sociales por sector

Representantes Sociales	Porcentaje Participación
Colectivos Culturales	0.44
Sector Salud	0.88
ATANOV	0.66
Colectivo Artísticos	0.88
Adultos Mayores	10.38
Comité Mujeres	1.77
Colectivos LGBTI	0.88
Sector Transporte	5.74
Sector Construcción-Arquitectos	0.66
Movimientos Indígenas	2.87
Sector Deporte, Cultural y Recreación	7.73
Cámaras de la Producción	1.77
Sector Artesanal	1.10
Plazas Mercados	11.92
Concejales	1.55
Presidentes GADs	6.18
Miembros CPP	2.21
Barrios	32.67
Líderes CEFKOM	9.71

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

De acuerdo al número de actorías sociales que han intervenido en el proceso de PP entre 2015 al 2018 podemos identificar que los niveles de participación ciudadana han sufrido variaciones, sin embargo, al ser estas actorías del tipo de representación social no es un dato directo para concluir que en el transcurso del tiempo el interés ciudadano en la participación ha disminuido. Se debe tener en cuenta, que la dinámica en la que se ha desarrollado los procesos de PP ha incidido en que los ciudadanos se organicen en torno a un interés común, elijan representantes y se preparan al interno para asistir al proceso de PP con un requerimiento consensuado (Actores sociales proceso de PP 2018, Jaime Anchatuña, Patricia Frutos, Ernesto Guzmán, entrevista con la autora, julio 2018).

Tabla 3.15 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión temática del proceso/formas de representación social

Dimensiones	Variables	Arreglo Avanzado /Arreglo Mínimo	Descripción Participación Sustantiva: en función de lo previsto en la normativa	Descripción Participación Instrumental: en función de lo previsto en la normativa

<b>5. Temática del proceso / formas de representación social</b>	La forma/metodología con la que se lleva a cabo el proceso – forma en la que se dirigen las demandas –a nombre de quien-	Temática / Territorial	Los requerimientos ciudadanos presentan soluciones a problemas que tienen una incidencia en el colectivo de la ciudadanía. La forma de participación social es a través de representantes de organizaciones sociales, lo que lleva inmerso la tendencia a resolver problemas de interés de grupo más que individuales.	N/A
--	--	------------------------	--	-----

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

El hecho de que las actorías sociales sean en representación de una organización social da cuenta de una complementariedad de esta instancia participativa al gobierno representativo local, en término de Zaremborg y Welp 2020, mejorando la calidad de la democracia local.

La lógica temática de abordad los ejes de trabajo dentro de los procesos de PP permitirían un fortalecimiento de las trayectorias entre el gobierno local y los ciudadanos, propiciando una participación ciudadana amplia y de calidad, de acuerdo a lo mencionado por Blanco (2002).

## 6. Información

El GAD Municipal Ambato a partir del año 2015 implementa el Centro de Formación Ciudadana y Observatorio Municipal, CEFOM, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social. Para el Secretario Ejecutivo de PCCS del GAD Ambato “el nuevo Centro brindará tres módulos de gestión ciudadana: el primero se ocupará del tema de Participación Ciudadana y Control Social en donde la persona entenderá cuáles son sus derechos y usarlos en proyectos sociales; el segundo abarcará la Gestión Municipal donde el habitante sabrá cuál es la misión de la administración municipal y sus

competencias; y el tercero será el módulo denominado Emprendimiento Social donde se entablarán tres ejes: liderazgo transformacional, jardinería urbana y económico productivo” (Boletín de Prensa GAD Municipal Ambato).<sup>45</sup>

En el primer módulo de gestión ciudadana los participantes conocen el contenido de la Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, sin embargo, los ciudadanos no conocen sobre el diseño institucional de los PP, por no contar el GAD Municipal Ambato con una normativa formal específica sobre los PP<sup>46</sup>; y, tampoco específicamente el documento denominado Elaboración del Presupuesto Participativo GADMA 2017, Plan de Proyecto, suscrito por el Secretario Ejecutivo y dirigido al Alcalde (Actor social proceso de PP 2018, Patricia Frutos, entrevista con la autora, julio 2018). Es decir, no existe difusión de información sobre el proceso de los PP para que los ciudadanos puedan conocer a priori que esperar en este MPC.

Cuando inicia el proceso del PP, el GAD Municipal Ambato hace una convocatoria pública a través de medios de prensa escritos, indicando lugar, día y hora en la que se llevarán a cabo las fases deliberativas del PP; además, se envían invitación físicas y digitales a los diferentes actores sociales que constan en la base de datos de la Secretaría Ejecutiva de PCCS<sup>47</sup>. Dentro de las fases de deliberación del PP al inicio de cada sesión se presenta la siguiente información:<sup>48</sup>

Tabla 3.16 Información difundida en el proceso de PP 2018

<b>FASE DEL PP 2018</b>	<b>INFORMACIÓN PRESENTADA A LOS CIUDADANOS / RESPONSABLE</b>
Asamblea Cantonal Inaugural	-Informe de ejecución presupuestaria primer semestre de 2017: Directora Financiera

<sup>45</sup>Boletín de Prensa GAD Municipal Ambato

<https://gadmatic.ambato.gob.ec/lotaip/2016/septiembre/anexo%20literal%20m/Boletines%20Naty/Ambato%20cuenta%20con%20espacios%20ciudadanos%20que%20formar%20a%20la%20conciencia%20social.pdf>

<sup>46</sup> No se ha emitido normativa específica sobre el proceso de PP; esta falta de regulación, adicional a la OSPCCS, de acuerdo al criterio de la Secretaría Ejecutiva de PCCS la participación ciudadana está en exceso normada y si se regula en específico cada uno de los MPC puede resultar más difícil la activación de los mecanismos por los ciudadanos (Secretario Ejecutivo de PCCS GAD Municipal Ambato, Jorge Jácome, entrevista con la autora, julio 2018).

<sup>47</sup> Archivo de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, expediente del PP 2015, 2016, 2017 y 2018; Observación no participante proceso de los PP de 2018.

<sup>48</sup> Observación no participante en el proceso de los PP 2018

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Convocatoria al proceso de PP, normativa y fases del PP: Secretario Ejecutivo de PCCS</li> <li>-Informe de Obras Públicas ejecutas y en ejecución: Director de Obras Públicas</li> <li>-Metodología de deliberación: Secretario Ejecutivo de PCCS</li> </ul>
Eje Ordenamiento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Monto total del PP proyectado para el 2018: Dirección Financiera</li> <li>-Metodología de deliberación: Secretario Ejecutivo de PCCS</li> <li>-Informe de ejecución presupuestaria primer semestre de 2017: Directora Financiera</li> <li>-Informe de Obras Públicas ejecutas y en ejecución: Director de Obras Públicas</li> <li>-Informe del estado de los proyectos en ejecución: Dirección de Planificación</li> </ul>
Eje Económico Productivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Metodología de deliberación: Secretario Ejecutivo de PCCS</li> </ul>
Eje Desarrollo Humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Metodología de deliberación: Secretario Ejecutivo de PCCS</li> <li>-Informe del estado de los proyectos en ejecución: Dirección de Planificación</li> </ul>
Eje Deportes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Metodología de deliberación: Secretario Ejecutivo de PCCS</li> <li>-Informe del estado de los proyectos en ejecución: Dirección de Planificación</li> </ul>

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

La información difiere en cada una de las fases deliberativas del proceso de PP, y la que se presenta está enfocada en dar a conocer a los actores sociales el estado actual de la ejecución presupuestaria del año en curso del proceso de PP. No se brinda información clara sobre las reglas para la toma de decisiones a través del debate sobre que demandas ciudadanas finalmente

se incorporarán en el proyecto de PP, y el GAD Municipal Ambato no presenta nada respecto de las fases de Sistematización y Validación del CPPL en el proceso de PP, así los participantes no conocen con certeza la forma de construcción definitiva del PP.

La Sistematización de los requerimientos ciudadanos, fase que es llevada a cabo por la Secretaría Ejecutiva de PCCS, se la realiza únicamente por funcionarios públicos del GAD Municipal Ambato (Secretaría Ejecutiva de PCCS, Direcciones Financiera, Planificación y Obras Públicas) sin participación ciudadana (con excepción del proceso de PP 2015).

Esta fase es de vital importancia en el proceso de PP, es clave para definir el proyecto de PP de cada proceso, en la misma se agrupan y priorizan las demandas de todas las fases deliberativas del proceso de PP, inclusive aquellas presentadas en la fase de Recorrido de Obras, se identifica si los requerimientos ciudadanos están articulados al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, al Plan de Gobierno del Alcalde, el tipo de inversión y partida presupuestaria. La fase de Sistematización, al no contar con reglas claras para su realización, presenta diferencias en los procesos de PP investigados:<sup>49</sup>

- **PP 2015.-** la sistematización se llevó a cabo en conjunto con la fase 5, Talleres por eje de trabajo. Los actores sociales que participaron en cada uno de los ejes emitieron una resolución aprobando las demandas que fueron priorizadas, suscritas por el coordinador, secretario y representante social de cada eje, anexando los acuerdos alcanzados (no consta la forma o metodología que aplicaron para alcanzar los acuerdos y establecer las demandas priorizadas). La SEPCCS elaboró una matriz única de sistematización, con el detalle de todas las demandas ciudadanas contenida en las resoluciones emitidas por cada eje, respetando el orden en que fueron aprobadas; hasta aquí la fase de sistematización se llevó a cabo dentro de una fase de interfaz socio-estatal. Luego, el SEPCCS convocó a los directores municipales a una reunión con el fin de proceder a realizar la sistematización de la información y evaluación de los resultados de la Asamblea Cantonal. Los funcionarios convocados (directores financieros, planificación, obras públicas, planificación estratégica, SEPCCS) revisaron cada una de las demandas priorizadas,

---

<sup>49</sup> Archivos de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, expedientes de los PP 2015 al 2018.

identificando si la obra requiere estudios, quién es la unidad competente para ejecutarla, si se encuentra en ejecución en ese momento, y, si a criterio de los directores se ha dado ya cumplimiento a la demanda. Sin embargo, se discute una a una únicamente las demandas del eje de ordenamiento territorial, las del económico productivo se señala de manera general que la mayoría son de competencia del GADPT y del Ministerio de Agricultura, y sobre las demandas del eje de desarrollo humano se indica que la municipalidad se encuentra trabajando en esos programas con dicha independencia (no se entiende a que se refieren con independencia, es decir solamente desde el alcalde, o que ya están las obras previamente planificadas); esta reunión se lleva a cabo en un espacio sin participación ciudadana, sólo interviene el ejecutivo local.

- **PP 2016.**- la SEPCCS, con el apoyo técnico de las direcciones de planificación y planeación estratégica elaboraron el documento de sistematización que presentaron luego al CPP (matrices de sistematización de cada eje de trabajo en el que se detalle el sector y la demanda ciudadana). Los miembros del CPP basan su análisis de priorización en las disposiciones normativas vigentes y se señala lo siguiente: i) que los requerimientos ciudadanos sean atendidos conforme las prioridades dispuestas en competencias que se ejercen por disposición del COOTAD, es decir que la prioridad se enmarque en las obras de agua potable, alcantarillado, saneamiento ambiental, viabilidad urbana, áreas verdes, parques; ii) la inversión en parroquias rurales debe incrementarse de manera progresiva; iii) las demandas ciudadanas que no sean incluidas en el PP, integran un banco de proyectos para que sean atendidos por el GAD Ambato de manera progresiva. En este ciclo, la fase de sistematización la controla absolutamente el ejecutivo local.
- **PP 2017.**- en el documento del proyecto del ciclo del PP se prevé tres reuniones de trabajo para llevar a cabo la fase 5, Sistematización. Dentro de los talleres por eje, el SEPCCS informa que, la secretaría llevaría a cabo el siguiente paso de sistematización de las propuestas presentadas, una vez sistematizadas se elabora un informe que se denomina informe de prioridades es decir ubicando los recursos y los requerimientos que se consideran prioritarios para la ejecución del presupuesto municipal del próximo año y conocidos los informes de planificación, financiero tanto EMAPA como de la municipalidad. Se plantea unos indicadores de priorización bajo el principio de priorizar

lo prioritario. En este ciclo, la fase de sistematización la controla absolutamente el ejecutivo local.

- **PP 2018.** - la SEPCCS elaboró las matrices de sistematización, las cuales recogen las demandas ciudadanas (nombres y apellidos, sector que representan y requerimientos) por cada uno de los ejes de trabajo. Luego la SEPCCS remitió las matrices de sistematización a las direcciones, empresas públicas y unidades desconcentradas para que cada dependencia canalice los pedidos de acuerdo con su competencia en función de los que técnica y legalmente sea posible. Finalmente, se elabora fichas técnicas de los pedidos ciudadanos en la que se señala la actividad, el objetivo/proyecto/programa del plan de desarrollo y ordenamiento territorial al cual se ajusta, la categoría presupuestaria al que corresponde el rubro de ejecución, el área responsable. En este ciclo, la fase de sistematización la controla absolutamente el ejecutivo local.

De igual forma, sobre la fase de Validación del proceso por el CPPL, los actores sociales no cuentan con información de cómo se llevan a cabo las sesiones, los criterios con los que se aprueba el proyecto del PP, y como habíamos expuesto en el apartado de toma de decisiones, es una instancia en la que los delegados ciudadanos tienen una incidencia baja o ninguna en la toma de decisiones. Es decir, esta instancia de deliberación dentro de un órgano de conformación mixta, de interfaz socia-estatal, es una aprobación sin más (validación como se la denomina dentro del proceso del PP) de la sistematización realizada por las dependencias municipales. En la Asamblea Cantonal final donde se aprueba el presupuesto, como se señala en el apartado de toma de decisiones, la falta de deliberación, y la falta de criterios previamente establecidos para la toma de decisiones sobre el proyecto de presupuesto participativo local, resulta en instancia en la que no existe una aprobación final del PP, sino más bien un conocimiento general de las obras que han sido priorizadas, sistematizadas y validadas por el CPPL.

Una vez “aprobado” el PP por la Asamblea Cantonal final, los ciudadanos no conocen cual es la programación de actividades de acuerdo con PP aprobado por el Concejo Cantonal. No existe ninguna difusión por parte del GAD Municipal respecto de la planificación de actividades para ejecutar el presupuesto. Esta falta es un incumplimiento de la ley, como se explicó en el apartado de control societal ciudadano, fiscalización y control social.

Tabla 3.17 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión información

<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>	<b>Arreglo Avanzado /Arreglo Mínimo</b>	<b>Descripción Participación Sustantiva: en función de lo previsto en la normativa</b>	<b>Descripción Participación Instrumental: en función de lo previsto en la normativa</b>
<b>6. Información</b>	Grado de información, divulgación del proceso y aprobación de resultados	Amplia incluye: divulgación masiva del proceso de los PP, rendición de cuentas de los procesos participativos, información para representantes y ciudadanos sobre proyectos que se pueden planificar a través del PP/ Restringida	N/A	El diseño institucional del proceso de los PP no es divulgado por el GAD Municipal a los ciudadanos, entonces, los participantes no conocen previamente como se desarrolla el proceso de PP. Los criterios para la sistematización de demandas, y toma de decisiones para la aprobación del PP no son conocidas por los ciudadanos ni formalizadas

				dentro del GAD Municipal. El conocimiento y entendimiento de las reglas de desarrollo del PP, inclusive su construcción participativa, son fundamentales para alcanzar consecuencias democráticas en el MPC
--	--	--	--	--

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

La falta de reglas de juego claras para la toma de decisiones en las diferentes fases del proceso de PP y la falta de participación ciudadana en las fases clave de Sistematización y Validación por el CPPL, provoca que los actores sociales hasta el final del proceso no puedan incidir en las decisiones públicas, no conozcan si sus requerimientos son escuchados por el GAD Municipal (Actores sociales proceso de PP 2018, Ernesto Guzmán, Ana Aillán, entrevista con la autora, julio 2018); tampoco cuales han sido definitivamente incorporadas y se encuentran en la programación de actividades local, esto genera dos situaciones principales: imposibilita el seguimiento y control ciudadano a la ejecución del PP<sup>50</sup>, y deja espacio para que los ciudadanos busquen otros caminos (reuniones directas con los funcionarios municipales y el alcalde) para que sus demandas sean incorporadas y ejecutadas por el GAD Municipal, es decir se mantienen prácticas tradicionales de presión para conseguir obra pública.

---

<sup>50</sup> Los actores sociales en sus intervenciones han solicitado la implementación de procesos de seguimiento, y una guía para la presentación de proyectos; esta situación se presentó en particular en el ciclo de los PP 2016, en el eje de trabajo de Desarrollo Humano. Además, en el mismo eje de trabajo el ejecutivo local recomienda a los actores participantes que conformen una comisión interna entre los colectivos para dar seguimiento al proceso. La falta de procesos de control y transparencia están identificados por todos los actores, se ha demandado su implementación, pero sin éxito. Archivo de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, expediente de ciclo de los PP 2016.

El GAD Municipal Ambato no ha considerado emitir formalmente una resolución con criterios clave para la priorización de las demandas ciudadanas, para determinar que las mismas sean incorporadas en el PP para alcanzar una redistribución justa y equitativa de los recursos. La falta de divulgación y difusión de los resultados, que se ve plasmada en que el GAD Municipal Ambato no presente el documento de programación de actividades al final de proceso del PP mina el principio de transparencia y control popular en las decisiones públicas.

En resumen, Al ser una participación ciudadana instrumental no informada no permite la igualdad política (ciudadanos y representantes del gobierno) y subordina la participación a la voluntad de las autoridades de turno

## **7.- Presupuesto**

Durante las fases de deliberación del proceso de PP se da a conocer el presupuesto proyectado para el año siguiente, como se evidencio en el apartado de información, sin embargo, no se especifica con claridad que en los PP se debate, decide y construye un proyecto sobre la totalidad del presupuesto local. En la práctica algunas dependencias municipales construyen su Plan Operativo Anual (documento de planificación de actividades que implica compromisos presupuestarios) antes del desarrollo del proceso del PP<sup>51</sup>. Para el Secretario Ejecutivo de PCCS algunas dependencias del GAD Municipal no comprenden el alcance del proceso de PP, y que en este MPC debe discutirse sobre la totalidad del presupuesto local (Secretario Ejecutivo PCCS GAD Municipal Ambato, Jorge Jácome, entrevista con la autora, julio 2018).

El presupuesto participativo local no se construye en su totalidad desde la participación ciudadana, sino que, el mismo tiene proyectos de los concejales y el alcalde, los primeros al tratar el proyecto de PP y aprobarlo, y el último en las fases de construcción del PP y con el poder de vetarlo.

---

<sup>51</sup> La Secretaria Ejecutiva de PCCS concluye que “*los actos públicos del proceso de presupuesto participativo deben ejecutarse antes de que las dependencias municipales oficialicen sus POA´s para que puedan planificar sus obras y/o proyectos más ajustados a los requerimientos ciudadanos con la finalidad de conseguir mayor incidencia en la gestión pública, que es el objetivo de la participación ciudadana*”. Archivo de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, expediente de ciclo de los PP 2018.

El despliegue de la participación respecto al presupuesto es instrumental y no permite un fortalecimiento de la democracia.

Tabla 3.18 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión presupuesto

<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>	<b>Arreglo Avanzado /Arreglo Mínimo</b>	<b>Descripción Participación Sustantiva: en función de lo previsto en la normativa</b>	<b>Descripción Participación Instrumental: en función de lo previsto en la normativa</b>
<b>7. Presupuesto</b>	Porcentaje de los recursos debatidos	100% del presupuesto del gobierno local / un porcentaje del total del presupuesto del gobierno local	N/A	No se construye el presupuesto local total desde la participación ciudadana con los procesos del PP. La arbitrariedad con la que se sistematiza las demandas y aprueba el PP, permite que funcionarios y autoridades electas incluyan proyectos por fuera del proceso de los PP.

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

## **8. Liderazgo**

Las autoridades electas, alcalde y concejales, son miembros de las Asamblea Cantonal y del Consejo de Planificación Participativa Local. En estas fases del PP las autoridades estuvieron presentes<sup>52</sup>. En la Asamblea Cantonal Inaugural del proceso de PP 2018, únicamente el alcalde,

<sup>52</sup> En la mesa directiva de la Asamblea Cantonal Inaugural se encuentran funcionarios del Municipio: Alcalde, concejales (Fernando Gavilanes, Presidente Comisión Deportes y Carlos Rivera, Presidente Comisión Presupuesto), Secretario Ejecutivo de Participación Ciudadana; en las primeras filas se encuentran otros funcionarios municipales (Directora Financiera, Director de Planificación, Director de Obras Públicas). Observación No Participante proceso de los PP 2018.

como autoridad electa, interviene en las palabras de bienvenida y cierre de la sesión; los concejales no intervienen, se limitan a escuchar las intervenciones ciudadanas.

De igual forma en el CPPL el alcalde y un representante del Concejo Municipal son miembros de este órgano. En el caso de la sesión del CPPL en el proceso de PP de 2018 intervinieron las autoridades electas sin embargo, no se refirieron al proceso de PP, únicamente en palabras del alcalde: “indica la participación ciudadana es un crecimiento permanente, añaden ustedes si saben de los que se trata, no es cuestión de un minuto de trabajo, cada uno de los departamentos requiere sistematización de procesos, estas sesiones son precisamente para explicar sobre los planes, proyectos y programas que la municipalidad va ejecutando en bien la ciudad” .<sup>53</sup>

El alcalde, en varias de sus intervenciones en las fases deliberativas del proceso de PP, resalta la importancia de la participación ciudadana para la gestión local, sin embargo, no lidera un proceso de PP apegado a reglas claras de co-decisión con la ciudadanía, ni de deliberación para llegar a acuerdos, considera que las instancias del PP son una oportunidad para que los ciudadanos conozcan el trabajo del GAD Municipal, más no para tomar decisiones en conjunto.

En los ejes de trabajo la situación es diferente, en ninguna de los talleres se encuentran autoridades electas, en estos espacios están involucrados los funcionarios municipales<sup>54</sup>. Los talleres de los ejes de trabajo son importantes en el proceso de PP, pues aquí se deberían llegar a acuerdos para definir que demandas se deben incorporar al proyecto de PP, sin embargo los funcionarios municipales no lideran un proceso de deliberación, se limitan a dar la palabra para intervención de los ciudadanos, y tampoco permiten un cierre de la sesión con decisiones sobre las demandas presentadas; inclusive, el Secretario Ejecutivo de PCCS, durante los días que se desarrollaron los talleres de trabajo de los ejes durante el proceso de PP de 2018, tomó vacaciones y encargo la dirección de la Secretaría.

---

<sup>53</sup> Extracto de la intervención del alcalde en la Sesión del CPPL proceso de los PP 2018, archivos de la Secretaría Ejecutiva de PCCS, expediente del proceso de PP 2018, Acta de la Sesión del CPPL.

<sup>54</sup> Eje Territorial: Secretaria Ejecutiva de PCCS encargada, delegada de la EMAPA, Director de Obras Públicas, delegados de la Dirección Financiera; Director de Planificación. Eje Desarrollo Humano y Deportes: Secretaria Ejecutiva de PCCS encargada, Director de Planificación; Eje Económico Productivo: Secretaria Ejecutiva de PCCS encargada, Gerente de Mercado. Observación No Participante proceso de los PP 2018.

Tabla 3.19 Despliegue de la participación ciudadana GAD Municipal Ambato, dimensión liderazgo

<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>	<b>Arreglo Avanzado /Arreglo Mínimo</b>	<b>Descripción Participación Sustantiva: en función de lo previsto en la normativa</b>	<b>Descripción Participación Instrumental: en función de lo previsto en la normativa</b>
<b>9. Liderazgo</b>	Rol de los funcionarios Rol del poder legislativo	Activamente involucrado / Pasivamente involucrado	N/A	El involucramiento se da en el marco del cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas y atribuciones que les corresponden. No tienen un liderazgo de llevar el proceso del PP como una instancia que permita la democratización de la gestión local.

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

A pesar de que, el GAD Municipal Ambato, desde el inicio del periodo del alcalde Amoroso, se implementó el proceso de PP y otras instancias de participación, no existe un involucramiento activo de las autoridades electas ni de los funcionarios municipales por lograr que este MPC tenga espacios reales de deliberación y co-decisión sobre el presupuesto, esta falta de liderazgo muestra una falta de compromiso de las autoridades y funcionarios con la democracia y la justicia social, es decir, en palabras de Nylén (2002) la falta de liderazgo no permite un empoderamiento ciudadano en los procesos de PP para que exista una democratización de la democracia.

Este despliegue de la participación en relación de la dimensión del liderazgo como instrumental, tiene similitud con los resultados de la investigación de Buele, Vidueira y Guevara (2020) en el GAD Municipal de Gualaquiza, en la que concluye que, a pesar de que los procesos de PP son excelentes mecanismos de promoción de la participación ciudadana su éxito depende mucho de la voluntad política de las autoridades locales.

## Capítulo 4

### Conclusiones

#### Consecuencias y principios democráticos

Con base en el análisis del contexto político en el que emergieron los PP en el GAD Municipal Ambato, los criterios de su diseño institucional y el despliegue de la participación, es posible identificar cuáles han sido las consecuencias de los procesos de PP investigados y si las mismas cumplen con los principios democráticos que garantizan un fortalecimiento de la democracia a través del MPC de los PP.

Tabla 3.20 Consecuencias y principios democráticos A

Consecuencia del diseño del PP	Principio Democrático	Descripción de la dimensión
Efectividad y Legitimidad	Orientación Práctica	Participación sustantiva en la dimensión de: temática del proceso, toma de decisiones, reclutamiento

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

El principio de Orientación Práctica en los procesos de los PP pretende que este MPC aporte soluciones aquellos actores sociales que sufren exclusión sistemática de las decisiones públicas del gobierno local, con una efectividad más alta que otros mecanismos (Fung y Wriqth 2015). Por un lado, las demandas ciudadanas son presentadas y organizadas por temas, esto responde al contexto político en el que emergieron los PP en Ambato, dentro de una tradición participativa por ejes de trabajo en el Nuevo Modelo de Gestión del gobierno de la Provincia. A esta forma temática de organizar el proceso de los PP se suma que los requerimientos ciudadanos son presentados por representantes de organizaciones sociales, lo que en conjunto puede resultar en plantear problemas colectivos y encontrar soluciones justas para los mismos.

Por otro lado, la participación ciudadana en los procesos de los PP fue inclusiva con actores que había sido excluidos de la gestión local en otras administraciones, y sintieron que, en el periodo político investigado, a través del proceso de los PP, fue un gobierno de puertas abiertas donde su voz fue escuchada. Sin embargo, a pesar de lo inclusivo del MCP a nuevos actores, la falta de

critérios claros para la toma de decisiones y de deliberación en todas las fases del proceso del PP no permite que las decisiones sobre el presupuesto local tengan como base la justicia, equidad, efectividad en la resolución de problemas y legitimidad, por el contrario, se mantengan por fuera del dispositivo participativo las formas tradicionales (clientelismo) para alcanzar bienes públicos; o inclusive considerar al PP como un filtro para alcanzar el cumplimiento de sus demandas, pues los actores consideraban que debían participar en los procesos de PP, presentar sus demanda en las fases deliberativas, para que después puedan exigir directamente a las autoridades locales el desarrollo de sus peticiones, es decir, algunos actores consideraban a los PP como un ritual participativo.

Se cumple la **hipótesis a**: Los PP en el GAD Municipal de Ambato no cumplen con el principio democrático de orientación práctica.

Tabla 3.21 Consecuencias y principios democráticos B

<b>Consecuencia del diseño del PP</b>	<b>Principio Democrático</b>	<b>Descripción de la dimensión</b>
Equidad	Inclusión	Participación sustantiva en la dimensión de reclutamiento, debate público

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

El principio de Inclusión tiene relación con la ampliación de participación a todos los ciudadanos, preferencialmente a nuevos ciudadanos en la gestión local para que a través de la deliberación se alcancen decisiones equitativas, en las que primen el interés colectivo sobre el individual (Fung y Wrigth 2015). El diseño institucional nacional y local de los PP prevé que las fases del proceso de este MPC se llevan a cabo con la deliberación de los ciudadanos para la priorización de las demandas a ser incorporadas en el presupuesto local, el despliegue de la participación se produce con la sencilla presentación de los requerimientos, sin debate público, inclusive sin negociación. Aunque el proceso de PP en el GAD Municipal Ambato es inclusivo al contar con la voz de nuevos actores no es un mecanismo deliberativo, lo que conlleva a que las decisiones sobre el PP las tomen las autoridades locales de turno, dejando de lado a los problemas de los nuevos ciudadanos que participan en el proceso con la esperanza de ser incluidos en las soluciones de la

gestión local. En resumen, existe inclusión de nuevas voces en la gestión local pero no deliberación pública que haga equitativas las decisiones del PP.

Se cumple la **hipótesis b**: Los PP en el GAD Ambato cumplen parcialmente con el principio democrático de la inclusión y la deliberación pública.

Tabla 3.22 Consecuencias y principios democráticos C

<b>Consecuencia del diseño del PP</b>	<b>Principio Democrático</b>	<b>Descripción de la dimensión</b>
Participación amplia y significativa	Empoderamiento Ciudadano	Participación sustantiva en la dimensión de: formas de representación, debate público, información

**Fuente:** Trabajo de campo, 2018.

El principio de Empoderamiento Ciudadano se refiere a que se cuente con ciudadanos comunes bien informados sobre la gestión del gobierno local, que participen de forma permanente y sustantiva en las dinámicas del gobierno (Fung y Wriqth 2015). Los procesos de los PP se han mantenido durante cuatro años consecutivos en el GAD Municipal Ambato, y los niveles de participación se han mantenido relativamente estables. Los ciudadanos conocen que la participación dentro los procesos del PP es importante para que sus demandas sean escuchadas, aunque no necesariamente incorporadas en el PP local, es decir los actores sociales están involucrados y reconocen al PP como una instancia donde su voz es escuchada.

Este involucramiento y reconocimiento al proceso de los PP por parte de los actores sociales ha provocado una profundización de la organización social local, se han estructurado y agrupado diversos colectivos sociales para participar en las diferentes fases del PP, teniendo una activación interna previa para elegir representantes y decidir que demanda, de interés colectivo, presentarán cada año en los PP.

Sin embargo, los actores sociales no están informados sobre el diseño institucional de los PP y no conocen los criterios sobre los cuales las autoridades locales toman las decisiones para incorporar

las demandas al presupuesto local, esto resta el poder ciudadano y limita la exigencia de sus derechos democráticos dentro del proceso de los PP.

Se cumple la **hipótesis c**: Los PP en el GAD Ambato cumplen parcialmente con el principio democrático de empoderamiento ciudadano.

Tabla 3.23 Consecuencias y principios democráticos D

<b>Consecuencia del diseño del PP</b>	<b>Principio Democrático</b>	<b>Descripción de la dimensión</b>
Gobernanza Flexible y Participativa	Control Popular	Participación sustantiva en la dimensión de: toma de decisiones, liderazgo, Fiscalización y control societal,

**Fuente:** Trabajo de campo, 2020.

El principio de Control Popular en los mecanismos participativos como el PP es entendido como una forma de control al gobierno representativo local (Zaremborg y Welp 2020) a través del involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones de la gestión pública, participación que exige la rendición de cuentas de los representantes del gobierno y de los representantes ciudadanos a sus organizaciones sociales (Gurza e Isunza 2009). En los procesos de PP del GAD Municipal Ambato no existen espacios e instrumentos que permitan un control del ciudadano en la gestión local en relación a la ejecución del presupuesto participativo, tampoco se propicia un control desde la toma de decisiones, pues estas se acuerdan entre las autoridades electas y los funcionarios públicos. Además, la falta de información sobre el diseño institucional interno de los PP, sobre los criterios de priorización de demandas, las reglas aprobación del proyecto de PP por parte del Consejo de Planificación Participativa Local, no permiten un control social del gobierno representativo local ni transparencia en las acciones públicas que se ejecutan. Finalmente, tampoco se desarrolla actividades de rendición de cuentas de los representantes ciudadanos a los órganos de participación dentro del proceso de los PP frente a los actores sociales que participan del proceso.

Es de resaltar el control que ejercen los ciudadanos de las diferentes organizaciones sociales a sus representantes y delegados a participar en los procesos de PP, a través de dos modalidades, primero al momento de decidir colectivamente cual demanda presentaran como organización social en el PP, y después cuando sus delegados rinden cuentas de su actuación en el MPC. Si bien estas dinámicas no son propiciadas o exigidas directamente dentro de los procesos de PP, el reconocimiento del MPC de los PP como espacio donde pueden ser escuchados por el GAD Municipal Ambato ha generado estos efectos en el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Se cumple la **hipótesis d**: Los PP en el GAD Ambato no cumplen con el principio democrático de control popular.

Una vez analizadas las consecuencias democráticas del PP en GAD Municipal Ambato es pertinente mencionar algunas conclusiones generales del proceso:

- La implementación de los presupuestos participativos en el GAD Municipal de Ambato fue posible por la voluntad política de las autoridades locales electas, tanto alcalde como concejales. Sin embargo, este mecanismo de participación ciudadana fue utilizado como instrumento político de reconocimiento de las autoridades, toda vez que, no hubo el liderazgo de representantes del gobierno ni de los funcionarios públicos en diseñar un marco normativo de los PP de forma participativa y clara, el cual permita tener, en el proceso de los PP, ciudadanos informados y reglas claras de co-decisión para aprobación del presupuesto local.
- Las autoridades y funcionarios del GAD Municipal Ambato incidieron en el rol del diseño institucional de los PP, no permitieron una construcción participativa de las reglas de participación, y manejaron informalmente los criterios de resolución de las diferentes fases dentro de los procesos de PP, esto provocó que el MPC de los PP este subordinado al gobierno representativo local.
- Los procesos de PP en el GAD Municipal Ambato dan cuenta de que este tipo de instancias participativas dan voz a actores sociales excluidos tradicionalmente de la gestión local, y además, cuando los procesos de PP tienen continuidad en el tiempo

inciden positivamente en fortalecer la organización social para alcanzar bienes públicos comunes.

- La falta de participación ciudadana y de reglas claras establecidas previamente en la fase de sistematización de demandas ciudadanas de los PP, no permitió que el diseño institucional y el despliegue de la participación cumplan con los principios y consecuencias democráticas de este tipo de dispositivos participativos, es decir que, a pesar que, el diseño institucional parecía que cumplía en la mayoría de las fases las características de ser un MPC con potencial democratizador, la falta de claridad en una fase tan crucial y determinante minó sus consecuencias democráticas.
- El diseño institucional de los PP regula las fases del proceso que en su mayoría cumplían con los principios democráticos del GPPD, sin embargo, en el desarrollo del proceso y el despliegue de la participación ciudadana, el proceso y sus reglas se encuentran atravesadas por la voluntad de las autoridades y funcionarios, así como por el accionar de los actores. En consecuencia, las reglas formales apuntaban a un proceso de PP con efectos democratizadores, pero la voluntad política y la participación de los diferentes actores, considerando al proceso como un espacio de legitimización de demandas para una negociación posterior, introdujeron reglas informales que restaron potencial democratizador a los PP.
- El hecho que la alcaldía, a través de sus unidades administrativas, tuvieran la decisión final, sin participación ciudadana, de incluir las demandas en el PP, muestra que el MPC estaba controlado desde arriba, desde el gobierno local, por lo que el proceso no resulta ser participativo sino una socialización de los procesos de gestión y decisión del gobierno local.
- El MPC de los PP en el GAD Municipal Ambato, a pesar de que, tuvo continuidad en el tiempo y la participación ciudadana fue relativamente estable, no se configura como un *Gobierno Participativo con Poder de Decisión*, debido a la falta de deliberación, control societal, y solución justa y equitativa de los problemas colectivos, consecuentemente, los

PP en el GAD Municipal Ambato no tuvieron el potencial democratizador de fortalecimiento de la democracia local.

## Anexo 1.- Diseño institucional

**Cuadro Comparativo Diseño Institucional PP 2014-2017**

<b>Fases del modelo de proyecto para el procedimiento de los PP</b>	<b>Fases realizadas efectivamente en los procesos de los PP entre 2015-2018</b>	<b>Fases establecido por el GAD Ambato (2016) para el procedimiento de los PP</b>
1. DISEÑO Y APROBACIÓN DEL CICLO DE LOS PP	Secretaría de participación Aprobación de Alcalde	Arquitectura y aprobación del proyecto PP
2. GESTIÓN DE COORDINACIÓN EJECUTIVO	Reuniones internas para identificar responsables de actividades del ciclo de los PP	Gestión interna de Coordinación del PP
3. RECORRIDO DE OBRAS	Ejecutivo y ciudadanía Se recorren obras que el GAD se encuentra ejecutando	Implementación de Recorrido de Obra Social, dando a conocer las obras realizadas
4. DELIBERACIÓN CIUDADANA	Presentación de demandas sociales Ejecutivo, legislativo y ciudadanía Asamblea Cantonal	Se da inició al proceso y en el mismo se dará a conocer la situación actual financiera del GAD Municipal, mediante talleres por cada eje de trabajo.
5. TALLERES POR EJE	Ejecutivo y ciudadanía Reuniones en 3 ejes para priorizar demandas (debate público)	
6. SISTEMATIZACIÓN EJECUTIVO	Ejecutivo local elabora matriz de sistematización de demandas por eje	
7. VALIDACIÓN DEL PP	Consejo de Planificación Participativa Local Aprobación del Proyecto de los PP	El consejo de Planificación de la municipalidad se encargará de emitir una resolución previo a la presentación a la Asamblea General del PP
8. ASAMBLEA CANTONAL	Ejecutivo, legislativo y ciudadanía Aprobación del Proyecto de los PP previo conocimiento del legislativo (debate público)	Es quien emite la resolución favorable sobre el PP, mediante actas e información competente del proceso
9. SEGUIMIENTO EJECUTIVO	Reuniones internas para dar seguimiento a la aprobación del PP por el legislativo	Inicia la fase de Gestión Interna del PP con las direcciones correspondientes con la finalidad de dar seguimiento al proceso.
10. APROBACIÓN DEL PP	Legislativo Aprobación definitiva del PP	Se realiza la convocatoria y acompañamiento del Consejo Cantonal hasta la aprobación del PP GADMA

Fuente: Trabajo de campo, 2018.

## Anexo 2: Observación participante, proceso de los PP 2018

### GAD MUNICIPAL AMBATO

#### Anexo 2.1. Matriz de categorías

<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Participación Ciudadana Sustantiva</b>
Calidad de la Información	Se refiere a la oportunidad que tienen los participantes de acceder a la información sobre el proceso y los temas que se abordarán	El objetivo es identificar en el desarrollo de la sesión deliberativa las autoridades municipales proporcionan a los participantes: a) el monto del presupuesto sobre el cual se deliberará; b) los temas que serán abordados; c) aspectos técnicos de los temas tratados	En la medida que la disponibilidad de la información sea transmitida de forma clara y directa, y utilizada por los participantes en sus intervenciones, se considerará la participación ciudadana sustantiva.
Origen de las Propuestas	El origen de las propuestas se entiende en dos niveles: i) la calidad en la que una persona participa, si es como ciudadano o representante-delegado de una organización social; y, ii) los fundamentos de la demanda social, puede ser	El objetivo es identificar en las intervenciones, de los actores sociales, en el debate público: a) la calidad en la que interviene; b) si pertenece a una organización social lo hace como representante o delegado (que no ejerce la titularidad de la representación); c) si la propuesta que somete al debate lo hace a su nombre, a nombre de su barrio, de un colectivo	En la medida en que el origen de las propuestas es realizado por representantes de organizaciones sociales y las propuestas sometidas a debate tienen como fundamento el bienestar general colectivo, se considerará la participación ciudadana sustantiva.

	particular, barrial, colectivo.	social, o la colectividad en general	
Comunicación	Se refiere a la forma de comunicación que mantienen los actores, ciudadanos entre ellos mismos y con las autoridades locales, durante el debate público. En este sentido, toma en consideración: la forma en que se organiza el debate; existen facilitadores del debate; técnicos que intervengan para aclarar puntos controvertidos; los tiempos de las intervenciones; quien toma la palabra; las réplicas razonadas a los argumentos;	El objetivo es identificar en las manifestaciones verbales o no verbales de los actores la forma como se desarrolla el debate público.	En la medida que el debate público se desarrolla: en unas condiciones de lugar, tiempo y organización iguales para los participantes; las propuestas son fundamentadas y permiten un escenario propicio para la transformación de las preferencias mediadas por argumentos, es decir una relación de doble, o más vías, entre los participantes; se considerará la participación ciudadana sustantiva.

	intervenciones que promuevan acuerdos argumentados; intervenciones que promuevan acuerdos basados en el bienestar colectivo.		
Toma de Decisiones	Se refiere a la conclusión de la deliberación con una decisión que sea tomada de por los ciudadanos o por los ciudadanos y las autoridades locales; o la presentación de demandas ciudadanas ante las autoridades locales	El objetivo es identificar en el cierre del debate público el acuerdo sobre los puntos deliberados o la exposición de demandas, y el destino que se dará a los mismos.	En la medida que el debate público culmine con una decisión y se indique por parte de las autoridades locales el camino que seguirá el acuerdo, se considerará la participación ciudadana sustantiva.

Fuente: Trabajo de campo, López 2018.

## Anexo 2.2 Matriz de Registro

Sesión:

Fecha:

Lugar:

**Escenario. -**

### Calidad de la Información

<b>Parámetro</b>	<b>Manifestación/Actividad (guías flexibles)</b>	<b>Actor</b>	<b>Observaciones</b>
Monto Presupuesto	Comunicación clara del presupuesto para la sesión/el proceso PP		
Temas	Comunicación de los temas, delimitación del campo de discusión		
Aspectos técnicos temas	Introducción de aspectos relevantes de los temas		
Otros:	Relacionados con poner a disponibilidad información		

Observaciones:

### Origen de las propuestas y Comunicación

Organización del debate: se toman en cuenta la forma en que se organiza el debate; existen facilitadores del debate; técnicos que intervengan para aclarar puntos controvertidos; los tiempos de las intervenciones; quien toma la palabra; otros.

Actor	Datos Personales	Calidad de la Participación	Organización a la que representa	Demanda	Réplica	Intervenciones	Aspectos Generales / observaciones
Número de identificación del actor	Nombre/APELLIDO; Identificar si es mujer u hombre; vestimenta: formal/casual/de trabajo;	A título personal; representante o delegado de una organización social; otra calidad	Nombre de la organización social;	Qué presenta al debate: la propuesta concreta/ A quién está dirigida?: ciudadano, municipio, alcalde, otros; Cuál es el argumento de la petición, a que interpela el ciudadano - autoridad: a los ciudadanos, al municipio, alcalde; otros /	Además de identificar lo mismo que en la demanda, se busca registrar: la réplica tiene un argumento : algún tipo de fundamento; el momento en que se produce: seguido al argumento que quiere debatir, al final, entre otros;	Se registra cuantas intervenciones tenga el actor	

Fuente: Trabajo de campo, 2018.

Observaciones:

**Toma de Decisiones.** - Cuál es el cierre del debate?: se toman decisiones, se explica la fase de proceso que sigue, el municipio recibe las propuestas y termina la sesión, entre otros.

### **Anexo 2.3 Matriz de Registro 1**

Sesión: Asamblea Cantonal Inaugural

Fecha: 10 de agosto de 2017

Lugar: Salón de la Ciudad, GAD Ambato

#### **Escenario**

- La sesión se lleva a cabo en el salón municipal principal de la ciudad.
- En la parte de a fuera del municipio está la Banda Municipal, ubicada en un costado del parque Montalvo frente al Municipio, tocando mientras la gente va ingresando a la sesión.
- Desde la recepción hasta el segundo piso, en el que se ubica el salón de la ciudad, hay flores adornando toda el área.
- Hay una mesa directiva al frente, sobre una especie de tarima. Lo que hace una diferenciación del nivel del piso, en el que están las autoridades y los ciudadanos.
- La sesión estaba programada para las 17:00 horas, sin embargo, no empieza puntual. Las sillas están organizadas en dos grandes columnas, con aproximadamente 12 filas de 7 sillas.
- Hay parlantes, micrófonos, dos pantallas dirigidas hacia el público.
- Grabadoras de voz, filmadoras, cámaras fotográficas
- La mesa directiva está presidida por el alcalde.
- En la mesa directiva se encuentran funcionarios del Municipio: Secretario de Participación Ciudadana, Concejales (Fernando Gavilanes, Presidente Comisión Deportes y Carlos Rivera, Presidente Comisión Presupuesto), presidenta del Comité de Obras Públicas,
- Algunos funcionarios del municipio están ubicados en las primeras filas.
- Al iniciar la sesión, existen aproximadamente 170 personas presentes

## Calidad de la Información

Parámetro	Manifestación/Actividad (guías flexibles)	Actor	Observaciones
Monto Presupuesto	1. Ejecución y Monto Presupuestario. Informe de la ejecución del primer semestre 2017	1. Directora Financiera: Silvia Toasa	<p>1. Tiene una PPT en la que informa la labor ejecutada durante el primer semestre del año en curso</p> <p>1. No se indica el monto presupuestario sobre el que se discute dentro de los PP 2017.</p> <p>1. Se refiere a que el conjunto de obras ejecutadas es la palabra cumplida del alcalde.</p>
Temas	<p>1. -Indica que el proceso de los PP inicio con el recorrido de obras en la ciudad, con más de 87 representantes de los diferentes ejes de trabajo;</p> <p>-Se da lectura a la Convocatoria a la Sesión, en la que se indican los fundamentos normativos de los PP; las fases-actividades de los PP con las fechas y lugares en los que se llevará a cabo; indica que se enviarán invitaciones para la fase de los talleres ; En esta</p>	<p>1. Secretario de Participación Ciudadana: Jorge Jácome</p> <p>2. Director de Obras Públicas: Francisco Mantilla</p>	<p>1. Se hace referencia en la convocatoria que los talleres de los ejes de trabajo están en la fase deliberativa</p> <p>1. Se presenta un video de la primera actividad –Recorrido de Obras- del proceso de los PP (video de visita de obras de infraestructura)</p> <p>1. En relación de la presentación de la Directora Financiera indica que es “un poquito difícil de entender”.</p>

	<p>sesión, con la presencia del Alcalde, se realizará el primer tamiz de las necesidades ciudadanas que se plantearán desde los diferentes ejes ; indica que se abrirá el proceso de deliberación respecto a requerimientos ciudadanos; indica que el foro lo preside el Alcalde, una funcionaria de la SPC les dará la palabra mientras otros funcionarios tomarán nota de las intervenciones.</p> <p>2. Informe de Obras Públicas.</p> <p>3. Palabras de Inauguración. Se refiere a la limitación presupuestaria; control ciudadano-trabajo público honesto; proyectos emblemáticos de la alcaldía; se refiere a lo que significa los PP;</p>	<p>3. alcalde: Luis Amoroso</p>	<p>1. No se aclara si solo con invitación se puede asistir a los talleres o es abierto al público</p> <p>1. A pesar de que se indica que se dará paso a la deliberación luego se refiere a que se conocerá el primer tamiz de requerimientos ciudadanos para su Sistematización; da la bienvenida a todos “a este primer ejercicio deliberativo”</p> <p>2. Presentación PPT con las obras de infraestructura terminadas y en ejecución del año 2017; se dirige al Alcalde y le indica que puede estar tranquilo porque las obras están bien monitoreadas (no se dirige con esto a los ciudadanos)</p> <p>3. Indica que las obras no construimos “nosotros” construye el pueblo; indica que se han hecho recortes en los presupuestos que afectan el trabajo; señala que es bueno que se controle trabajo en el servicio público; señala que algunos sectores no han sido atendidos porque los recursos son limitados; indica que hay que</p>
--	---	-------------------------------------	--

		<p>priorizar lo prioritario; señala que las 18 parroquias alrededor de Ambato han tenido una atención preferencial; señala que el PP es un presupuesto que los ciudadanos deben decir, claro que la alcaldía direcciona algunos proyectos de acuerdo al plan de desarrollo y ordenamiento territorial, pero los sectores tienen todo el derecho de pedir se ejecuten tal o cual proyecto en beneficio de los habitantes; se refiere a las justificaciones de algunos proyectos importantes para la alcaldía, por el beneficio de todos: planta de tratamiento de aguas residuales, planta de generación eléctrica, readecuaciones viales, ferias de exposiciones; se refiere a los representantes de los mercados y representantes de las parroquias rurales; indica que les gusta compartir con la gente, “aquí está el verdadero pueblo, los verdaderos dirigentes, no hay muchos pelucones, el verdadero pueblo entendiendo las realidades de nuestra ciudad”; señala que quieren que cuando se discutan los PP se tenga en</p>
--	--	--

			cuenta que los recursos son muy limitados;
Aspectos técnicos temas			
Otros:			

Fuente: Trabajo de campo, 2018.

Observaciones:

### Origen de las propuestas y Comunicación

Organización del debate: se indica que esta fase es para tener un primer tamiz de los requerimientos ciudadanos. Los asistentes pueden levantar la mano para tomar la palabra, el SPC indicará quien interviene. La persona deberá identificarse previo a su propuesta. Se recuerda que este es el primer ejercicio deliberativo y que, en los talleres siguientes, por cada eje, los participantes podrán exponer nuevamente sus requerimientos.

Actor	Datos Personales	Calidad de la Participación	Organización a la que representa	Demanda	Réplica	Intervenciones	Aspectos Generales / observaciones
1	Jorge Jácome Secretario de Participación Ciudadana	Funcionario	GAD Municipal Ambato	-Dirige la deliberación  -Indica a los funcionarios de la SPC a quien dar la palabra			-Algunos representantes los conoce por el nombre y apellido

				-Indica al final de la intervención 15 que sólo habrá dos intervenciones más, recuerda que esta sesión es la inauguración del PP que hay 6 talleres más;			
2	Luis Fiallos Hombre	Morador	Ciudadela Ferroviaria	-Se dirige al alcalde, concejales y Jefes Departamentales.  -Indica que los moradores han sido huérfanos de las obras del alcalde;  -Solicita pavimentación de las calles de la ciudadela; y se entregue en comodato una casa barrial; 2:15			
3	Mario Mayorga	Representante	Cooperativa de Vivienda Acción Popular	-Se dirige al alcalde,			

	Hombre		<p>y Asociación de Comerciantes de Tungurahua</p> <p>concejales y Ciudadanía;</p> <p>-Pide se asuma un mejor rol de liderazgo para exigir al gobierno pagar la deuda al municipio para invertir en nuevas obras;</p> <p>-Indica que los presentes le dan apoyo a la gestión del alcalde</p> <p>-se pide que los recursos públicos sean manejados por las entidades públicas y no privadas;</p> <p>-Asumir el alcalde el liderazgo para exigir a la Asamblea Nacional se reforme el COIP en lo relativo a las multas de velocidad y puedan ser revisadas las</p>			
--	--------	--	---	--	--	--

				tarifas del contrato de foto multas que mantiene el municipio; 6:42			
4	Antonio José Arias Barrionuevo  Hombre	Representante	Barrio Huachi San Francisco	Se dirige al alcalde, concejales, Representantes Juntas Parroquiales y Ciudadanía;  -Agradece por las obras que está realizando el municipio;  -Solicita “muy comedidamente” se arreglen las calles adyacentes de la Unidad Fiscal; 1:14			
5	Geovany Paredes  Hombre	Representante /Coordinador	Federación de ligas barriales y parroquiales de Tungurahua	Se dirige al alcalde, concejales, y Ciudadanía;  -Agradece por las obras que está realizando el municipio;  -Desde el año anterior			

				solicitan un sitio deportivo para federación Indica que tienen alrededor de 25 mil deportistas más sus familias; 2:09			
6	Hernán Castro Hombre	Representante	Adulto Mayor	Se dirige al alcalde, concejales, Directores y Ciudadanía;  -Agradece por las obras que está realizando el municipio ya que trabaja como un verdadero equipo;  -Indica que la participación ciudadana es una práctica diaria y no un falso anuncio;  -Agradece que los adultos mayores sean tomados en cuenta como			

				<p>verdaderos ciudadanos;</p> <p>-Solicita un Complejo de Atención Integral del Adulto Mayor; Indica que son una asociación con vida jurídica; 2:42</p>			
7	<p>Grace Ortiz</p> <p>Mujer</p>	Representante	Ciudadela Tres Juanes	<p>-Se dirige al alcalde;</p> <p>-Su pedido es que “les ayuden” con la adecuación de las calles principales de la ciudadela y el alcantarillado;</p> <p>-Le felicita al alcalde por sus obras; 1:33</p>			
8	Hombre			<p>-Se dirige al alcalde y a las autoridades en especial al Concejal Mahuntaqui;</p> <p>-Agradece al alcalde por las obras en el</p>			

				<p>sector que ha sido olvidado por más de 40 años;</p> <p>-Solicita terminar con los arreglos viales que están pendientes, la nomenclatura de las calles y los eco tachos;</p> <p>-Solicita, además, para evitar el tráfico del mercado mayorista, se abra dos accesos a la vía Bolivariana;</p> <p>-Agradece ya que por información extraoficial el alcalde ha priorizado los estudios de la una vía del sector; 3:26</p>			
9	Hombre	Representante / Coordinador	Sector Huachi Soliz	<p>-Se dirige al alcalde y a las autoridades;</p> <p>-Están a la espera que el</p>			

				<p>parque lineal sea bautizado con el nombre de Misael Acosta Soliz;</p> <p>-Indica que el parque lineal embellecería la ciudad;</p> <p>-Solicita asfalto de vías en el sector y un viaducto en el redondel de Huachi Chico; 2:05</p>			
10	Euclídes Villacís Hombre	Presidente	Liga de Unidad Parroquial Cunchibamba	<p>Se dirige al alcalde, concejales, presidentes de las Juntas Parroquiales, Ciudadanos;</p> <p>-Su intervención es por el deporte;</p> <p>-Agradece la obra del alcalde que inaugurará en el estadio del sector;</p> <p>-Solicita adecuación final del</p>			

				estadio del sector;  -Indica que reúnen a más de 1200 deportistas; 3:18			
11	Hombre	Representante	Padres de Familia y Clubes Formativos de Baloncesto	-Felicita al alcalde por el vuelco que ha dado al tema deportivo con la construcción de alguna infraestructura ; -Solicita la construcción de un Coliseo de Baloncesto para mantener a la ciudad de Ambato como la capital del baloncesto; 0:46			
12	Raúl Escobar Hombre	Morador	Barrio la Concepción	SE dirige al alcalde y autoridades y ciudadanos;  -Felicita por las obras que se realizan por el bien de la comunidad ambateña;			

				<p>-Agradece al alcalde por las obras que próximamente se van a realizar;</p> <p>-Solicita “les colaboren” con la adecuación del poliducto del barrio para poder mejorarlo;</p> <p>1:47</p>			
13	Gladys Guano Mujer	Representante	Barrio Santa Elena de Pinllo	<p>-SE dirige al alcalde;</p> <p>-Solicita vías de acceso y salida del barrio, entonces se tomen en cuenta en el plan vial;</p> <p>-Solicita “de la manera más comedida” el mirador del barrio; 1:46</p>			
14	Carlos Guanbon Hombre	Representante /Presidente	Centro Comercial Popular Simón Bolívar	SE dirige al alcalde concejales y dirigentes sociales;			

				<p>-Se agrade la reconstrucción del CC;</p> <p>-Se solicita la construcción de la segunda etapa pendiente del CC; 1:31</p>			
15	Mujer	Comerciante	Mercado América	<p>SE dirige al alcalde, concejales, autoridades y ciudadanía;</p> <p>-Da a conocer y agradece el trabajo realizado por el alcalde en beneficio de la ciudad;</p> <p>-Solicita un puente peatonal porque es peligro cuando las comerciantes intentan cruzar la avenida el Cóndor;</p> <p>Son agradecidos con dios y</p>			<p>-Agradece algunos funcionarios del Municipio, se dirige con nombre y apellido</p>

				<p>luego las autoridades;</p> <p>-Solicita la ampliación del patio de comidas por que el comercio del mercado ha crecido;</p> <p>-Solicita la instalación de lavabos en la parte de venta de pollos;</p> <p>-Se sienten seguros de la respuesta positiva de sus pedidos; 4:17</p>			
16	Estela Reinoso  Mujer	Representante /Vicepresidenta	Mercado José María Urbina	<p>Se dirige al alcalde, autoridades y ciudadanía;</p> <p>Agradece al alcalde por las obras se siente orgullosa de este Ambato y de ser Ambateña;</p> <p>-Indica que tenían conocimiento que existe un presupuesto</p>			

				para el estudio del Mercado; 2:41			
17	Mélida Mejía Mujer	Representante	Barrio San Juan del Calvario	-Solicita que se envíe dos veces a la semana el servicio de recolección de basura; Solicita adecuación vial de algunas calles del sector; 0:30			
18	Mujer	Representante / Presidenta	Cámara de Barrios de Ambato / Barrio Pishilata	SE dirige al alcalde;  -Agradece el aporte del alcalde para la luminaria del estadio Bellavista;  -Solicita “de favor” el arreglo vial de las calles del barrio;  -Solicita el alcantarillado; 1:42			

Fuente: Trabajo de campo, 2018.

#### Observaciones:

-Algunas personas levantaban la mano para solicitar la palabra, pero el SPC decide a quien dar la palabra

-Algunas personas abandonaron el debate en la mitad de la sesión

-Las peticiones todas fueron dirigidas al alcalde no a los ciudadanos

-Los miembros de la mesa directiva se quedaron hasta el final del debate

#### **Toma de Decisiones. -**

El SPC indica que el alcalde intervendrá para cerrar la sesión

-El Alcalde interviene por 17:08: Agradece a todos por haber compartido esta reunión de trabajo; los planteamientos de los asistentes son los planteamientos reales de las necesidades que hay que suplir; señala que la Ciudadela Ferroviaria cuenta con el apoyo de la alcaldía de igual forma se da el apoyo a la intervención 3, 4, 5;; la intervención 6 tienen una atención preferencial en la Alcaldía y cuenta con el apoyo; señala el apoyo a la intervención 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 (puente peatonal), 16; indica cuales son las obras que se realizarán en apoyo a las intervenciones

-El Alcalde se refirió a 13 intervenciones de 17 con una respuesta afirmativa de los pedidos, pero pidió se tome en cuenta que se priorizará lo prioritario.

## **Anexo 2.4 Matriz de Registro 2**

Sesión: Eje Territorial

Fecha: 22/08/2017

Lugar: Salón de la Ciudad, GAD Municipal Ambato, Centro

Duración: 15:20 – 17:20

### **Escenario**

-La sesión se lleva a cabo en el salón municipal principal de la ciudad.

-Hay una mesa directiva al frente, sobre una especie de tarima. Lo que hace una diferenciación del nivel del piso, en el que están las autoridades y los ciudadanos.

-La sesión comienza 20 minutos más tarde de la hora programada. Las sillas están organizadas en dos grandes columnas, con aproximadamente 12 filas de 7 sillas.

-Hay parlantes, micrófonos, dos pantallas dirigidas hacia el público.

-Grabadoras de voz, filmadoras, cámaras fotográficas

-La mesa directiva está presidida por Edith: encargada de la Secretaría de PC

-Algunos funcionarios de la mesa no son los directivos de las unidades

-Al iniciar la sesión, existen aproximadamente 60 personas presentes

-Funcionarios Municipio: Empresa Pública EMAPA, ingeniera María José Guerrero; Obras Públicas, Ingeniero Francisco Mantilla; Ing. José Calero; Ing. Miryam Zapata; Ing. Fernanda Chiluzia; Dr. Fabián Luisiña; Ing. Ramiro Fiallos Ing. Jhon Ortiz, Ing. Isabel Barreño (financieros); Arq. Cluida Balseca y Arq. Carlos Vayas (Director de Planificación (e)); Arq. Sandy Mera

## Calidad de la Información

Parámetro	Manifestación/Actividad (guías flexibles)	Actor	Observaciones
<i>Monto Presupuesto</i>	2.1 Indica el monto del presupuesto total a discutirse en todos los ejes		2.1.- No hay un monto límite de discusión por la sesión;
<i>Temas</i>	<p>1.- Se indica el orden del día:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Explicación de la metodología para la recepción de requerimientos ciudadanos</li> <li>-Presentación de los Directores Departamentales (quienes acompañaran el proceso)</li> <li>-Deliberación ciudadana y recepción de requerimientos</li> </ul> <p>2.- Presentaciones de los Directores:</p> <p>2.1.- Dirección Financiera: información del presupuesto del año 2017; detalles de la ejecución presupuestaria 2017: hace énfasis en que la ciudadanía debe sentirse orgullosa y feliz de pagar sus tributos; presenta los datos e</p>	<p>1.- Edith/Municipio</p> <p>2.1.- Municipio</p>	<p>1.-Se indicó que el orden del día se sometida aprobación de los presentes; sin embargo, no hubo intervención al respecto.</p> <p>2.- Los proyectos, obras que se presentan son de infraestructura</p> <p>2.1.- Tiene presentación PP; está organizada por ingresos, gasto corriente, inversiones, ejecución; menciona el techo presupuestario, pero no se indica los detalles operacionales del mismo, o el monto del presupuesto que está en debate en la sesión; ¿sobre el proceso de crédito significa que esas obras están o no dentro del PP?; No se indica el tipo de programas/proyectos/políticas</p>

	<p>indican servirán al Municipio para generar una tendencia de ejecución y calcular el techo presupuesto del 2018; Indica que los créditos están destinados a obras específicas aprobadas en el mismo proceso de crédito; indica cuales son los totales proyectados por el municipio para el año siguiente, señala que es tentativo y que sobre el monto dado se podrá hacer gasto corriente, inversión y pago de deuda; indica que su objetivo es que la ciudadanía tenga una idea clara, sobre el presupuesto que el municipio trabajara el año que viene, para los taller que se está trabajando, para que puedan plantear objetivos reales: priorización eficiente.</p> <p>2.2.- Planificación: Gestión de proyectos 2017; se indica el estado de ejecución de las obras y cuales se terminarán este mismo año;</p> <p>2.3.- Obras Públicas: Trata los proyectos ejecutados</p>		<p>que pueden ejecutarse por: gasto corriente-inversión;</p> <p>2.2.- Tiene presentación PP;</p>
--	---	--	--

	<p>2017; Indica las razones de ausencia del Alcalde, quién salió hacer gestiones para conseguir fondos para el municipio; indica los montos de inversión de las obras; indica que son obras palpables, físicas como gran trabajo de la municipalidad atendiendo los requerimientos de la participación ciudadana; indica que estas sesiones deben servir para que los moradores sepan priorizar adecuadamente las obras que realmente necesitan, para que a través de la SPC puedan hacer el registro, pasar a la dirección de planificación y se busquen los recursos de manera oportuna para la ejecución de las obras.</p> <p>3.- Deliberación ciudadana y atención a requerimientos</p> <p>Explicación de la metodología para la recepción ciudadana:</p>		
--	---	--	--

	<p>-Una vez que se realice la presentación se abrirá el espacio de deliberación ciudadana, en donde se dará respuesta a las inquietudes por parte de los expositores;</p> <p>-Requisitos para la intervención: la persona que dirija la mesa de trabajo dará paso a la intervención;</p> <p>-La persona debe facilitar su nombre, apellido, el sector que representa, el cargo, el requerimiento verbal o físico.</p> <p>-El tiempo máximo de intervención: 3 minutos</p>		
Aspectos técnicos temas			
Otros:	<p>-Convocatoria Pública fue realizada el domingo 13 de agosto.</p> <p>-</p>	Funcionario Municipio (1)	

Fuente: Trabajo de campo, 2018.

Observaciones:

-Se presentaron algunos detalles sobre los temas y aspectos técnicos a tratarse en la reunión; sin embargo, el lenguaje se mantuvo técnico

-Solo dos de los participantes utilizaron (hicieron referencia) a la información presentada

-No se conoce si la información fue socializada previamente

-La mesa directiva durante las intervenciones: tomaba apuntes, revisa el celular

### **Origen de las propuestas y Comunicación**

Organización del debate: Se hace la introducción de la metodología del debate. La Secretaria de PC (e) dirige el debate e indica a quien se le dé el micrófono para intervenir. La Secretaria en algunos casos indicaba el nombre de la persona para que le den el micrófono, en otros, se refería como señor o señora de algún sector-actividad.

Actor	Datos Personales	Calidad de la Participación	Organización a la que representa	Demanda	Réplica	Intervenciones	Aspectos Generales / observaciones
1	-Edith  -Mujer	Secretaria de Participación Ciudadana y Control Social (e)	Municipio	<p>-La primera intervención:</p> <p>-somete aprobación de los presentes el orden del día</p> <p>-Indica que los mecanismos de las intervenciones se alternara una persona de una columna y otra de la otra columna.</p> <p>-Indica que los pedidos que tengan por escrito los pueden entregar a la compañera secretaria</p> <p>-Señala que se van a dar cinco intervenciones más para cerrar la sesión</p>			
2	-Mentor Aguilar Núñez  -Hombre	Encargado de la directiva (delegado)	Ciudadela Jardín Colonial	<p>-Solicita un parque-área recreacional para la ciudadela; indica la extensión territorial de la ciudadela; la misma petición la realizó en el 2015, 2016; se dirige al Arq. Francisco Mantilla para que comunique al alcalde el requerimiento; felicita la gestión del Alcalde; indica que la obra requerida es una necesidad prioritaria, solicita</p>			

				a nombre de los moradores; 3:17			
3	-Hombre	Representante	Comité Pro Mejoras Huachi-Progreso	-Agradece la gestión del municipio; sabe que falta trabajar mucho; quieren que en un predio del municipio que está en el barrio, realizar un proyecto emblemático; indica que se acercará; el proyecto servirá para: niños, jóvenes, ancianos, turistas; el proyecto será en beneficio del barrio y para toda la zona sur de la ciudad; 1:30			
4	- -Mujer	Representante -Dirigente	Barrio Bellavista – Plaza Pachano	Agradece al delegado del alcalde; se refiere a la actividad delincuencia que se da alrededor de la laza pachano y los problemas de infraestructura: calles, luz, semaforización; quieren unas planchas en la plaza para vender los pollos; 2:48			
5	-Hombre	Representante	Cooperativa de Vivienda Popular	5.1. Expresa su preocupación por que es el tercer año que participa en los PP, sin ser tomados en cuenta sus pedidos; Creen que si la Asamblea Ciudadana no surte efecto, a quien acuden; Revisaron los informes municipales que terminaron en el retiro de las obras solicitadas; solicita asfaltado vial en algunas calles aledañas a la Cooperativa; solicita que se ponga línea de fábrica al predio de la planta de			

				tratamiento de agua potable; indica que están donando al municipio un predio para la construcción de la Casa Barrial: solicita construya la Casa y Administre a futuro; 04:11			
6	-Omar Altamirano  -Hombre	Presidente	Federación de Barrios de Sur-Oriente	Vienen a sensibilizar a la ciudadanía y las autoridades; quiere informar a la ciudadanía la importancia de que la ciudad cuente con Índice Verde de lo Urbano; indica los detalles del índice y la realidad de la zona sur-oriental; los proyectos que se construyen en el sector sur-oriente es que se planifique con los proyectos, las áreas verdes; construir áreas verdes y recreacionales, beneficiarios: 16 barrios; finalmente este PP la construcción del Parque: estudios completos y construcción; la ciudad es beneficiada como parte; 03:06			6.- Apoya su intervención en una PP
7	-Yesenia Álvarez  -Mujer	Presidenta	Barrio Atocha	Agradece al alcalde, ing. Mantilla por el cumplimiento de los pedidos; solicita que se toma en cuenta abrir un acceso al barrio para evitar el tráfico; hicieron un escrito con otro pedido que requieren la adecuación de la cancha; en la calle Martínez piden el arreglo de la valla de contención; saben que	Interviene el Ing. Francisco Mantilla, Obras Públicas del Municipio:  Indica que ayer contrataron la regeneración urbana de todo		

				siempre han sido como barrio prioridad 3:25	el barrio; que tenga en cuenta que los resultados de la consultoría estarán en 120 días; indica que posiblemente sucederá un milagro para la transformación de Atocha; 1:00		
8	-Fausto Rodríguez  -Hombre	Ciudadano: Morador	Barrio San Vicente, parroquia Pishilata	Tiene envidia de las obras que ha visto se han ejecutado en otros barrios; dos años que se niega la solicitud de asfalto; quiere que le escuchen y se haga realidad su pedido de asfalto y veredas; también solicita el arreglo del estadio; entonces quiere que no saquen su pedido del borrador de presupuesto; el pedido es para el sector; 2:00			
9	-Luis Torres Fiallos  -Hombre	Presidente	Ciudadela La Ferroviaria	Saluda a la mesa directiva e indica que los conoce años; indica le da sana envidia de los barrios beneficiarios; indica que su sector no ha sido beneficiado con un centavo en la gestión del alcalde; solicitan se termine de asfaltar todas las calles de la ciudadela; van a presentar			

				el requerimiento también por escrito; 2:01			
10	-Clever Paredes  -Hombre	Delegado del Presidente	Barrio Miraflores Alto	Viene hacer un recordatorio del pedido escrito que se ha entregado; solicita asfaltado de calle Floreana; solicita se adecente un parque infantil que queda frente de la Casa Barrial; solicita ensanchamiento de la vía, detrás de la Iglesia; indica que es una necesidad urgente; espera que hagan lo que más puedan. 02:24			-No aplauden
11	-Mujer		Propietarios Residentes del Sector de Huachi Chico, Pasaje Echeverría	Felicita las obras realizadas y esperan de corazón cumplan con su requerimiento; solicitan para el pasaje obras de infraestructura; hay casa, organizaciones y terrenos de desarrollo humano; es necesaria las obras porque perjudican: el estado actual a la salud de las personas que habitan la calle, ornato e higiene del sector, y propician actividades de delincuencia; 1:24			
12	-Grace Ortiz  -Mujer	Representante	Ciudadela Los Tres Juanes	Solicita y agradece de ante mano la obra de alcantarillado y adecuaciones de las vías primordial; solicita además adecuación de canchas 1:05			-No aplauden
13	-Wilmer Analuisa  -Hombre	Representante	Barrio Plaza de Toros	El pedido principal es la atención al deterioro de la canchas y concha acústica; piden por el deporte de los			

				niños, y afecta la situación de la imagen de la ciudad; 1:00			
14	-Hombre			Indica que es siempre placentero encontrarse con los amigos; indica que el alcalde ya ha mencionado el Complejo del Adulto Mayor; la obra social es inmensamente importante, debe prevalecer en ciertos momentos sobre la física; que les permitan vivir la yapa decentemente; indica que los opositores ya tienen su edad entonces comprenden la necesidad; 2:11			
15	- Hombre		Sector Huachi Soliz	Agradece la gestión del alcalde; solicitan terminar el asfaltado de las vías; es una zona importante de la ciudad, debe estar consolidada; apoya al compañero Omar Altamirano y pide que los demás ciudadanos también le apoyen; agradecen la obra futurista del municipio; 3:37	15. Interviene el Ing. Francisco Mantilla, Obras Públicas del Municipio: solicita se haga llegar el estudio de la consultoría para que sea válida por planificación, toda vez que el Indicador Verde Urbano requiere 3 millones de metros cuadrados; está área verde representa unos 30-40		

					millones de dólares; además el mantenimiento es muy costoso; piensa que el municipio no estaría en capacidad de atender la solicitud, sin embargo que se ponga en conocimiento del alcalde el estudio;1:15		
16	-Segundo Carlos Lascano Rodríguez  -Hombre	Presidente	Comité Pro Mejoras de Tihua	Indica que es un barrio olvidado por el municipio; piden adecuaciones en el parque, vías, y ponen a disponibilidad un predio para la Casa Barrial; solicita alcantarillado; además que su sector sea tomado en cuenta en muchas obras ;  2:25			
17	-Ángel Llerena  -Hombre	Presidente	Ciudadela Deportiva	Agradece por la gestión en el barrio; se tome en cuenta una calle Garicoa para la planificación de la readecuación vial; solicita una Casa Barrial (han tenido ofrecimientos del Alcalde);  2:55			
18	-Nelson Rodríguez	Representante	Barrio Paso Ochoa	Solicita incluir avenida asfaltada para el sector; lo pide con mucho cariño se tome en consideración al			

	-Hombre			barrio; la falta de asfalto impide la ubicación de ecotachos para la basura del sector; 1:08			
19	-Guillermo Analuisa  -Hombre	Representante	Ciudadela Oriente	Las obras son necesarias para la ciudadela; no ha llegado la gestión del municipio; entrega oficio escrito del pedio; 1:00			
20	-  Hombre	Dirigente	Sector el Calvario, parroquia Pishilata	Indica que durante tres años han solicitado el asfaltado de tres calles principales del sector; indica que el año anterior el Alcalde dio la disposición que se haga la obra, sin embargo no se concretó; las vías son importantes y descongestionan el tráfico; 1:32			
21	-Hombre	Representante	Barrio del Cóndor	Agradecimiento a la mesa directiva; indica que los anteriores alcaldes no se preocuparon del barrio; presentará oficio para eliminar el redondel de la Av. Los Andes; hay congestión vehicular; solicite se elimine el partir de la calle Orellana; los demás pedidos están en el escrito 1:42			
22	-Bernardo Quinteros  -Hombre	Presidente	Liga Barrial de San Vicente de Pishilata	Indica que presentaron un oficio solicitando que se mantenga la planificación de construcción de un estadio,			

				en el presupuesto; pide que le apoyen; 2:27			
23	-Nelson Pigace  -Hombre	Ciudadano: Morador	Barrio San Vicente Pishilata	Solicita alcantarillado de la calle Walter Nhein ; 0:24			
24	-  -Mujer		Barrio Altivo Ambateño	Agradece la gestión del municipio; solicita dos pisos de parqueaderos para la plaza, rehabilitación del parque; semaforización calle Juan Benigno Vela; Construir el cerramiento del parque 12 de noviembre; reasfalto calles; 3:05			
25	-Hombre	Delegado del Presidente	Ciudadela Nueva Ambato	Solicitan el adoquinamiento de la calle Pergamino; solicita cerramiento y custodia del parque; aceras y bordillos 2:06			
26	-Concejal GADAmbato  Hombre	Dirigente Barrial		Se refiere a la falta de solidaridad de los presentes, pues se retiraron paulatinamente del escenario; su afán es ayudar a que se gestione los pedidos, sin embargo, está consciente del proceso del PP; solicita al director de obras públicas tenga paciencia con los dirigentes barriales; indica que gestionará en la medida de lo posible los atender de la mejor manera los pedidos barrial es indica que la articulación conjunta es óptima para tener la ciudades que se quiere; 2:55			

Fuente: Trabajo de campo, 2018.

Observaciones:

-Algunas peticiones ciudadanas fueron entregadas por escrito a la secretaria.

-Mientras los ciudadanos intervenían, las peticiones por escrito fueron recibidas a lo largo de la sesión;

-Los asistentes se retiraron del salón progresivamente: la sesión inicio con 60 personas y termino con 16 personas

-Las intervenciones ciudadanas fueron aplaudidas, se registró el caso contrario

-Algunos ciudadanos prestaban atención a las intervenciones, otros conversaban entre sí, otros revisan el celular

### **Toma de Decisiones**

-Algunos aspectos del procedimiento fueron indicados al inicio de la sesión.

-Con la intervención No. 26 la secretaria de PC da por concluido el taller;

-Agradece la presencia de los asistentes.

-No se toman decisiones

-No hubo acuerdos basados en argumentos: no se dio un debate de doble o más vías

-No hubo intervención final por parte del municipio.

### **Anexo 2.5 Matriz de Registro 3**

Sesión: Eje Desarrollo Humano

Fecha: 29/08/2017

Lugar: Salón de la Ciudad, GAD Municipal Ambato, Centro

Duración: 15:20 – 17:20

#### **Escenario**

- La sesión se lleva a cabo en el salón municipal principal de la ciudad.
- Hay una mesa directiva al frente, sobre una especie de tarima. Lo que hace una diferenciación del nivel del piso, en el que están las autoridades y los ciudadanos.
- Las sillas están organizadas en dos grandes columnas, con aproximadamente 12 filas de 7 sillas.
- Hay parlantes, micrófonos, dos pantallas dirigidas hacia el público.
- Grabadoras de voz, filmadoras, cámaras fotográficas
- La mesa directiva está presidida por Edith: encargada de la Secretaría de PC
- Algunos funcionarios de la mesa no son los directivos de las unidades
- Al iniciar la sesión, existen aproximadamente 49 personas presentes
- Funcionarios Municipio: Planificación

## Calidad de la Información

Parámetro	Manifestación/Actividad (guías flexibles)	Actor	Observaciones
<i>Monto Presupuesto</i>			2.1.- No se indica el monto sometido a debate
<i>Temas</i>	<p>1.- Se indica que se iniciará la deliberación: que la mesa estará registrando los pedidos ciudadanos</p> <p>2.- Presentaciones de los directores:</p> <p>2.1.- Dirección Planificación: Gestión de proyectos 2017;</p> <p>3.- Deliberación ciudadana y atención a requerimientos</p> <p>Explicación de la metodología para la recepción ciudadana:</p> <p>-Una vez que se realice la presentación se abrirá el espacio de deliberación ciudadana, en donde se dará respuesta a las inquietudes por parte de los expositores;</p> <p>-Requisitos para la intervención: la persona que dirija la mesa de</p>	<p>1.- Edith/Municipio</p> <p>2.1.- Municipio</p>	<p>2.- Los proyectos, obras que se presentan son de carácter social; Tiene presentación PP.</p>

	<p>trabajo dará paso a la intervención;</p> <p>-La persona debe facilitar su nombre, apellido, el sector que representa, el cargo, el requerimiento verbal o físico.</p> <p>-El tiempo máximo de intervención: 3 minutos</p>		
Aspectos técnicos temas			
Otros:			

Fuente: Trabajo de campo, 2018.

Observaciones:

-Se presentaron algunos detalles sobre los proyectos de desarrollo humano ejecutados en el 2017.

-Ningún participante utilizó (se refiere) a la información presentada

-No se conoce si la información fue socializada previamente

-La mesa directiva durante las intervenciones: tomaba apuntes, revisa el celular, e inclusive un miembro dejó la mesa.

### **Origen de las propuestas y Comunicación**

Organización del debate: Se hace la introducción de la metodología del debate: la mesa hará el registro de las intervenciones. La secretaria de PC (e) dirige el debate e indica a quien se le dé el micrófono para intervenir. La Secretaria en algunos casos indicaba el nombre de la persona para que le den el micrófono, en otros, se refería como señor o señora de algún sector-actividad.

Actor	Datos Personales	Calidad de la Participación	Organización a la que representa	Demanda	Réplica	Intervenciones	Aspectos Generales / observaciones
1	-Edith  -Mujer	Secretaria de Participación Ciudadana y Control Social (e)	Municipio	-Da inicio a la deliberación  -			
2	-  -Hombre	Representante Adulto Mayor	Grupos de Atención Prioritaria: Adultos Mayores	Se pone de pie para intervenir; pide le concedan un poco más de tiempo para su intervención; agradecen ser tomados en cuenta en los temas de la participación ciudadana; enfatiza la importancia de la obra social; indica que fueron invitados por la SPC; indica que participan con convicción de que su obra social se realizará en el 2018; necesitan un Complejo de Atención Integral al Adulto Mayor; “hoy somos mañana a no somos”; da lectura a su petición contenida en un oficio que entrega, dirigido al alcalde; a nombre de miles de adultos			-A quienes, y por qué, se envió invitación particular? ;

				mayores organizados; 9:20			
3	-Licenciado Segundo Villacía  -Hombre  -No vidente	Presidente	Asociación de Trabajadore s No Videntes de Tungurahua	Señala la importancia de la participación; trabajan por personas con discapacidad en toda la provincia de Tungurahua; solicita planes y programas de inserción laboral para las personas con discapacidad; se refiere que este pedido está basada en la atención prioritaria y preferente que deben tener estos grupos vulnerables; que se cumpla la normativa nacional e internacional (ONU); por otro lado, en el campo de los emprendimientos; 7:00			
4	-Francisco Albornoz  -Hombre	Delegado- Presidente:  Vicepresident e/Presidente	Grupos LGTBI/ Grupos LGTBI- Sierra Centro	Les falta obra social que han pedido 4 años; solicitan un espacio en las oficinas del municipio para procesar denuncias de sus afectados; apoyo financiero para el reconocimiento al orgullo gay; realizar campaña de sensibilización: no discriminación, no violencia; lo pida para garantizar los derechos de los miembros; 2:11			

5	-Mercy Muñoz  -Mujer	Presidenta	Comité de Organizaciones de Mujeres	Agradece obras del municipio que mejora la calidad de vida de las personas; pedimos un local como grupo de interés prioritario; el local es para el trabajo de las organizaciones; además facilitar capacitación, sensibilización y conocimiento de los emprendimientos; el trabajo de las organizaciones beneficia a comunidades lejanas, parroquias; felicita el espacio de participación ciudadana para dar a conocer sus voces; 2:10			
6	-  Hombre	Delegado: Director, Gerente Administrativo	Cruz Roja	Pide la construcción de un área de rehabilitación para el adulto mayor, como grupo de atención prioritaria; 3:34			6.- Una persona de la mesa directiva sale de la reunión;
7	-Silvia Quinteros  -Mujer	Gestora Cultural	Grupo Cultural de Teatro	Consideran importante la participación ciudadana, poder proponer sus proyectos para beneficio de la sociedad general;			

				solicita que la atención a lo social es prioritario, las obras físicas está bien, pero lo social falta; son algunos años que han participado en el presupuesto y no se ha cumplido ninguna propuesta del 2014-2015; por ese incumplimiento no han participado; solicitan más presupuesto para el sector, el departamento de cultura para ejecutar planes y proyectos culturales en beneficio de toda la ciudadanía ; 6:16			
8	-Hombre	Representante	Consejo Civil	Solicita la Creación del Complejo de Atención Integral del Adulto Mayor; es necesario en temas de rehabilitación; control y salud para todo el adulto mayor; 2:30			
9	-Licenciado Nicolás Tubon  -Hombre	Representante	Federación de Índigenas Tungurahua	Agradece la oportunidad, que antes no tenía, de expresar sus preocupaciones; en nombre de las comunidades indígenas, solicita aumentar presupuesto a las parroquias, porque gracias a esos ricos territorios tiene la provincia vida; 3:10			

10	- -Hombre	Delegado del Presidente	Asociación de Migrantes Retornados de Tungurahua	Solicita la construcción de la casa del migrante; es un proyecto pionero; apoya la propuesta del adulto mayor; repite que el pedido debe ser visto sin ideología política; ; 2:15			-No aplauden
11	-Mujer	Dirigente	Movimiento Indígena Atocha/Gru po Mujer y Familia	Solicita planes de capacitación en liderazgo para las mujeres; 1:54			
12	- -Mujer	Representante	Coordinador a de la Lucha contra la Violencia de la Mujer de Tungurahua	Felicita por las obras realizadas por el alcalde; solicita un Centro Integral del Cuidado a la Mujer; lo pide por el número de víctimas mujeres maltratadas; Tungurahua es zona de suicidios y homicidios; 1:37			-No aplauden
13	- -Mujer	Ciudadano: Adulto Mayor	Miembro del Adulto Mayor Tungurahua	Agradece la gestión del alcalde; pide la construcción del Complejo de Atención Integral del Adulto Mayor, para miles en la zona; 1:00			

Fuente: Trabajo de campo, 2020.

#### Observaciones:

- Algunas peticiones ciudadanas fueron entregadas por escrito a la secretaria.
- Mientras los ciudadanos intervenían, las peticiones por escrito fueron recibidas a lo largo de la sesión;
- Los asistentes fueron incrementando en número: la sesión inicio con 49 personas y termino con 52 personas
- Las intervenciones ciudadanas fueron aplaudidas, se registró el caso contrario
- Algunos ciudadanos prestaban atención a las intervenciones, otros conversaban entre sí, otros revisan el celular, otros parecían dormirse

#### **Toma de Decisiones. -**

- Algunos aspectos del procedimiento fueron indicados al inicio de la sesión.
- La Secretaria de PC da paso a la intervención del delgado del municipio, por 5:07: señala que la administración es humanista; que para el alcalde el espacio social es importante; las mesas de trabajo tienen como objetivo conocer su opinión para que los recursos de todos los ciudadanos se han adecuadamente invertidos en proyectos de beneficio colectivo; se refiere a la intervención 7;
- Se indica que se pondrá en conocimiento del alcalde los requerimientos realizados
- Con esta intervención se da por concluido el taller;
- Agradece la presencia de los asistentes.
- No se toman decisiones
- No hubo acuerdos basados en argumentos: no se dio un debate de doble o más vías

## **Anexo 2.5 Matriz de Registro 4**

Sesión: Eje Deportes

Fecha: 29/08/2017

Lugar: Salón de Prensa, GAD Municipal Ambato, Centro

Duración: 15:20 – 17:20

### **Escenario. -**

- La sesión se lleva a cabo en el Salón de Prensa del Municipio.
- Hay una mesa directiva al frente, sobre una especie de tarima. Lo que hace una diferenciación del nivel del piso, en el que están las autoridades y los ciudadanos.
- Las sillas están organizadas en dos grandes columnas, con aproximadamente 12 filas de 7 sillas.
- Hay parlantes, micrófonos, dos pantallas dirigidas hacia el público.
- Grabadoras de voz, filmadoras, cámaras fotográficas
- La mesa directiva está presidida por Edith: encargada de la Secretaría de PC
- Algunos funcionarios de la mesa no son los directivos de las unidades
- Al iniciar la sesión, existen aproximadamente 49 personas presentes
- Funcionarios Municipio: Planificación

### **Calidad de la Información. -**

Los participantes de esta sesión estuvieron en la parte inicial de la sesión del Eje de Desarrollo Humano por lo que recibieron la misma información

<b>Parámetro</b>	<b>Manifestación/Actividad</b>	<b>Actor</b>	<b>Observaciones</b>
------------------	--------------------------------	--------------	----------------------

	(guías flexibles)		
Monto Presupuesto			2.1.- No se indica el monto sometido a debate
Temas	<p>1.- Se indica que se iniciará la deliberación: que la mesa estará registrando los pedidos ciudadanos</p> <p>2.- Presentaciones de los directores:</p> <p>2.1.- Dirección Planificación: Gestión de proyectos 2017;</p> <p>3.- Deliberación ciudadana y atención a requerimientos</p> <p>Explicación de la metodología para la recepción ciudadana:</p> <p>-Una vez que se realice la presentación se abrirá el espacio de deliberación ciudadana, en donde se dará respuesta a las inquietudes por parte de los expositores;</p> <p>-Requisitos para la intervención: la persona que</p>	<p>1.- Edith/Municipio</p> <p>2.1.- Municipio</p>	<p>2.- Los proyectos, obras que se presentan son de carácter social; Tiene presentación PP.</p>

	<p>dirija la mesa de trabajo dará paso a la intervención;</p> <p>-La persona debe facilitar su nombre, apellido, el sector que representa, el cargo, el requerimiento verbal o físico.</p> <p>-El tiempo máximo de intervención: 3 minutos</p>		
Aspectos técnicos temas			
Otros:			

Fuente: Trabajo de campo, 2018.

Observaciones:

-Se presentaron algunos detalles sobre los proyectos de desarrollo humano ejecutados en el 2017.

-Ningún participante utilizó (se refiere) a la información presentada

-No se conoce si la información fue socializada previamente

-La mesa directiva durante las intervenciones: tomaba apuntes, revisa el celular, e inclusive un miembro dejó la mesa.

**Origen de las propuestas y Comunicación. -**

Organización del debate: Se pide se presente las necesidades ciudadanas

Actor	Datos Personales	Calidad de la Participación	Organización a la que representa	Demanda	Réplica	Intervenciones	Aspectos Generales / observaciones
1	Munuel Elías Palaque Criollo  Hombre	Representante: Presidente / Presidente	Liga Parroquial Picaihua /Asociaciones Interparroquiales de Tungurahua	Representante Liga: - Indica que cuentan con más de 12 mil deportistas;  -Solicita se transfiera un recurso económico para expropiar un terreno para hacer un estadio reglamentado; Solicita se planifique para futuro;  -Solicita seguimiento de alumbrado público que está en manos privadas;  Representante Asociación: Solicita adecuación del estadio de Izamba; 04:39	El funcionario del municipio le pide aclaración de la petición del estadio.	Interviene para cerrar el taller. Pide se tome en cuenta obras de necesidad general como baterías sanitarias, camerinos, alumbrado; solicita se planifique a futuro pensando en estas necesidades básicas;	

2	- Ítalo Molina -Hombre	Representante: Presidente	Liga Deportiva Parroquial Juan Benigno Vela	- Indica que año tras año se han presentado peticiones; -Solicita adecuación del escenario deportivo;  -Indica que no están de acuerdo con el césped sintético que la comunidad con el riego que tienen puede mantener una cancha natural, con el dinero ahorrado se puede hacer más obras;  -2:45	-El funcionario municipal pide aclaración sobre la propiedad de los terrenos para la adecuación del escenario deportivo		
3	-Euclídes Villacís -Hombre	Presidente	Liga Deportiva Cunchibamba	- Indica que ya dejó un oficio con su petición;  Solicita un cerramiento para el estadio central;  -Solicita la construcción de camerinos y oficinas en el espacio para la liga; Justifica que las obras son de apoyo para el deporte del sector; 13:39	-El funcionario del municipio indica que el oficio ingresado debe canalizarse por medio de los GADS parroquiales, que todavía su reunión no se lleva a cabo.  Indica que las propuestas sean más puntuales	- Entrevista antes del cierre del debate. SE refiere al poco presupuesto que hay para el deporte	El funcionario del municipio o Indica que las propuestas sean más puntuales

4	-Ángel Villacres  -Hombre	Representante, Delegado, Primer Vocal	Liga Parroquial Santa Rosa	Indica que estar aquí es tener la posibilidad de expresar lo que nosotros necesitamos;  -Solicita como prioridad “por favor” el estadio de Carmelitas se haga de césped sintético;  -Solicita alumbrado público del estadio de Bellavista;  -Solicita que en el estadio el Quinche 1 se adecue la cancha y viseras, han pedido tres años esto;  -Solicita disposición de maquinaria del municipio para el sector  - 4:40	El funcionario del municipio indica que la maquinaria está ocupada en las obras, que cuando se ingrese el oficio mediante la Dirección de Obras Públicas, para que se incluye en el cronograma la utilización de la maquinaria		
5	Hombre	Representante	Liga Barrial Santa Cruz	-Solicita Sede para la Liga;  -Solicita que todas las peticiones que se dan apertura esperan que al menos en un porcentaje se hagan realidad en el 2018; 1:26			

6	Luis Tolomeo Hombre	Representante	Liga Barrial San Pedro de Pishilata	- Solicita se ejecute el proyecto de adecuación d las canchas, para que se construya por lo menos una cancha y baterías sanitarias; 3:19			
7	-Marco Salinas -Hombre	Presidente	Liga Parroquial Huachi Grande	-Indica que tienen alrededor de 2000 deportistas y sus espacios no abastecen;  -Solicita la construcción de un nuevo estadio;  -Solicita se respete los estadios de la parroquia para que se mantengan, que no sean declarados inútiles como pretende el municipio y el GAD parroquial; Solicita una sede social; Solicita se corrija la construcción de una calle en medio del estadio que se encuentra realizando el municipio;  07:34			

Fuente: Trabajo de campo, 2018.

**Observaciones:**

-Hubo 8 personas en el taller

-Como son pocas las personas, se les concede la palabra en el orden que están sentados

-En medio del debate ingresa un funcionario más a la mesa directiva

-Se indica que el presupuesto de los GAD parroquiales no está en discusión dentro de este taller

-Todos se refieren a lo complicado que es canalizar los pedidos a través de los GAD Parroquiales

**Toma de Decisiones. -**

-Los delegados del municipio agradecen la presencia y dan por terminado el taller.

## **Anexo 2.6 Matriz de Registro 5**

Sesión: Eje Económico Productivo

Fecha: 30/08/2017

Lugar: Sala de Prensa, GAD Municipal Ambato, Centro

Duración: 15:20 – 17:20

### **Escenario. -**

-La sesión se lleva a cabo en el salón de prensa.

-Hay una mesa directiva al frente, sobre una especie de tarima. Lo que hace una diferenciación del nivel del piso, en el que están las autoridades y los ciudadanos.

- Las sillas no tiene una organización determinada, se encuentran en forma de “U”.

-Hay parlantes, micrófonos, dos pantallas dirigidas hacia el público.

-Grabadoras de voz, filmadoras, cámaras fotográficas

-La mesa directiva está presidida por Edith: encargada de la Secretaría de PC

-Algunos funcionarios de la mesa no son los directivos de las unidades

-Al iniciar la sesión, existen aproximadamente 49 personas presentes

-Funcionarios Municipio: Jacobo Suárez, Gerente Mercados

-Representantes de Plazas, Mercados y Cámaras

## Calidad de la Información

Parámetro	Manifestación/Actividad (guías flexibles)	Actor	Observaciones
Monto Presupuesto			2.1.- No se indica el monto sometido a debate
Temas	<p>1.- Se indica los actos previos llevados a cabo dentro del PP; indica que en esta sesión se sistematizaran los pedidos enviados; y luego se informará lo decidió en el Consejo Cantonal de Planificación</p> <p>2.- Se iniciará la deliberación: que la mesa estará registrando los pedidos ciudadanos; el ingeniero Suárez responderá inquietudes</p> <p>Explicación de la metodología para la recepción ciudadana:</p> <p>-Una vez que se realice la presentación se abrirá el espacio de deliberación ciudadana, en donde se dará</p>	<p>1.- Edith/Municipio</p> <p>2.1.- Municipio</p>	

	<p>respuesta a las inquietudes por parte de los expositores;</p> <p>-Requisitos para la intervención: la persona que dirija la mesa de trabajo dará paso a la intervención;</p> <p>-La persona debe facilitar su nombre, apellido, el sector que representa, el cargo, el requerimiento verbal o físico.</p> <p>-El tiempo máximo de intervención: 3 minutos</p>		
Aspectos técnicos temas			
Otros:			

Fuente: Trabajo de campo, 2018.

**Observaciones:**

-No se conoce si la información fue socializada previamente

-La mesa directiva durante las intervenciones: tomaba apuntes, revisa el celular, llegaron atrasados, y se levantaron antes de terminada la reunión

**Origen de las propuestas y Comunicación. -**

Organización del debate: Se hace la introducción de la metodología del debate: la mesa hará el registro de las intervenciones. La secretaria de PC (e) dirige el debate e indica a quien se le dé el micrófono para intervenir. La Secretaria en algunos casos indicaba el nombre de la persona para que le den el micrófono, en otros, se refería como señor o señora de algún sector-actividad.

Actor	Datos Personales	Calidad de la Participación	Organización a la que representa	Demanda	Réplica	Intervenciones	Aspectos Generales / observaciones
1	-Edith -Mujer	Secretaria de Participación Ciudadana y Control Social (e)	Municipio	-Da inicio a la deliberación -			
2	- -Mujer	Representante Vicepresidenta	Mercado José María Urbina	Los comerciantes solicitan reorganizar las ferias porque no tienen compradores; readecuar el mercado; suplica se tome en consideración su pedido; 2:20			
3	-Mauro Guzmán -Hombre	Gerente	Centro de Mercadeo Agropecuario: Cia mixta con el municipio	Solicita se tome medidas para el control de la feria clandestina que se da alrededor del centro; se mantenga el presupuesto para mercadeo por parte del municipio; 2:10			
4	-Nely Pérez -Mujer	Representante Vicepresidenta	Mercado Sur	Lea una solicitud por escrito: solicita mantenimiento del mercado; adecuación de una guardería; indica que es un clamor general de			

				todos los compañeros; espera la ayuda del municipio; 5:07			
5	-Patricio Flores  -Hombre	Presidente	Mercado América	Agradece la invitación del GAD; esta consiente de las necesidades de todos los mercados; pide control de la venta informal; colaboración de los agentes de tránsito; espacio adecuado para los comerciantes de las flores; les dice que son su conexión con las autoridades (opción otra plaza); 4: 08			: Porque hay invitaciones particulares?
6	-Humberto Rivera  -Hombre	Representante	Mercado Mayorista	Entrega pliego de peticiones es muy extenso; 0:25			
7	-  -Mujer	Representante	Mercado Mayorista	Solicita ampliar patio de comunda; puente peatonal; agradece el compromiso del alcalde con personas humildes; confiada en la amistad y trabajo del señor alcalde le agradece anticipadamente; 3:13			

8	-Mujer	Representante	Plaza Pachano	Piden servicios básicos para la plaza, que serán pagados por ellos en las planillas; organización de la feria; ; 4:33			
9	-Licenciado Nicolás Tubon  -Hombre		Centro Comercial Popular Simón Bolívar	Pide disculpas por llegar atrasado; ajustes técnicos en la construcción del centro; pide el inicio de la segunda etapa del Centro; 1:25			
10	- Danilo Salazar  -Hombre	Director Ejecutivo	Cámara de Comercio Ambato	Felicita la labor del municipio; se unen a las peticiones de control del comercio informal; presentan a municipio un proyecto ( que se encuentra en análisis) con inversión compartida de recursos; respaldan pedido del centro agrícola, piden que los pedidos le lleguen al alcalde y comisiones ; 2:26			
11	-Patricia Frutos  -Mujer	Presidenta	Consejo de Administración Plaza 1 de mayo	Señala que la plaza pertenencia a la ciudad, es productiva; con 300 personas que trabajan directamente y 1200 total con las indirectas; solicita se concluyan los estudios para la plaza; se ha pedido más de un año pero no se ha cumplido; 2:55			

Fuente: Trabajo de campo, 2018.

### Observaciones:

-Algunas peticiones ciudadanas fueron entregadas por escrito a la secretaria.

-Mientras los ciudadanos intervenían, las peticiones por escrito fueron recibidas a lo largo de la sesión;

-Los asistentes se mantuvieron desde el inicio al fin de la reunión: alrededor de 35 personas.

-Las intervenciones ciudadanas fueron aplaudidas, se registró el caso contrario

-Todos los ciudadanos prestaban atención a las intervenciones

-El delegado del alcalde, reviso el celular casi todo el tiempo de la sesión, a excepción del momento de la intervención: 10

### **Toma de Decisiones. -**

-Algunos aspectos del procedimiento fueron indicados al inicio de la sesión.

-La Secretaria de PC da paso a la intervención del delegado del municipio, por 3:30: agradece la invitación; felicita la cultura con la que se llevan los eventos; se refiere a la plaza primero de mayo, (el alcalde cumplirá); se refiere a la insuficiencia de recursos frente a las necesidades; se refiere a la sesión como espacios para escuchar a los compañeros;

-Se indica que se pondrá en conocimiento del alcalde los requerimientos realizados;

-Con esta intervención se da por concluido el taller;

-No se toman decisiones

-No hubo acuerdos basados en argumentos: no se dio un debate de doble o más vías

### Anexo 3: Entrevistas semi estructuradas

ACTOR SOCIAL	EJE DE TRABAJO / REPRESENTACIÓN
Omar Altamirano	Eje Ordenamiento Territorial. Delegado principal al CCPL. Representante Federación de Barrios del Sur Oriente
Grace Ortiz	Eje Ordenamiento Territorial. Representante Barrial
Hernán Castro	Eje Desarrollo Humano. Delegado Suplente al CPPL. Representante Adulto Mayor
Silvia Quinteros	Eje Desarrollo Humano. Representante Gestores Culturales
Jaime Anchatuña	Eje Desarrollo Humano. Delegado principal al CCPL. Representante Liga Deportiva.
Francisco Albornoz	Eje Desarrollo Humano. Representante LGBTI
Patricia Frutos	Eje Económico Productivo. Representante Plaza Primero de Mayo
Ernesto Guzmán	Eje Económico Productivo. Delegado principal al CCPL. Representante Red de Plazas y Mercado
Robinso Loaiza	Concejal
Aracelly Pérez	Concejal
Rigoberto Guamantaqui	Concejal, Actor social participante del proceso de los PP.

Jorge Jácome	Secretario Ejecutivo PCCS
Carlos Vayas	Director de Planificación
Silvia Toaza	Directora Financiera
Mauricio Villacreces	Director de Gestión Territorial. Delegado del alcalde al CPPL

Fuente: Trabajo de campo, 2018.

### **Preguntas guía para la entrevista:**

1. ¿Nombre y a cuál organización pertenece?
2. ¿Cómo han sido las relaciones históricas que ha tenido la organización a la que pertenece con el GAD Municipal Ambato?
3. ¿Cuál es la trayectoria de asociación y estructura de la organización a la que pertenece?
4. ¿Cómo era la trayectoria de relacionamiento de la organización a la que pertenece con la anterior administración municipal?
5. ¿Cuál es la dinámica de involucramiento de la sociedad ambateña con la gestión municipal?
6. ¿En cuántos procesos de los PP la organización a la que pertenece ha participado?
7. ¿Cuáles son los motivos de la organización a la que pertenece para participar en los procesos de los PP?
8. ¿Cuál es la forma de organizarse dentro de la organización a la que pertenece para participar en el proceso de los PP?
9. ¿Existe dentro de la organización a la que pertenece procesos de rendición de cuentas de la participación del PP?

10. ¿Considera que la información del proceso del PP que brinda el GAD Municipal Ambato es suficiente o falta información?
11. ¿Cuál es la relación entre autoridades electas y ciudadanos que participan el proceso de los PP, es de cooperación o existe dificultades para llegar a consensos?
12. ¿Cuáles considera fueron los motivos para que el alcalde implemente los procesos de los PP?
13. ¿Desde la participación en el proceso de los PP, cuál es su percepción sobre la gestión local?
14. ¿Cuáles son los mecanismos que lleva a cabo la organización a la que pertenece para dar seguimiento a la ejecución de sus requerimientos?
15. ¿Dentro de su organización social, cuál es el grado de conocimiento de la normativa del proceso de los PP?
16. ¿Considera que dentro del Eje de trabajo que integra dentro de los procesos de los PP existen actores que tienen ventaja para incorporar sus demandas al PP?
17. ¿Los delegados ciudadanos al CPPL rinden cuentas a su organización social sobre sus actuaciones dentro del proceso de los PP?
18. ¿La organización social activa otros mecanismos sociales para obtener la incorporación de su demanda en el PP?
19. ¿Considera que el GAD Municipal Ambato debe priorizar la solución de necesidades básicas del PP?
20. ¿Considera que existen organizaciones sociales tienen mejor acceso al GAD Municipal Ambato que otras?
21. ¿Quién considera toma la decisión final de incorporar las demandas ciudadanas al PP?

## **Glosario**

CEFCOM	Centro de Formación Ciudadana y Observatorio Municipal
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CPCCS	Conejo de Participación Ciudadana y Control Social
CPP	Comisión Popular Promotora
CPPL	Consejo de Planificación Participativa Local
DP	Democracia Popular
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADM	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal
ID	Izquierda Democrática
LOCPCCS	Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
MPC	Mecanismos de Participación Ciudadana
NMG	Nuevo Modelo de Gestión
OSPCCS/A	Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social
PK	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País
PP	Presupuesto Participativo
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
SEPCCS	Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana y Control Social

## Lista de referencias

- Aguirre, L. 2012. “Los presupuestos participativos”. *Universidad de Cuenca*.
- Abascal, Gabriel. 2004. “El presupuesto participativo: democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática”. Ponencia presentada en las *III Jornadas de Pensamiento Crítico*, Universidad de Alicante, España, 1-2 abril.
- Annunziata, Rocío. 2011. “Proximidad, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina”. *Revista ÍCONOS*, No. 40, FLACSO Ecuador.
- Asamblea Constituyente del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD*. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010 Estado: Vigente.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 2010. *Ley orgánica de participación ciudadana* Ley 0 Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010. Última modificación: 11-may-2011.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 2010. *Código orgánico de planificación y finanzas públicas*. Oficio No. T.5458-SNJ-10-1558. Quito, 20 de octubre de 2010.
- Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and the Public Space*. Nueva Jersey: Princeton
- Baiocchi, Gianpaolo. 2001. “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”. *Politics & Society* (29) 1: 43-72.
- Baiocchi, Gianpaolo. 2003. *Participación, activismo y política: el experimento de Porto Alegre*. En *Democracia en Profundidad*, A. Fung y E.O Wright (editores), The Real Utopias Project, Universidad Nacional de Colombia: Bogotá. pp. 89-138.
- Barragán, Vicente; Romero, Rafael y Sanz, José. 2011. “Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos”. En Falck, Andrés y Paño, Pablo (eds.). *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Manual de Escuela de Políticas de Participación Local Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga. PP. 235 -261.
- Basabe, Serrano Santiago. 2007. “El nuevo institucionalismo en ciencia política: perspectivas, enfoques y campo de acción”. En *Instituciones e Institucionalismo en América Latina. Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*, editado por Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC), 173-201. Quito: CIPEC.

- Blanco, Ismael. 2002. "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas. Documento presentado en el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Institut de Govern i Polítiques Públiques, UAB, 8-11 octubre.
- Bolos, Silvia. 2010. "Espacios e instrumentos de la participación ciudadana: alcances y limitaciones". Entre textos, Año 2, N° 5, Pp. 8-17. Disponible en <http://amoxcalli.leon.uia.mx/entretextos/numeros/05/entretextos05-art02.pdf>
- Brugué, Quim. 2009. "Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa". En *Participación y Calidad Democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, coordinado por Marc Parés, editado por Dirección General de Participación Ciudadana, 121-133. Barcelona, Ariel.
- Buele, Irene, Pablo Vidueira y María Guevara. 2020. *Implementation model and supervision of participatory budgeting*. Candida Gago-Garcia (ed).
- Cabannes, Yves. 2004. "Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy". *Environment & Urbanization* (16) 1: 27-46
- Cabannes, Yves. 2004b. "Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y los Objetivos del Desarrollo del Milenio". Documento Conceptual, ONU-Hábitat.
- Cabannes, Yves. 2005. "Children and young people build participatory democracy in Latin American cities". *Children Youth and Environments*. 15 (2): 185-210.
- Caruso, Pablo; Páez, Walter y Adaro, Cristian. 2010. "Fortalecimiento y asistencia del gobierno nacional a los gobiernos locales en la implementación del Presupuesto Participativo". Foro RedMuni. Salta.
- Clark, Patrick y Diego Martínez. 2015. "Desarrollo Territorial en el Ecuador. Situación actual y perspectivas". En *El desarrollo territorial en el Ecuador. Elementos Conceptuales y coyunturales para el análisis de las miradas locales en épocas de globalización*. Editado por Abya Ayala, pp. 15-37.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi. 2006. "La disputa por la construcción democrática en América Latina", México, pp. 15-102.
- Dirección de planificación del Gobierno Provincial de Tungurahua. *Agenda de Tungurahua. 2015 – 2017*. Coordinación Fernando Naranjo. Ambato – Ecuador.

- Elster, Jon. 2007. "El mercado y el foro: tres formas de teoría política", en *Cuaderno Gris* (9), pp. 103-126
- Failoc Divas, Julio. 2007. Desarrollo Económico Local y Presupuesto Participativo. *Instituto de Estudios Peruano*. Disponible en: [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0290/Desarrollo\\_econ%C3%B3mico\\_local\\_y\\_presupuesto\\_participativo.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0290/Desarrollo_econ%C3%B3mico_local_y_presupuesto_participativo.pdf)
- Fidyka Leopoldo. 2004. "Mecanismos de participación ciudadana local en el nuevo marco constitucional argentino". En *VI Seminario Nacional de la red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales*. Córdoba
- Font, Joan y Blanco, Ismael. 2005. "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31. Caracas
- Ford, Alberto y Carné, Martín. 2009. *Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas*. En Belmonte Alejandro (et. al.) *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Ford, Alberto y Silvia Robin. 2013. "Representación y participación democrática en los espacios locales". En *Del Revés*.
- Fung, Archon y Olin Erik Wright. 2003. *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Editado por Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derechos, Ciencias Políticas y Sociales. Colombia, Fondo de Publicaciones para la Maestría de Derecho.
- Fung, Archon. 2003. "Survey Article: Recipes for Public Spheres. Eight institutional designs choices and their consequences". En *The Journal of Political Philosophy*. 11(3): 338- 367.
- Ganuzá Fernández, Ernesto. 2005. "Teoría sociológica y participación: una experiencia de democracia paritaria". Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Genro, Tarso y de Souza Ubiratán. 1998. "Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre, Buenos Aires". En *EUDEBA Instituto de Estudios y formación de la CTA*.
- Gerring, John. 2004. "What Is a Case Study and What Is It Good for?" *American Political Science Review* 98 (2): 341-354.

- Goertz, Gary. 2006. "Theoretical, structural, and empirical Analysis". En *Social Science Concepts*, 25-129. Princeton University Press, New Jersey.
- Goldfrank, Benjamin. 2006. "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio". *Revista de Ciencia Política*. Universidad de Nuevo México, Estados Unidos. 26 (2): 03-28.
- Goldfrank, Benjamin, Schneider Aaron. 2006. "Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul". *Latin American Politics and Society*. 48 (3): 1-31.
- Goldfrank, Benjamin, Schneider Aaron. 2012. "The World Bank and the globalization of participatory budgeting". *Journal of Public Deliberation*. 8(2).
- Gurza, Lavallo Adrián y Isunza Ernesto. 2009. "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación". *Documentos de Trabajo*, Universidad de Salamanca, en <http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/Gurza%20e%20Isunza,%202010.pdf>
- Habermas, Jürgen. 2005. "Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa", en *Polis* [En línea], 10 | 2005, URL: <http://polis.revues.org/7473>; DOI: 10.4000/polis.7473.
- Hall, Peter A. and Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms" *Political Studies*. 44, 936-957.
- Harnecker, Marta. 1999. "Delegando poder en la gente". *El presupuesto participativo en Porto Alegre*. La Habana: Academia Mepla.
- Hernández, Virgilio. 2009. *El Nuevo Modelo de Gestión una forma diferente de ser Gobierno Provincial de Tungurahua*. Coordinado por Fernando Naranjo. Unidad Técnica de Apoyo, Gobierno Provincial de Tungurahua.
- Iorio, Mariana. 2009. "Presupuesto participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín". En *X Seminario de Red Muni: "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios"*. UNLaM, Buenos Aires.
- Jorba, Galdós Laia. 2009. "Análisis de la Calidad del Proceso y de los Resultados de la Deliberación". En *"Deliberación y preferencias ciudadanas: un enfoque empírico, la experiencia de Córdoba"*. España, Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Ladizesky, Pablo y Casparrino, Claudio. 2004. “Presupuesto Participativo: ¿Herramienta legitimante o construcción de poder popular?”. En *Cuadernos de Trabajo*. N° 52, Buenos Aires.
- Landau, Matías. 2009. “La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: el caso de Buenos Aires”. En *Revista Perfiles Latinoamericanos*, N° 34, julio-diciembre, FLACSO, México. Pp. 111-124.
- La prosperidad en las ciudades del Ecuador. 2016. *Primer reporte del Índice de Prosperidad Urbana (CPI) para 27 ciudades ecuatorianas*. Coordinado por Augusto Barrera, investigador principal Pamela Olmedo, apoyo financiero Banco de Desarrollo de América Latina CAF.
- López, Mariela. 2018. *Levantamiento de información para la tesis de maestría “Los presupuestos participativos ¿fortalecen la democracia?”*. Trabajo de campo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO ECUADOR.
- López, Mariela. 2018. *Entrevistas semiestructuradas a participantes de la tesis de maestría. “Los presupuestos participativos ¿fortalecen la democracia?”*. Trabajo de campo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Ecuador.
- López, Mariela. 2018. *Observación participante a participantes de la tesis de maestría. “Los presupuestos participativos ¿fortalecen la democracia?”*. Trabajo de campo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Ecuador.
- Maíz, Ramón. 2001. “Democracia Participativa. Repensar la democracia como radicalización de la política”. *Metapolítica*. (5) 18: 72-95. México
- March, James y Olsen Johan. 1984. “The new Institutionalism: Organizational factors in political life”. *The American Political Science Review* (78) 3: 734-749.
- Matías, Domingo. 2004. *Presupuesto participativo y democratización*. Santo Domingo: Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, PARME.
- Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe, 2012, “Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina” (Cap. 1), en *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, Cameron, Hershberg y Sharpe (editores) FLACSO: México.

- Miller, Steven, Hildreth R. W., Stewart LaShonda. 2017. "The Modes of Participation: A revised frame for identifying and analyzing participatory budgeting practices". *Administration & Society*: 1-28.
- Montecinos, Egon. 2009. "El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?" *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 44: 145-174
- Montecinos, Egon. 2011. "Democracia Participativa y Presupuesto Participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?" *Revista de Ciencia Política*, Universidad de los Lagos, 31 (1): 63-69
- Navarro, Zander. 1998. *Democracia y control social de los fondos públicos. El caso del 'presupuesto participativo' de Porto Alegre (Brasil)*. En Bresser Pereira, Luiz y Cunill, Nuria (editores). *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós-CLAD.
- Nebot, Carlos y Carlos Rodríguez. 2005. "Presupuesto local y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford.". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. 119-136.
- Nebot, Carlos y Carlos Rodríguez. 2009. "Los presupuestos participativos en España. Un estudio de caso: el Presupuesto Ciudadano de Logroño". *Estudios de Sociología*, 14(26).
- Nylen, William. 2002. "Testing the empowerment thesis". *Comparative Politics* 34 (2): 127-145.
- Ospina, Pablo, Alvarado, M., Brborich, W., Camacho, G., Carrión, D., Chiriboga, M., Torres, A. 2011. *Tungurahua rural: el territorio de senderos que se bifurcan*. Documento de trabajo/Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, no. 70.
- Pagani, María Laura. 2014. "Vos proponés, vos decidís. Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en la Plata y Morón. Tesis de doctorado, Universidad Nacional de la Plata.
- Pagani, María Laura. 2016. "Análisis de la implementación y resultados del presupuesto participativo en contextos locales: dos casos en Argentina". En *Cuadernos de Administración. Revista de administración y negocios*. Universidad del Valle. Facultad de Ciencias de la Administración. 32 (56): 63-80. Cali – Colombia. ISSN: 2256-5078.

- Pagani, María Laura. 2018. "Aprendizajes y experiencias en presupuestos participativos: se hace camino al andar". En *GIGAPP Estudios Working Papers*. 107: 572-590. ISSN 2174-9515.
- Paltán, Julio. 2014. "Participación ciudadana y cogestión del agua en el nuevo modelo de gestión de la provincia de Tungurahua". Tesis de Maestría, FLACSO Ecuador.
- Parés, Marc y Castella Carolina. 2009. "Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos". En *Participación y Calidad Democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, coordinado por Marc Parés, editado por Dirección General de Participación Ciudadana, 241-264. Barcelona, Ariel.
- Pasek, Josh, Krosnick Jon. 2010. "Optimizing Survey Questionnaire Design in Political Science". *The Oxford Handbook of American Elections and Political Behavior*: 27-50.
- Pateman, Carole. 2012. "Participatory Democracy Revisited". *Perspectives on Politics* 10 (1): 7-19.
- Prince, Alejandro y Jolías, Lucas. 2013. "Presupuesto Participativo: de la participación ciudadana al Gobierno Abierto". En *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*. SAAP y UNER, Paraná.
- Ragin, Charles. 1994. "El uso de los métodos cualitativos para el estudio de los aspectos comunes". En *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Editado por Siglo del Hombre Editores, 143-176. Bogotá, Universidad de los Andes.
- Ramírez, Franklin. 2008. "El espacio público como potencia. Controversias sociológicas desde la experiencia participativa de Medellín". *Revista Íconos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Quito, 32: 61-73.
- Ramírez, Franklin. 2011. "Participación, desconfianza política y transformación estatal". En *Informe cero. Estado del país, Ecuador 1950-2010*. Quito: FLACSO, ESPOL, PUCE, Universidad de Cuenca, Contrato Social por la Educación y ODNA.
- Ramírez, Franklin y López Mariela. 2018. "Caso: El Presupuesto Participativo en el Municipio de Ambato 2014-2017". *Participación de la sociedad civil en Ecuador 2008-2018: diseños institucionales, conflicto y participación popular en la política pública*. Coordinación UNOS.
- Roberts, Nancy. 2004. "Public deliberation in an age of direct citizen participation". *American Review of Public Administration* 34 (4): 315-353.

- Ruiz, Pozo Lucía. 2007. *Los presupuestos participativos en Ecuador*. Balance Crítico. Los casos de Píllaro, Nabón y Montúfar. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad: Proyecto de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Local PDDL.
- Sánchez, Rolando. 2013. “La observación participante como escenario y configuración de la diversidad de significados”. En “*Observar, escuchar y comprender*”. FLACSO-México.
- Schubert, James. 1998. “Politics under the Microscope: Observational Methods in Political Research”. *International Political Science Review* (9) 4: 305-325.
- Smith, Graham. 2009. “Studying democratic innovations: an analytical framework”. En *Democratic innovations*. Designing institutions for Citizen Participation, Cambridge: Cambridge University Press (pp. 8-29)
- Sintomer, Yves. 2002. *El desafío de la democracia participativa*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD – Abya Yala. Capítulo 4.
- Sintomer, Yves. 2005. “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”. Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31 (febrero). Caracas.
- Souza, Celina. 2004. “Algunas reflexiones sobre el presupuesto participativo” en *Federalismo y Descentralización*. En Badía, Gustavo; Escobar, Marcelo y Federic, Sabina (Editores) *Grandes ciudades: buenos aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Subirats, Joan. 2005. “Democracia, participación y transformación social”. *Polis Revista Latinoamericana* 12: 1-10.
- University Press. 2010. *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Xalapa: Universidad Veracruzana .2000. “Public deliberation at the local level: participatory budgeting in Bazil”. Documento presentado en la Conferencia Experimentos de Democracia Deliberativa, Universidad Federal de Minas Gerais, enero.
- Valles, Miguel. 2009. “Fundamentos metodológicos de las entrevistas cualitativas”. En *Cuadernos Metodológicos: entrevistas cualitativas*, 37-50, Centro de Investigaciones Sociológicas, España.
- Vela Peón, Fortina. 2001. “Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa”. *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, 63-95.
- Velín, Juan Pablo. 2011. “El proceso del presupuesto participativo ¿Un mecanismo de democratización y participación social o una excusa para la manipulación? El caso del

cantón Morano del 2000 al 2007”. Tesina para obtener el título de especialización en desarrollo local y territorial. Flacso-Ecuador. <http://hdl.handle.net/10469/7737>

Viejo, Raimundo, Martí-Costa Marc, Parés Marc, Resende Paulo y Vilaregut Ricard. 2009. “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia”. En *Participación y Calidad Democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, coordinado por Marc Parés, editado por Direcció General de Participació Ciutadana, 121-133. Barcelona, Ariel.

Wampler, Brian. 2008. “When does participatory democracy deepen the quality of democracy Lessons from Brazil”. *Comparative Politics* (41) 1: 61-81.

Wampler, Brian y Avritzer Leonardo. 2004. “Participatory publics: civil society and new institutions in Democratic Brazil”. *Comparative Politics* (36) 3: 291-312.

Welp, Yanina y Schneider Cecilia. 2011. “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales* (15) 2: 21-39.

Zapata-Barreno, Ricard y Sánchez-Montijano, Elena. 2011. “La entrevista en profundidad”. En *Manual de Investigación Cualitativa en la Ciencia Política*, Univesitat Pompeu Fabra, 117-135. Madrid, Editorial Tecnos.

Zaremborg, Gisela y Yanina Welp. 2020. “Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre innovación democrática”. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*. 25(1): 71-94.