

UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS

MAESTRIA EN DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

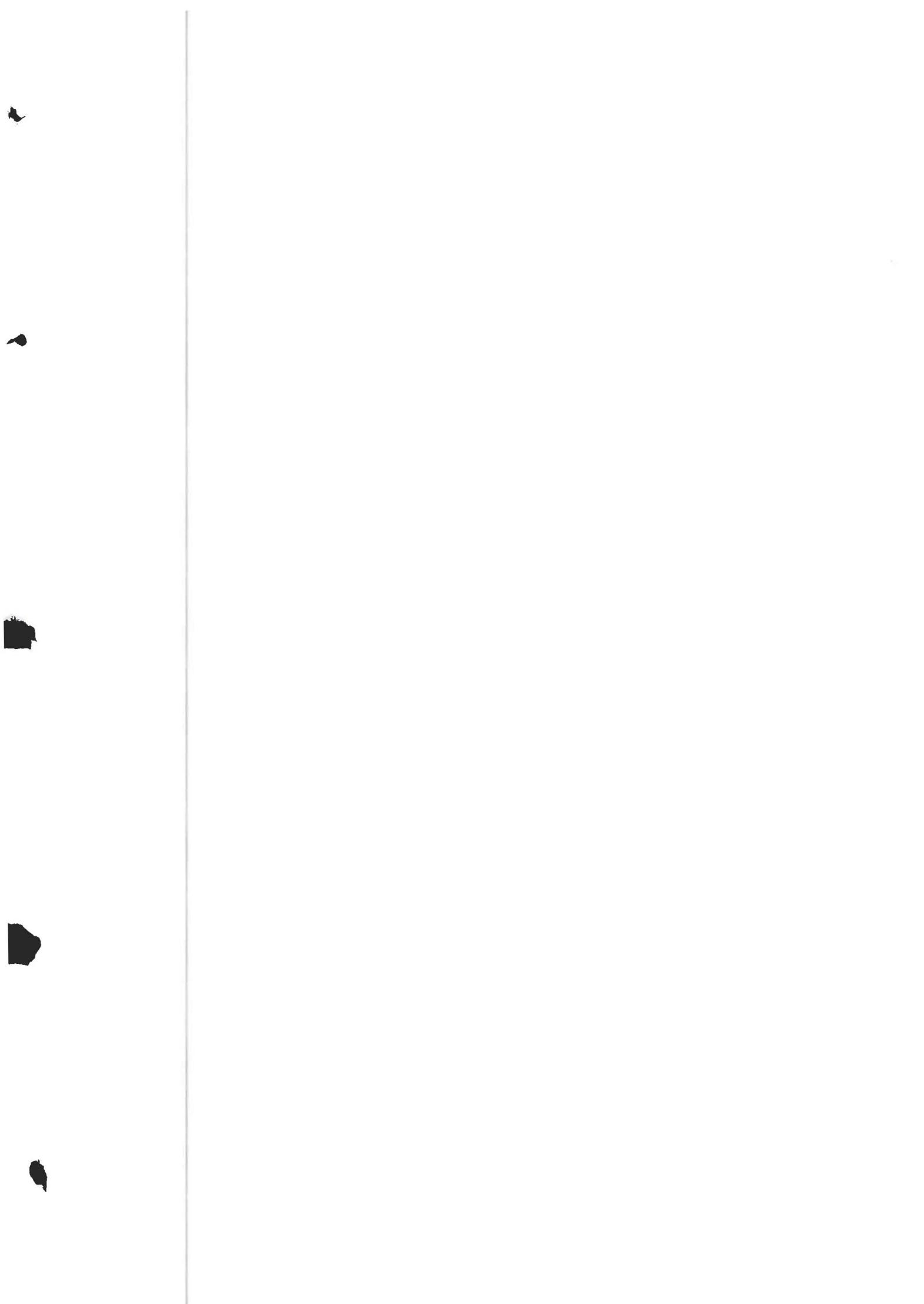
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

ELIZABETH UGALDE

2002

Presupuesto Participativo

Tesis de grado
Universidad de las Américas - Cooperación Técnica Alemana GTZ
Maestría en Descentralización y Desarrollo Local
Quito, Ecuador
Octubre 2002
Elizabeth Ugalde



ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

CAPÍTULO 1

Presentación del problema y diagnóstico del entorno01

CAPÍTULO 2

Definición, Hipótesis y Objetivos08

Capítulo 3

Descripción del PC y fases del proceso16

CAPÍTULO 4

Marco Conceptual27

CAPÍTULO 5

Conclusiones y Reflexiones32

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

Plan de Acción Anexo 1

Resumen de Planes Parroquiales Anexo 2

Definición de prioridades Anexo 3

Propuesta de Asignación Presupuestaria del Cantón Anexo 4

INTRODUCCIÓN

Argentina en crisis. Los mercados se estremecen ante el inminente triunfo de Lula en Brasil. Aumentan las protestas en Uruguay. El señor Uribe le apuesta a la represión para salir de la guerra que aqueja a Colombia. Bush anuncia nueva estrategia de seguridad nacional agresiva. Fuerzas israelíes refuerzan el cerco alrededor de la oficina de Arafat. Escándalos de corrupción asoman en grandes empresas estadounidenses. Se incrementa la pobreza y la miseria en el mundo....

Leer un periódico hoy en día o escuchar las noticias de la radio o televisión, no parece ser lo más lo más provocador y alentador que quisiéramos. Tambores de guerra, prepotencia, odio, corrupción y desesperanza claman por doquier.

Ayer era la caída de las torres gemelas, y las páginas de los diarios reclamando venganza. Hoy nos enfrentamos a un coloso que ya no busca venganza, sino que quiere demostrarle al mundo su fuerza y poderío.

El mundo cambia, es un hecho. ¿Pero es ese el cambio al que aspiramos la mayoría de ciudadanos? Ciertamente no. Tenemos que buscar una salida, una alternativa. Promover otro cambio. Uno en el cual todos tengamos igualdad de oportunidades y una mejor calidad de vida. Uno en el cual nos movilice la solidaridad y no la prepotencia.

Cada uno de nosotros, en el país que estemos, desde nuestros trabajos, tenemos la responsabilidad moral y ética de buscar construir una realidad mejor. Para eso nos hemos preparado.

El trabajo de graduación que hoy presento es la culminación de un proceso, en el cual hemos participado profesionales de distintos países de América Latina, Estados Unidos y Europa. Cada uno de nosotros aportado con su experiencia, conocimiento y energía para obtener el mejor de los resultados, la formación de estos nuevos actores.

Finalmente, estamos llegando a la meta: seremos agentes de cambio. Es decir, promotores del cambio. Ese es nuestro compromiso con la UDLA, con la GTZ, con nuestro país y más que nada, con nosotros mismos.

Por lo tanto, no podemos permitir que la historia se nos imponga y nos rebase. Hoy sabemos que es posible impulsar cambios y sabemos también cómo hacerlos. Esta tesis de grado es una reflexión sobre estos temas: Analizamos un problema, planteamos un cambio, sembramos logros, cosechamos fracasos.....

¡En resumen, aprendimos!

“No podríamos entonces quedarnos perplejos ante lo que nos acontece pues sino, la historia sería siempre lo que nos pasa y no lo que queremos.”

Eduardo Bustelo

RESUMEN EJECUTIVO

La Maestría en Descentralización y Desarrollo Local (MDD) es un proyecto de la UDLA, con apoyo de la Cooperación Alemana GTZ. Busca formar profesionales con capacidad de implementar y liderar procesos de cambio, orientados a fortalecer la descentralización como el camino para alcanzar el desarrollo en los países latinoamericanos.

El documento que leerán a continuación es el resultado del aprendizaje vivido durante la implementación de un proceso de cambio (PC). Un PC es un cambio organizacional que no se hace de golpe, sino que se lleva a cabo por partes, en el corto plazo, y con efectos concretos y tangibles. (Zimmermann, 2000).

En mi caso, el PC consistía en la construcción del presupuesto municipal del cantón Pedro Moncayo, aplicando la metodología de Presupuesto Participativo, promovida originalmente en Porto Alegre, Brasil.

Lo que encontrarán a continuación es el detalle de esta experiencia. En el primer capítulo analizo el problema, desde distintos ángulos. Primero a nivel teórico y conceptual, para ubicar la dimensión e impacto del problema. Después sitúo esta problemática vista desde el ámbito nacional y local. Así se tiene un panorama más completo de la situación.

En el segundo capítulo les presento, lo que yo considero, que es la propuesta de solución, es decir, mi hipótesis de trabajo. En este título encontrarán también las razones por las cuales yo escogí desarrollar como mi proyecto de cambio, un Presupuesto Participativo. Podrán ver el desarrollo de la propuesta desde el concepto, la metodología y los objetivos previstos para lograr el cambio.

La descripción del PC se desarrolló en el título tercero. Más que hacer una simple descripción, traté de plantear una serie de reflexiones acerca de cómo se ejecutó la propuesta. Por lo tanto, encontrarán la descripción del proceso, pero analizando si lo que se hizo estuvo bien o mal, qué decía la teoría que se debía hacer, qué se hizo, y qué se aprendió. Este capítulo tiene dos ejes centrales. Uno es las fases del proceso, y el otro es las lecciones aprendidas.

El desarrollo del marco conceptual, la metodología utilizada, así como los instrumentos y herramientas empleados en el proceso de cambio, son abordados en el capítulo 4. Igualmente en este apartado traté de describir y reflexionar acerca del proceso.

Finalmente, el capítulo 5 debiera ser el más interesante, porque en él se desarrollan las conclusiones y reflexiones del PC. Es el punto más álgido de la reflexión. Ya se dio a conocer todo el proceso, ahora de lo que se trata es de destacar qué se aprendió. En este capítulo yo analizo primero los resultados, es decir lo que se logró. Y me cuestiono si estos resultados tienen algún impacto para el futuro de la organización. Así mismo, indago sobre las posibilidades de sostenibilidad del proyecto. Concluyo con dos apartados interesantes, uno es lo que yo aprendí como agente de cambio. El

otro es una serie de recomendaciones que quiero dejar como legado para todos los futuros agentes de cambio que quieran desarrollar sus PC. Son reflexiones generales, aprendizajes que espero le sirvan a cualquiera.

CAPÍTULO 1

PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA Y DIAGNÓSTICO DEL ENTORNO

En este capítulo abordaré los antecedentes teóricos que permiten comprender el problema. Iniciaré este abordaje desde la concepción teórica que permite comprender el problema. Además, trataré de plantear algunos elementos claves del entorno, analizando el tema desde la situación del país y la forma en que se manifiesta a nivel de los gobiernos locales. En este último nivel me centraré para plantear y analizar el problema que pretendo solucionar a través de mi PC. Finalmente, expondré las razones por las cuales escogí ese tema y la pertinencia del mismo.

En el capítulo siguiente analizaré la propuesta de solución al problema que les planteo a continuación.

1.1 ANTECEDENTES

1.1.1 MARCO GENERAL

En nuestros países, la democracia representativa tradicional atraviesa por una crisis de legitimidad y credibilidad. Esto se debe a que el Estado no ha logrado responder con eficacia a necesidades básicas de la mayoría de la población. La mala distribución del ingreso que existe en los países latinoamericanos, nos expone una realidad que a veces nos cuesta trabajo creer. Miremos algunos datos que nos presenta el economista Leonardo Garnier¹ en un artículo enviado al diario La Nación de Costa Rica, en marzo de este año.

“Alguien que tenga unos \$10 millones está, de verdad, ‘podrido en plata’: con sólo colocarlos al 7% recibiría mensualmente casi \$60.000. Pues bien, según Forbes, 26 latinoamericanos tienen más de 230 veces eso. Son asquerosamente ricos. Entre ellos, acumulan casi \$60.000 millones: más que toda la inversión extranjera que recibió América Latina el año pasado. El primero es el mexicano Carlos Slim, dueño de Telecom, que ocupa el lugar 17 en el mundo. Sus \$11.500 millones son más de lo que los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua gastarían en educación en los próximos diez años. Le siguen los venezolanos Gustavo Cisneros, con \$5.000 millones en medios de comunicación y Lorenzo Mendoza, industrial de bebidas que, a los 36 años, tiene \$4.400 millones. Entre ambos, podrían pagar por diez años todo el gasto social del gobierno del Ecuador.”

La lista sigue con los banqueros brasileños Safra y Aloysio de Andrade, el industrial del cemento mexicano Lorenzo Zambrano, tres chilenos: Eliodoro Natte, el minero

¹ Economista costarricense. Ha ocupado diferentes cargos públicos en administraciones socialdemócratas.

Andronico Luksic y el accionista de Telecom, Carlos Peralta, el banquero colombiano Luis Carlos Sarmiento, y otros más. Con sus fortunas, ellos podrían aliviar los muchos males que aquejan a la mayoría de la población pobre de América Latina. “...Y aún gastando así, los 26 seguirían siendo más ricos que el 99% de los latinoamericanos.”

En deterioro de ésta ya precaria situación, el Estado ha hecho un manejo del poder que ha obstaculizado el desarrollo de la ciudadanía² y la consolidación de la democracia. Este manejo, se ha caracterizado por una concepción tutelar, paternalista y asistencialista del poder. Las políticas gubernamentales se caracterizan por su percepción de que el “pobre” es objeto de intervención, la desigualdad social es “neutral” y por lo tanto, las políticas distributivas deben ser neutras, la participación es restringida, sólo debe estar dirigida a resolver problemas específicos (es decir, aquí no aplica lo que nos señala Rocio Herrera³: “Se debe incluir a la comunidad desde el problema y no sólo en la solución”), etc.

En esta forma de hacer Estado, la asignación de los recursos públicos obedece –la mayoría de las veces- a criterios no objetivos, personales y clientelistas; la “propiedad pública” y los recursos públicos, se manejan como si fuera un bien personal. Las decisiones están centralizadas en manos de una minoría, no hay transparencia en la gestión, ni rendición de cuentas.

Estas prácticas, deterioran la democracia, atentan contra la institucionalidad y hacen que aumenten las inequidades. Y en algunos casos, puede llevar a procesos de ingobernabilidad.

1.1.2 EN ESTE CONTEXTO ¿QUÉ PASA EN EL ECUADOR?

Ecuador es uno de los países de la región que presenta mayores problemas de gobernabilidad⁴. Es verdad que estos indicadores sólo son el reflejo de una compilación estadística de percepciones, y que por lo tanto, no necesariamente corresponde a la realidad, sino a la percepción que se tenga de la misma. Sin embargo, es un parámetro que debemos considerar.

² Eduardo Bustelo, un politólogo argentino, trabaja dos conceptos que tienen mucha relevancia en este contexto. Él hace una diferencia entre Ciudadanía Asistida (CA) y Ciudadanía Emancipada (CE)². La primera la ubica en la tradición más conservadora de la política económica y social. Se caracteriza por una concepción atomística de la sociedad en la que se reconocen sólo individuos con intereses como el principio básico organizador de toda asociación humana. La inclusión se hace a través del mercado. La participación está restringida sólo para resolver problemas específicos. Los “pobres” son el objeto de intervención pública gubernamental. Los derechos sociales no son demandables.

En cambio, la Ciudadanía Emancipada “es por definición una propuesta socialmente inclusiva. Todos forman parte de la conversación a través de la cual se desarrolla una comunidad de argumentos. Las personas no son pacientes, es decir, objetos de tratamiento o intervención pública, sino actores en su doble dimensión individual y societaria (con responsabilidad por el conjunto)”.

³ Docente de la MDD, Módulo V, 2002

⁴ De acuerdo con los indicadores de gobernabilidad elaborados por Kaufmann, Kraay y Zoido, (con datos del 2000 y 2001). 2002.

De acuerdo con estos indicadores de gobernabilidad, Ecuador es el país de Latinoamérica con menor control de la corrupción y con menor efectividad en gobernar. (Ver Anexos). En el primer caso, sólo un 13% de países alrededor del mundo tienen menor control de la corrupción que Ecuador. Para el segundo, sólo 19.4% de países presentan menor efectividad para gobernar.

Estos datos, son alarmantes sobre todo si nos referimos al proceso de descentralización que se está desarrollando en este país. Preocupa sobre todo, que los vicios del estado centralizado se reproduzcan en el nivel local, deslegitimando así la democracia y dando al traste con el proceso de descentralización.

Adicionalmente, la situación fiscal del país es muy grave, ya que existe un permanente desbalance fiscal. Los gastos siempre superan a los ingresos debido fundamentalmente al creciente endeudamiento externo e interno, y al servicio de la deuda que absorbe una parte creciente del presupuesto. Además, hay en general una mala gestión del gasto público que los hace ser poco eficaz, con bajos resultados y baja productividad. Los controles en la entrega de fondos públicos son casi inexistentes y el uso de los mismo tiene un alto componente de discrecionalidad.

Por su parte los ingresos son insuficientes frente a las necesidades de desarrollo del país. Con serios problemas que agravan la situación, como una elevada dependencia de los ingresos petroleros, una baja carga tributaria, con más impuestos indirectos que directos, lo cual agrava la inequidad, y con altos niveles de evasión (en rentas y aduanas) y desmedidas exenciones y privilegios.

El resultado es una distribución inequitativa de los recursos y un nivel de bienestar relativamente bajo. De acuerdo con Daniel Badillo (actual Vice-ministro de Economía y Finanzas), en el Ecuador, los índices de bienestar, en algunos casos, son peores que los de países con niveles económicos más bajos.

1.1.3 EL NIVEL LOCAL ECUATORIANO

En el nivel local, también se observan problemas relacionados con la ineficiente gestión pública. La definición de las demandas de los ciudadanos se define, en la mayoría de los casos, en el seno del Municipio; muchas veces, sin previa consulta con la población. Las decisiones sobre inversión de los recursos públicos son tomadas en el Consejo Municipal, sobre la base de criterios clientelistas o partidistas, sin que medie las necesidades de la gente.

La participación de la comunidad es reducida, en el mejor de los casos, a una acción pasiva y tutelada por el gobierno de turno. La ciudadanía aprueba (no propone) planes elaborados por técnicos; hace una lista de peticiones (que eventualmente puede ser tomada en cuenta a la hora de asignar los recursos), pero no exige su cumplimiento; escucha el informe de labores y gastos pero no demanda la rendición de cuentas.

La transparencia de la gestión, entendida ésta como “la responsabilidad que tiene todo servidor público de rendir cuenta de sus actos, no únicamente, de los recursos asignados, sino también de la forma y resultado de la aplicación de esos recursos”.⁵ Es una práctica casi inexistente a nivel local. Por eso, no es sorpresa que la abogada ecuatoriana, Valeria Merino (Directora de CLD / Transparencia Internacional) nos diga que el principal rubro (en lo local) donde existe más posibilidad de hacer actos corruptos es la contratación de obras públicas. La forma en que se construye la licitación, así como la elaboración de las bases son procedimientos poco transparentes que dan pie a actos ilícitos.

El resultado de esto es una baja credibilidad del gobierno local, que se manifiesta en una baja recaudación por impuestos y cobro de tasas. Esto tiene implicaciones en el bajo nivel de ingresos del Municipio. Lo cual hace que sea altamente dependiente de las transferencias del Gobierno Central.

Es necesario entonces, buscar mecanismos que ayuden a construir una ciudadanía que participe en la definición del gasto, en el control de los recursos, y en la eficiencia de la gestión pública. Pero una ciudadanía que sea capaz de exigir sus derechos y además, asuma sus responsabilidades.

1.1.4 LA DESCENTRALIZACIÓN EN ECUADOR

A esta falta de capacidad de gestión local, es necesario adicionarle una variable más, la descentralización. En el Ecuador se viene impulsando un proceso de descentralización desde 1998, y este proceso trae consigo riesgos adicionales en materia de gestión pública local.

La Carta Magna dispone que la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla. Sin embargo, como señala Lautaro Ojeda, no se establece con claridad qué se entiende por capacidad, ni quién (institución) es el responsable de calificar si el ente es capaz o no. Tampoco se define si la capacidad debe ser una condición previa, simultánea o consecuente de la asunción de responsabilidades.

Paralelo a esta situación de indefinición de la ley, existe a nivel de Gobierno Central y en la opinión pública, una desconfianza en cuanto a la capacidad que tienen estos organismos seccionales para manejar competencias descentralizadas. Esta desconfianza puede ser interpretada como una excusa para no descentralizar, pero también puede estar fundamentada en ciertos datos como los que aporta Lautaro.

El señor Ojeda destaca que en 1998, los municipios ecuatorianos tuvieron ingresos totales por USD 601.1 millones, de los cuales sólo el 28.5% representaba recursos propios, el restante 71.5% eran transferencias del Gobierno Central. Lo cual es un indicador de la alta dependencia que existe del nivel central. Pero adicionalmente, nos dice que entre un 90% o 95% de los municipios no logran cubrir ni siquiera sus gastos corrientes con

⁵ Tesis de grado de Günter Meinert

ingresos propios. Esta poca capacidad de generar recursos puede ser interpretada como baja capacidad de gestión. Otro dato que justifica tal afirmación es que un promedio del 28% de los ingresos de los municipios no se gastan en el ejercicio fiscal. El señor Ojeda no aporta en las causas de tal indicador, sin embargo, el dato se puede convertir en un argumento en contra de la capacidad local.

Podría seguir enlistando un conjunto de datos que dan prueba de que existen deficiencias en el manejo de los recursos y que por tanto, generan desconfianza de la capacidad de los municipios para asumir competencias. Por lo tanto, los municipios tienen el reto de demostrarse a sí mismos y a la opinión pública que son capaces de administrar eficaz y eficientemente los recursos públicos.

En esto concuerdo plenamente con el Banco Mundial, cuando afirma que una administración pública eficaz, puede promover el crecimiento y reducir la pobreza⁶.

1.2 FOCALIZANDO EL PROBLEMA

Entonces, el problema al cual yo pretendo buscar una vía de solución es la baja gestión pública que hay a nivel local. De acuerdo con lo presentado anteriormente, esta poca capacidad de gestión tiene sus orígenes en la visión patrimonialista del Estado, que lleva a asumir los recursos públicos como privados.

En el nivel local, el problema se manifiesta en varios ámbitos, como es el uso ineficiente del gasto. La inversión no siempre responde a las demandas más sentidas de los ciudadanos. Los escasos recursos municipales muchas veces se van en obras con fines partidistas, personales y / o clientelares, que sólo benefician a un sector de la población; dejando a la mayoría sumida en la pobreza y la miseria. Del otro lado, existe un bajo crecimiento de los ingresos propios, producto de una baja recaudación y una mala o inexistente política de crecimiento económico.

Adicionalmente, pueden existir factores que corroan aún más esta situación, o que a lo mejor son un producto indirecto del problema. La corrupción y la falta de transparencia son dos de ellos. Los más visibles quizás, dado su impacto en la población.

La participación ciudadana es promovida para desempeñar un bajo perfil: bien sea de pedir favores al papá gobierno o aportando esfuerzo y recursos en la construcción de obras (tipo mingas). Sin embargo, de esto no debe interpretarse que estoy en desacuerdo con este tipo de participación, pero creo que la participación ciudadana debe ir más allá. Debe coparticipar en la toma de decisiones, asumiendo responsabilidades y exigiendo sus derechos.

Todos estos factores anteriormente señalados, tienen su repercusión en la credibilidad de los gobiernos locales y en su institucionalidad.

⁶ Banco Mundial, El Estado en un Mundo de Transformación, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997, Washington, 1997.

1.3 RAZONES PARA ESCOGER EL TEMA

Con mi PC, yo me propongo contribuir a mejorar la gestión pública local, por la vía de hacer que los presupuestos municipales, que tradicionalmente los hace el director de Finanzas y los aprueba el Consejo Municipal, sean elaborados con la participación de la ciudadanía.

La población podrá decidir acerca de la asignación de los recursos públicos del Municipio. Con esta participación la gestión pública gana en eficiencia porque los gastos de inversión tendrán mayor correspondencia con las necesidades de la gente. También se ganará en crear un mayor control ciudadano de los recursos públicos, exigiendo mayor transparencia y rendición de cuentas.

Además, se estará contribuyendo a formar una ciudadanía conciente de sus derechos, y dispuesta a reclamarlos. Pero también una ciudadanía con responsabilidades hacia el Estado. Esto no sólo tiene que ver con el tema de asignar los recursos eficiente y equitativamente, sino que también tiene que ver con el tema de la generación de esos recursos. Mi PC buscará en el largo plazo incrementar los ingresos públicos locales por la vía de la construcción de una nueva ciudadanía, más comprometida y responsable.

Con el PC también se contribuirá en la construcción de procesos democráticos, ya que el poder de decidir sobre recursos financieros estará en manos de más personas y no sólo en poder de unos cuantos, que lo empleaban como si fuera patrimonio personal.

Creo que este proceso de cambio debe iniciarse desde lo local, no sólo por el impacto que se tiene, sino porque desde este nivel es más fácil lograr los cambios propuestos. El nivel nacional es más complejo, hay más intereses mezclados y contrapuestos. Pero además, es importante que el proceso adquiera fuerza desde abajo, desde sus raíces. Debe ser un movimiento de abajo hacia arriba y no a la inversa.

Por último, creo que en el largo plazo el proyecto de cambio que se propone contribuirá a fortalecer descentralización. En los últimos años, la descentralización se ha convertido en la panacea de nuestros problemas. Sin embargo, después de una década de descentralización en América Latina tenemos los siguientes resultados. En términos de eficiencia se alcanzó mayor cobertura de los servicios, pero los gobiernos subnacionales se han endeudado excesivamente⁷, poniendo en riesgo los equilibrios macroeconómicos. Tampoco la corrupción ha disminuido, más bien tiende a aumentar⁸. En cuanto a la participación, sólo con algunas excepciones se viabiliza una participación en la gestión pública más allá de las elecciones. Finalmente, en relación con la equidad, la tendencia es a generar inequidades territoriales en términos de calidad y cantidad de servicios a que tiene acceso la población. Esto debido a la gran disparidad de recursos con que cuentan los municipios.

⁷ Iván Finot. "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina".

⁸ idem

A pesar de que los resultados en América Latina sean son poco promisorios, creo que los objetivos de la descentralización siguen siendo válidos y factibles de alcanzar. Pero pienso que parte de la solución está en hacer más eficiente la gestión pública local. En mi criterio esto se logra con mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y mejorando la débil institucionalidad existente.

El Proyecto de Cambio, propone una ruptura con este modelo de Estado Patrimonialista e incentiva la construcción de un Estado Ciudadano, mediante la combinación de la Democracia Representativa originada en el voto popular y la Democracia Directa, originada en la participación ciudadana. El poder de decisión ya no se concentra en el Ejecutivo y Legislativo, sino que se da en forma compartida con la sociedad civil.

CAPÍTULO 2

DEFINICIÓN, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

“Distribuir renta sin socializar la política es poco y puede encerrar un cierto tipo de paternalismo. Socializar la política sin tocar la renta puede promover el desaliento hacia la propia eficacia de la lucha política y estimular la retirada de las personas hacia un ámbito cada vez más privado de sus existencias”.

Tarso Genro

En el capítulo anterior se analizó el problema, desde diferentes óptica. Ahora trataré de presentarles mi propuesta, de solución al problema planteado. Posiblemente, el problema tiene muchas maneras de enfrentarlo, pero yo les plantearé cuál es mi opción y por qué pienso que es la más viable. Por esta razón, comenzaré este capítulo con la presentación de mi hipótesis de trabajo, y de las razones por las cuales yo opté por esta solución al problema. Posteriormente haré una breve descripción de los objetivos planteados en la propuesta y analizaré su congruencia y realismo. Finalmente, desarrollaré mi propuesta: el Presupuesto Participativo. Abordaré primero el concepto y después la metodología.

En el siguiente capítulo les plantearé cómo se desarrolló el cambio. De lo planteado a lo ejecutado.

2.1 LA HIPÓTESIS

Mi hipótesis de trabajo es que construyendo el presupuesto municipal de forma participativa se podrá mejorar sustancialmente la gestión pública local, se avanzará en transparencia y rendición de cuentas, habrá un mayor control ciudadano de los recursos públicos y se democratizará la toma de decisiones. Esto a su vez, tendrá impacto en las finanzas municipales, por cuanto habrá mayor racionalidad del gasto y posiblemente se mejorarán los ingresos por la vía de una mejor recaudación de impuestos y cobro de tasas. Esto último será posible gracias a que los ciudadanos estarán más satisfechos por los beneficios recibidos.

En el largo plazo, el Presupuesto Participativo permitirá ir construyendo una Democracia Participativa⁹, sobre la base del desarrollo de la ciudadanía. Además, de forma indirecta,

⁹ Eduardo Bustelo dice que este modelo de democracia resulta de una combinación de democracia directa y democracia delegativa. Donde de lo que se trata es, entre otras cosas de mejorar y perfeccionar las instituciones; generar nuevas formas institucionales de deliberación de la sociedad civil; la creación de nuevos mecanismos de equilibrio y control de las decisiones, etc

el Presupuesto Participativo vendrá a fortalecer el proceso de descentralización del Ecuador y contribuirá al desarrollo local.

Ahora bien, hay que tener claro que el Presupuesto Participativo es sólo una herramienta más que contribuye en este proceso. Una muy importante porque democratiza el poder de decisión sobre la asignación de los recursos. Sin embargo, su aplicación no tendría éxito si no fuera parte de toda una visión integral de desarrollo del Municipio.

2.2 EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA GESTIÓN LOCAL

He venido argumentando que el PP va a contribuir a mejorar la gestión local. Ahora trataré ahondar en este punto. En primer lugar, según el análisis económico, el problema básico para proveer eficientemente un bien público radica en que en esta provisión, no pueden actuar, por definición¹⁰, los mecanismos de la competencia, que serían los que teóricamente garantizarían la eficiencia. (Samuelson, 1954)

En la provisión de un bien privado la decisión sobre qué producir, cuánto producir y la combinación de insumos para producir ese bien es a través de múltiples decisiones individuales. En tanto que, las decisiones sobre qué, cuánto, con qué recursos, y la combinación de insumos, sólo puede ser decidida colectivamente. Esto quiere decir, que estas decisiones no deben estar en función de los mecanismos de la competencia, sino más bien, en función de satisfacer en forma universal, una necesidad colectiva.

Ahora bien, "...se supone que cuanto más centralizada esté la decisión sobre la provisión de bienes públicos, más se estará agregando preferencias sobre qué, cuánto y con qué producir, y en consecuencia, tanto menos eficiente será esta asignación desde el punto de vista de las preferencias sobre bienes públicos de cada ciudadano en particular. Un proceso sería más eficiente si fuera posible desagregarlo en función de demandas que aunque sigan siendo colectivas, correspondieran a preferencias territorialmente diferenciadas".¹¹

La metodología del PP da la posibilidad de que los habitantes -como individuos- de una región puedan plantear sus necesidades. En el proceso, se da la oportunidad de ir agregando estas demandas, primero a nivel de barrio o comunidad, después a nivel de la parroquia y finalmente, a nivel de todo el cantón en su conjunto. Esta desagregación de demandas es lo que garantiza la eficiencia de la asignación de los recursos y por lo tanto, también contribuye a que la gestión pública local sea mejor.

Habría que agregar además, que tales asignaciones serán más eficientes si son tomadas en procesos democráticos, y participativos donde realmente se esté compartiendo el poder de

¹⁰ Por definición, un bien público es una solución cooperativa para satisfacer una necesidad colectiva. Todos tienen igual derecho a beneficiarse. (Mueller, 1979)

¹¹ Iván Finot, 2002

decisión y responsabilidades. En este aspecto, el PP es una herramienta muy precisa que permite democratizar la toma de decisiones.

2.3 EL PP, SU VÍNCULO CON EL DESARROLLO LOCAL

En los 50's y 60's, el desarrollo económico fue visto como una responsabilidad del gobierno. Basándose en esta visión "estructuralista", muchas agencias de ayuda, incluyendo el Banco Mundial, apoyaron el desarrollo de infraestructura y el fortalecimiento de empresas estatales. Este modelo entró en crisis por diversas razones que ahora conocemos y que no entraré a analizar. Pero, evidenció, en muchos casos, los "fracasos" del gobierno. El Banco Mundial recomendó entonces, que varias regulaciones estatales fuesen abolidas, que las transacciones fuesen liberadas y que las empresas estatales se privatizaran.

En otra visión, se consideraba que el mercado tenía el papel principal en la vida económica y los gobiernos un papel mínimo. Este enfoque se mantuvo hasta finales de los 80's, cuando se comienza a revisar la excesiva dependencia que se tiene en los mercados y la incapacidad de éstos, para asegurar mecanismos de distribución y equidad. En ese momento, se reconoce el papel positivo de los gobiernos en el proceso de desarrollo.

El Banco Mundial, también comienza a variar su posición desde El Informe de Desarrollo Mundial de 1991. En 1997, el Banco confirma el abandono del libre mercado y declara que el desarrollo sin un Estado efectivo es imposible. En el informe WDR97 se argumenta de manera muy general que los gobiernos con instituciones débiles deben abstenerse de intervenir en la economía, y más bien concentrarse en promover mayores capacidades. Se recomiendan tres incentivos para mejorar estas capacidades: Reglas efectivas, mayor competencia en la oferta de bienes y servicios públicos, y una mayor participación y alianza ciudadana. Referente a este último incentivo, es importante destacar que ya se menciona la importancia de "una cuidadosa descentralización llevada a cabo por etapas en algunas áreas prioritarias". (Izumi Ohno, Especialista del Banco Mundial).

Hasta aquí, un punteo general de lo que han sido, las principales políticas de desarrollo llevadas a cabo en América Latina. Pero también, es una reseña del cambio de perspectiva que ha tenido el Banco Mundial con respecto a las estrategias de desarrollo que se deben impulsar en nuestros países.

Los modelos o propuestas de desarrollo casi siempre nos vienen de afuera como modas. Ahora la moda es la descentralización. Ya lo vimos, el Banco Mundial lo viene proponiendo desde el 97. sin embargo, no por esto, tiene que ser bueno o malo. Su éxito o fracaso dependerá de la capacidad de cada país para adaptar la propuesta a sus necesidades y características particulares. Esto a su vez, está estrechamente relacionado con su madurez institucional.

En este sentido, comparto la recomendación que hace el Banco Mundial, en cuanto a que los gobiernos con institucionalidad débil deben concentrarse en promover mayores capacidades institucionales y más gobernabilidad. Así mismo, los gobiernos locales deberán priorizar en el desarrollo de sus capacidades. Creo que aquí está la clave del éxito.

El PP es una alternativa que desarrolla la institucionalidad. Siendo una herramienta a la que pueden acceder los gobiernos locales para distribuir equitativamente los escasos recursos disponibles, sobre la base de demandas directas de la población. Ayudando a democratizar los espacios de decisión de la autoridad local.

Además, en este proceso se fortalece la gobernabilidad, ya que genera credibilidad y legitima la acción de la autoridad local. También genera mayor estabilidad y continuidad de los procesos políticos y sociales, debido a que existe mayor control y seguimiento por parte de la ciudadanía.

2.4 EL PP Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Recordemos primero que se entiende por descentralización.

De acuerdo con Rondinelli, Nellis y Cheema (1986) el concepto se refiere a:

“Transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención de recursos, desde el gobierno central y sus agencias, hacia las unidades de campo de agencias del gobierno, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semi-autónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias”. Esta definición deja entrever varios tipos de descentralización, incluyendo la privatización y la desconcentración.

La descentralización hay que entenderla como una opción para mejorar la calidad de vida de los habitantes de un país o región. Por lo tanto, la decisión de aplicarla, así como la forma de hacerlo, dependerá de las condiciones de cada país. En otras palabras, no hay recetas. Aunque esto no significa que no debemos conocer y analizar las experiencias de otros lugares.

Por lo tanto, países como Ecuador, que ya están encaminados en este proceso, deben evaluar constantemente si la descentralización está contribuyendo con los objetivos por los cuales se creó: hacer más eficiente la gestión pública, lograr la equidad, y construir una sociedad más justa y democrática.

Los PP son una herramienta que pretenden contribuir a fortalecer la eficiencia de la gestión pública local, acercando la demanda de un servicio o producto con la oferta del mismo, por la vía de la asignación presupuestaria. Además, permite que esta asignación se haga con base en consensos y tomando en cuenta criterios objetivos y únicos que garantizan el logro de mayor equidad. Finalmente, como ya se destacó en párrafos

anteriores, los PP buscan compartir el poder entre las autoridades electas democráticamente y la sociedad civil, lo cual contribuye a reforzar la democracia.

En pocas palabras, el PP va a permitir fortalecer la descentralización, desde el nivel local.

2.5 EL PC Y SUS OBJETIVOS

El Objetivo Superior

Promover la participación ciudadana como mecanismo para mejorar la Democracia Representativa. Esto también puede ser visto como la construcción de la Democracia Participativa. Entendiendo que este proceso pasa por la construcción de la ciudadanía.

Con esta visión, también se estará contribuyendo, indirectamente, a fortalecer el proceso de descentralización que se está llevando a cabo en el Ecuador. Pretendiéndose así contribuir a lograr un desarrollo sostenible y equitativo.

Los objetivos del PC

- 1 Contribuir a mejorar la gestión pública local, a través de la aplicación de una metodología (el Presupuesto Participativo), que permite a la ciudadanía intervenir en la toma de decisiones concernientes a los recursos financieros.
- 2 Lograr una mayor transparencia.
- 3 Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas
- 4 Fortalecer los procesos de control ciudadano
- 5 Democratizar la toma de decisiones

Con mi PC pretendía lograr que un Municipio construyera el presupuesto municipal del 2003 de manera transparente y participativa. Logrando que el poder de decisión ya no se concentre en el Ejecutivo y Legislativo, sino que se de en forma compartida. Más adelante en el capítulo siguiente explicaré todo el proceso incluyendo la selección del Municipio.

2.5.1 ¿SON REALISTAS LOS OBJETIVOS?

Como se señaló anteriormente, el Ecuador está transitando por un proceso de descentralización que pretende dar mayor autonomía a los gobiernos locales. La clave del éxito de este proceso radica, entre otras cosas, en la capacidad de gestión que muestren los Municipios.

Los municipios grandes como Guayaquil, Quito, y Cuenca, pareciera que no tendrán muchos problemas. Pero en cambio, los municipios pequeños tendrán que hacer un enorme esfuerzo.

El Presupuesto Participativo es una metodología y una filosofía que permitirá potenciar la capacidad de gestión de los gobiernos locales, grandes y pequeños. Pero en lo particular creo que en función de promover igualdad de oportunidades, se debe favorecer la gestión pública de los pequeños.

Además, el objetivo del PC expresa un cambio en la forma tradicional de hacer presupuestos. Y esto significa un cambio en dos actores importantes del proceso. Por un lado, las autoridades deben estar dispuestas a ceder poder en la toma de decisiones y en compartir ese poder con la gente. Y por otro lado, la sociedad civil debe aprender que no se trata de hacer un pliego de peticiones y que allí termina su responsabilidad. Debe aprender a gestionar, tomando decisiones y asumiendo responsabilidades.

2.6 EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: ESTA ES MI APUESTA

2.6.1 ¿QUÉ ES EL PP?

El PP surge en Porto Alegre-Brasil, como una novedosa estrategia de participación y control ciudadano, mediante la cual los ciudadanos en forma individual o colectiva tienen la posibilidad de incidir en la elaboración del presupuesto y en el control de su ejecución.

No hay que olvidar que el PP es una herramienta más que busca la participación ciudadana en la toma de decisiones. Sin embargo, en mi opinión esta herramienta es clave en la construcción de la ciudadanía porque discute el control de los recursos públicos. Controlar y decidir acerca del uso del dinero público es poder, por lo tanto, democratizar este proceso es el talón de Aquiles para la construcción de la ciudadanía, y para garantizar un mejor uso de los recursos y una mayor eficiencia en la gestión pública local.

El PP abre un espacio a los gobiernos seccionales y a la ciudadanía para planificar conjuntamente la agenda de las políticas públicas locales. A fin de asignar colectivamente los recursos públicos y hacer el control conjunto del destino del gasto.

Todos los ciudadanos organizados y no organizados, sin importar su condición social, la tendencia política, raza, sexo o religión, tienen derecho a participar en la elaboración del PP. Así se genera un proceso político que permite la construcción de conciencia y ciudadanía.

Un principio clave del PP es que la totalidad del presupuesto municipal debe ser puesta a consideración de la sociedad en el proceso de definición de prioridades y asignación de los recursos. El plan de inversiones se debe gestar en forma conjunta y negociada entre los técnicos y la población de acuerdo a un diagnóstico.

El proceso de asignación de los recursos debe ser concertado y negociado, basándose en criterios objetivos e información estadística confiable. Esto con el fin de garantizar la aplicación de normas comunes conocidas y aprobadas por todos los actores. Así el proceso será creíble y legítimo.

2.6.2 LA METODOLOGÍA DEL PP

Se considera que el PP es un proceso social imperfecto cuya metodología debe ser evaluada y ajustada en forma participativa. Su implementación se institucionaliza a través de un marco legal que legitima el proceso.

Tradicionalmente el Presupuesto Municipal es elaborado por funcionarios del Municipio y aprobado por el Consejo Municipal. El Consejo determina de acuerdo con ciertos criterios, los proyectos que se realizarán en cada Parroquia y los montos respectivos. Este procedimiento es legal y válido.

La metodología del PP consiste en que los ciudadanos, organizados y no organizados participen en la definición de demandas sociales, tomen decisiones sobre la inversión de recursos, definan prioridades y ejerzan control social. Para lograrlo, es necesario concienciar a la ciudadanía acerca de la necesidad de ejercer una participación responsable, activa y propositiva. No se trata de plantear un pliego de demandas y sentarse a esperar a que las autoridades cumplan, tampoco se trata de que se planteen demandas irreales o inalcanzables en la coyuntura específica. Para lograrlo, es necesario hacer una labor intensa de motivación, información y organización de la ciudadanía. Aunque es claro que este es un proceso de cambio sólo se logra y perfecciona con el tiempo y la experiencia. El arte de gobernar, sólo se aprende gobernando.

El Alcalde o Alcaldesa en su labor de máximo representante del Municipio, debe liderar el PP, para garantizar la credibilidad y fuerza del proceso. Por lo tanto, un requisito previo al PP es que debe existir voluntad política por parte de esta autoridad local para compartir con la comunidad la elaboración, seguimiento y control de los recursos públicos. Esto implica además, que debe haber honestidad y transparencia en la gestión pública, ya que de lo contrario, se deslegitima el proceso.

Una vez que se haya garantizado los pasos previos, se inicia un proceso de consulta ciudadana, que puede ser a nivel de barrios o de comunidades, para definir prioridades. Lo importante es involucrar y capturar la opinión de la mayoría de personas. Generalmente, para definir estas líneas temáticas, se acude a los Planes Estratégicos —si es que existen y si fueron participativos. Después, se define en forma consensuada, el mecanismo puede ser la Asamblea Parroquial, las prioridades temáticas y los proyectos correspondientes.

Así mismo, se nombran delegados de la Parroquia que plantearán y negociarán la propuesta parroquial en una Asamblea de Delegados de todas las parroquias, donde también estarán presentes los técnicos del Municipio. Este será otro proceso de concertación y negociación. Primero entre los delegados de todas las parroquias (cada uno defenderá sus propios intereses, pero tendrán que ir llegando a una solución de conjunto, es decir, de cantón).

Segundo, con los técnicos municipales que deberán contra argumentar con elementos técnicos las distintas propuestas, planteadas por los delegados.

Finalmente, la propuesta concertada, será llevada por los delegados cantonales, ante el Consejo Municipal. En esta instancia será donde finalmente se apruebe el Presupuesto.

CAPÍTULO 3

DESCRIPCIÓN DEL PC Y FASES DEL PROCESO

“_Hay que exigir a cada uno lo que cada uno puede hacer. La autoridad reposa, en primer término, sobre la razón. Si ordenas a tu pueblo que vaya a arrojarse al mar, hará una revolución. Tengo derecho a exigir obediencia porque mis órdenes son razonables.

_¿Y mi puesta de sol?(Pregunta el Principito)

_Tendrás tu puesta de sol. Lo exigiré. Pero esperaré, con mi ciencia de gobernante, a que las condiciones sean favorables”.

Extracto del libro infantil **“El Principito”**

En los capítulos anteriores se ha analizado el problema y se ha presentado una propuesta propuesta de solución: El Presupuesto Participativo. Esta propuesta se convirtió en mi proyecto de cambio, mi PC. Por lo tanto, en este capítulo les mostraré cómo se materializó mi propuesta en el terreno. Este capítulo lo he dividido en dos partes importantes. En la primera parte hice una descripción de las fases del proceso: el proceso de selección del municipio, a estrategia planteada, y cerraré con los ciclos del proceso de cambio. En la segunda parte les plantearé algunas reflexiones acerca de los obstáculos, los factores de éxito, y algunas lecciones aprendidas a lo largo del proyecto.

En el capítulo 4, abordaré el marco conceptual de la propuesta de cambio.

3.1 LAS FASES DEL PC

3.1.1 SELECCIÓN DEL MUNICIPIO

¿EL MUNICIPIO “EL AGUACERITO” DEJARÁ DE SER UNA INCÓGNITA?

Mi PC se inicia con la búsqueda del Municipio. Desde el primer módulo presencial de la Maestría, estuve más o menos clara de que quería hacer un Presupuesto Participativo en un cantón. Pero no tenía idea de donde podría concretar mi proyecto. Siendo yo extranjera y con tan sólo un año de estar en el Ecuador, las posibilidades eran bastante limitadas. En ese primer módulo presencial, cuando planteé la idea de mi PC, dije que el Presupuesto Participativo lo haría en un Municipio –ficticio, por supuesto- llamado “El Aguacerito” (el nombre me recordaba a mi patria, donde llueve a cántaros).

A mi favor tenía el vínculo con UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)- Ecuador. Fue con el apoyo de este organismo que inicié mi andar.

En los primeros días de marzo, tuve la opción de asistir en el Cantón de Colta a un taller de capacitación acerca del Presupuesto Participativo, organizado por UNICEF.

Esta visita me permitió valorar si este Municipio se ajustaba a las condiciones que yo estaba buscando. Además, pude ver de cerca las percepciones de la gente con respecto al Presupuesto Participativo.

SERÁ COLTA EL MUNICIPIO “AGUACERITO” DONDE REALIZARÉ MI PC?

Comencemos señalando qué se busca con un PC. De acuerdo con Arthur Zimmermann, *“Podemos plasmar un cambio a fondo como proceso de aprendizaje organizacional que aspira a cambiar tanto actitudes y valores de los individuos, como procesos y estructuras organizacionales”*. Sin embargo, dice el autor, *“El cambio organizacional no se hace de golpe, sino por partes llamadas proyectos de cambio / PC”*.

Una característica de los PC es que tienen que ser de Corto Plazo (un año como máximo). Por lo tanto, el Municipio que yo eligiera para mi PC tendría que haber iniciado ya con un proceso de Presupuestación Participativa o al menos, tener como práctica de gobierno, la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además, la voluntad política de las autoridades locales debía ser un hecho dado.

Cada uno de estos elementos por sí mismos constituyen un PC. Pero yo había decidido hacer un PP, por lo tanto, debía de partir de una situación en la cual estos aspectos estuvieran dados.

De acuerdo con lo anterior, el Municipio de Colta combinaba, en mi criterio, ciertos elementos que permitirían lograr ese cambio en el Corto Plazo. El Municipio ya había iniciado la presupuestación participativa por convencimiento propio. Además, existía en el lugar un buen grado de desarrollo organizativo. Y lo más importante era que había voluntad política del Alcalde y de los Concejales para impulsar el cambio.

En mi criterio, esta credibilidad está estrechamente vinculada, entre otras cosas, con la presencia física del agente de cambio. En especial, si ese agente no tiene un vínculo laboral o político-partidario con la institución donde se promueve el cambio.

Sin embargo, la distancia¹² representaba para mí un obstáculo para concretar mi proyecto. Un proceso de cambio implica una labor ardua de comunicación y motivación y para lograrlo, el agente de cambio debe tener presencia física en el lugar, esto le permite estar cerca del paciente y así tomar el pulso a los acontecimientos. Además, buscaba un cambio, y cómo iba a lograrlo si no me ganaba la confianza y credibilidad de la gente?.

Con este escenario, es fácil ver que seguía aún sin municipio. Fue entonces que Carlos Pozo, funcionario de la AME (Asociación de Municipios del Ecuador), y también colega de la Maestría, me hizo un contacto con

¹² . Para ir a Colta, se necesitan casi 5 horas, desde Quito –lugar de mi residencia-.

la Alcaldesa del Municipio de Pedro Moncayo. Y es aquí justamente, donde se inicia el primer capítulo de esta experiencia.

MI “AGUACERITO” ADQUIERE VIDA: SE TRANSFORMA EN PEDRO MONCAYO

Conversé con la Alcaldesa Cecilia Mantilla acerca de la posibilidad de implementar en su Municipio la metodología de Presupuesto Participativo¹³. Ella estuvo anuente a acoger la propuesta porque, me indicó, que se ajustaba a toda una estrategia de trabajo que el Municipio estaba impulsando en materia de participación ciudadana.

El Municipio de Pedro Moncayo, si cumplía con las características que yo buscaba. Había voluntad política por parte de la Alcaldesa para impulsar el proyecto de cambio y además, mi PC no caería en el vacío, ya que existía toda una práctica de participación ciudadana en el Municipio. Pero, lo más importante, era que este cantón queda a sólo dos horas de Quito. De modo que podría asistir con cierta regularidad al lugar de acción, y esto me permitiría palpar los cambios, darle seguimiento a las acciones, constatar los avances, y percibir los obstáculos o problemas.

3.1.2 EL ARRANQUE

LA ESTRATEGIA

En honor a la verdad debo aclarar que al inicio del PC lo único que tenía claro era que iba a hacer un Presupuesto Participativo al estilo de Porto Alegre-Brasil. Conocía esta metodología, y pensaba que se podía aplicar a la realidad de Pedro Moncayo. Pero tenía

De esta experiencia aprendí que la claridad que el agente de cambio tenga acerca de una propuesta, así como la consistencia técnica de la misma, no es garantía suficiente para lograr el cambio. Es necesario evaluar y escuchar las distintas percepciones y reacciones que tienen los diferentes actores involucrados.

muy poca claridad de cómo hacerlo: por dónde comenzar?, qué era importante y qué no?, cuáles acciones tenían mayor impacto?. Así que comencé haciendo una serie de actividades sin tener mucha idea de lo que buscaba.

De acuerdo con el modelo socio-técnico de Kurt Lewin, cualquier cambio organizacional tiene tres fases: el descongelamiento, el movimiento y el recongelamiento. Así mismo, cada PC se encuentra en alguna de estas fases. Es necesario entonces, analizar en qué fase se encuentra el PC que uno quiere impulsar, y tratar de ver cómo se coordina éste con otros procesos de cambio.

En mi caso, yo no estaba haciendo este análisis de situación, y esto me hizo perder el control del proceso

¹³ A la semana siguiente de la conversación con la Lic. Mantilla, se aprueba en Consejo Municipal mi participación en la construcción del Presupuesto Participativo

por un momento. Era necesario que hiciera un diagnóstico del estado de la organización. Tratando de recoger las distintas percepciones que se tenían acerca de los Presupuestos Participativos, sobre cómo abordarlos, y cómo desarrollarlos. Este análisis debía hacerlo tanto a nivel de los funcionarios municipales, como de los líderes comunales. Tenía que analizar el sistema y el entorno.

En vez de hacer este diagnóstico, asumí que todos en el Municipio estaban de acuerdo con mi forma de plantear el Presupuesto Participativo. Tampoco analicé el entorno, asumiendo que todas las condiciones estaban dadas para que yo impulsara el cambio. Esto ocurría porque estaba absolutamente convencida de que el Presupuesto Participativo tal y como yo lo había concebido era la solución óptima. Es decir, estaba cayendo en la primer trampa que habla Zimmermann en su libro: *“La euforia de haber encontrado la solución o la fe ciega en la racionalidad técnica hace que todas las energías se concentren en lograr el cambio inmediatamente”*.

Pero aún así, con esta visión “chata” (corta), de la realidad, prioricé tres líneas estratégicas que me parecían básicas:

1. Motivar a los funcionarios del Municipio con la idea del Presupuesto Participativo.
2. Conocer a profundidad la metodología del Presupuesto Participativo y sus aplicaciones a otras latitudes, para tratar de adaptarla a las condiciones de Pedro Moncayo.
3. Lograr una amplia participación ciudadana en construcción del Presupuesto 2003.

Estaba convencida de que con esta estrategia le daría al PC sostenibilidad y eficacia. Dejaría de ser mi PC y se transformaría en una nueva forma de hacer el Presupuesto Municipal. Los funcionarios motivados y capacitados estarían anuentes a seguir con esta práctica. Una práctica, que por demás, no sería foránea sino que se ajustaría a la realidad del cantón. Pero además, estaba empoderando a la ciudadanía para que asumiera un rol protagónico en este proceso. Los tres elementos combinados garantizarían, desde mi

Lección: No se debe descuidar a actores claves del proceso. Aún cuando se sepa que ellos representan fuerzas favorables al cambio, es necesario establecer una estrategia clara que potencialice apoyo.

análisis, que el proyecto siguiera mejorándose y ampliándose con el tiempo.

Dentro de esta lógica, que como señalé anteriormente, estaba errada desde el inicio, no había contemplado un factor estratégico. Se trata de la voluntad política de la Alcaldesa. En mi análisis asumí que este apoyo era incondicional y que permanecería allí por siempre. No me percaté de que tenía que alimentarlo, incrementarlo y consolidarlo. Al finalizar mi PC comprendí mi error, pero ya era tarde para enmendarlo. Con esto no quiero decir que perdí el apoyo de la autoridad hacia el proyecto, todo lo

contrario, éste se ha mantenido a lo largo del mismo. Sin embargo, este respaldo ha sido más bien poco efectivo, y comprometido.

3.1.3 A LA MITAD DEL CAMINO

DEL DICHO AL HECHO.....

A cada línea estratégica le correspondió un conjunto de actividades¹⁴. El conjunto de las mismas tenían que ver con capacitación, conocimiento, motivación y organización.

Así organicé mi grupo tarea, definimos actividades y compromisos básicos. Sin embargo, al enfrentarme con los hechos, comenzaron a florecer los obstáculos. El primero en aparecer fue la inviabilidad política de incluir a todas las parroquias del Cantón en el proceso de Presupuesto Participativo.

En la parroquia de Tabacundo existen varias fuerzas políticas opuestas entre sí y contrarias al Municipio, lo cual complica el mapa político. Esta turbulencia política se refleja en un sinnúmero de organizaciones que representan a los mismos sectores pero que dicen tener visiones distintas. Esta situación hace que sea complicado tener un interlocutor legítimo de los intereses del sector. Además, el grupo tarea recomendó que no era conveniente incursionar con un tema tan delicado -como lo es el Presupuesto del Municipio- en una zona de tanto conflicto. Yo accedí al argumento, aunque sabía que metodológicamente no era lo correcto.

La Parroquia de Tupigachi también quedó excluida del proceso debido a que existe malestar, por parte de algunos líderes, con respecto al quehacer del Municipio. Esto ha generado una polémica alrededor de la posibilidad de gestionar, de manera autónoma, recursos para la parroquia sin la intervención del gobierno local. El tema también ha sido promovido por una organización local, ubicada en la parroquia.

Este tema de la autonomía de las Juntas me parece sumamente interesante. Creo que lo que está detrás es el tema de la institucionalidad y la democracia. Alguna gente cree que si el Estado no funciona lo que hay que hacer es crear estructuras paralelas (con participación de la sociedad civil, para que aparezca democrático), en vez de fortalecer la institucionalidad, haciendo o contribuyendo a mejorar el Estado.

Debido a estos elementos no previstos en mi planificación, decidí no incluir a las parroquias de Tabacundo y Tupigachi en el PP. Sin embargo, he de señalar que con esto se sacrifica un principio básico de la metodología, que propone que el PP sea ampliamente participativo.

En el futuro, se deberá plantear desde el inicio, una estrategia para involucrar a estas dos parroquias. No es posible que queden fuera de la presupuestación participativa. Pienso que una buena estrategia sería dirigirse a la población directamente, sin pasar por la

¹⁴ Ver anexo: Plan de Acción

dirigencia, ya que los conflictos con el Municipio están en este nivel. Involucrando más a la población se puede lograr que la dirigencia se sienta presionada a concentrarse en el cumplimiento de sus responsabilidades. La mayor parte de los pobladores de estas parroquias no tienen problema con el gobierno local. Esta es sólo una opción, se deberán buscar otras (con la misma gente), pero de ninguna manera puede quedar este cabo suelto.

3.1.4 EL CIERRE, QUE NO ES IGUAL QUE EL FIN

DE TROPEZÓN EN TROPEZÓN.....ASÍ SE ESCRIBE ESTA HISTORIA

Lección: Antes de ejecutar el cambio, conozca las percepciones de los diferentes actores frente a él. Valore si las condiciones para el cambio están dadas.

En el desarrollo de mi PC topé con otro obstáculo, el PP no se podría hacer con toda la población de las parroquias, sino que debía hacerse sólo con la dirigencia. El argumento era que para involucrar a toda la población, se requiere de un proceso de formación motivación y organización, que lleva tiempo y esfuerzo.

El Municipio no contaba con los recursos necesarios para sacar adelante esta tarea. Además, los plazos establecidos por ley para presentar los presupuestos estaban a punto de cumplirse, de manera que estábamos contra reloj. Para complicar aún más este panorama, se dieron dos eventos adicionales: Las fiestas populares del cantón y una Auditoría al Municipio.

El tiempo para concluir mi PC, también se acerca a su fin. En el tiempo que me resta, y dadas las nuevas condiciones, se organizan “conversatorios” con líderes comunales de las tres parroquias restantes (Malchinguí, Tocachi y La Esperanza). En estos eventos se explica la razón detrás del PP, su funcionamiento y se realiza un ejercicio de priorización de temas y proyectos por cada parroquia.

Con estos elementos se construye una propuesta de distribución del gasto de inversión (Ver anexos) que será presentada al Consejo Municipal para su conocimiento.

3.2 CICLO PREVISTO

Mi PC fue previsto para arrancar en marzo y terminar en agosto, es decir con una duración de seis meses. De acuerdo con mi plan de acción, yo iba a salir con todas las actividades y por lo tanto cumpliría con el objetivo de hacer un Presupuesto Participativo para el cantón de Pedro Moncayo.

Sin embargo, la selección del Municipio y la indefinición de mi estrategia, hizo que consumiera cerca de dos meses en estas labores. En los dos meses siguientes, aunque ya tenía claro lo que quería hacer, me topé con obstáculos propios del entorno: La

Con un análisis del entorno, pude haber previsto algunos inconvenientes. El resultado fue un uso ineficiente del tiempo (del mío, y del de ellos). En este sentido, concuerdo con Zimmermann cuando señala que en un proceso de cambio a fondo, el **tiempo** necesario y el **tamaño de los cambios parciales** son quizás los dos factores más importantes para el éxito.

preparación y celebración de fiestas parroquiales y cantonales, y la presencia de la Auditoría en el Municipio. Estos dos accidentes, me obligaron a bajar la retaguardia en el cantón y más bien me dediqué a profundizar elementos relacionados con el Presupuesto Participativo.

Para futuros proyectos, creo que es necesario incluir en el diagnóstico de la situación, un estudio de las posibilidades reales de tiempo de los actores. Sobre todo de aquellas que son previsibles, como las fiestas de los pueblos. En este país, y eso es algo que yo desconocía, las fiestas populares están muy arraigadas en la cultura del ecuatoriano, y por lo tanto se constituyen en un elemento a tomar en cuenta en la planificación.

Finalmente, tuve dos meses más para hacer efectivo mi PC. Durante este tiempo nos fuimos a las comunidades, le planteamos a los líderes parroquiales la idea de los PP, los informamos, los motivamos y terminamos haciendo Conversatorios con los líderes comunales. Es decir, que en dos meses logré concretar más que en los cuatro meses anteriores.

3.3 LECCIONES APRENDIDAS

3.3.1 ACTORES

Así definí en el perfil de mi PC (Ver anexos) los actores principales y su rol:

1. Del Municipio: El alcalde es el aliado principal, ya que de él depende en su totalidad que se desarrolle la metodología del PP.
2. Del Municipio: La comunidad, tanto la organizada como la no organizada. Ellos constituyen el otro aliado estratégico para alcanzar el éxito del PP.
3. Del Municipio: Los funcionarios de la municipalidad. Aquí se puede encontrar resistencias, ya que muchos de ellos resentirán la pérdida de poder. Sin embargo, es necesario convencerlos, pues ellos pueden darle continuidad al proceso de cambio.
4. Del Municipio: El Consejo Municipal. Pueden presentar resistencia al cambio, debido a la pérdida de poder que se pretende lograr.
5. Del entorno: UNICEF y otras instituciones que apoyan y promueven la metodología de Presupuesto Participativo (PP). Ellos son aliados.
6. Del entorno: La Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) juega un rol importante como coordinadora de esfuerzos. Es un aliado importante.

En esta valoración de los actores, subestimé el rol de dos actores principales: La Alcaldesa y el Consejo Municipal. Como anteriormente señalé, un rol más protagónico por parte de la Alcaldesa me hubiera permitido ejercer presión en ciertos momentos importantes del PC, además, si ella hubiera estado al tanto de los acontecimientos, se habría alimentado de ese proceso de aprendizaje y esto facilitaría su continuidad.

La lección aprendida es que no se debe descuidar a tu aliado principal. Desde el inicio del PC, se debe definir con claridad el rol de este actor, y elaborar una estrategia que permita potenciar al máximo ese papel.

Por otra parte, al Consejo lo descalifiqué por completo, nunca busqué acercamiento con ellos. Esperaba más bien, que ellos se acercaran a mí o que la Alcaldesa propiciara un encuentro. Este es un terreno completamente virgen para mí, lo cual constituye un verdadero error. Este Consejo puede parar de golpe la continuidad del proceso, o puede constituirse en un eslabón importante dentro del mismo, ya

que son ellos quienes aprueban el Presupuesto Municipal.

Cuando se trata de procesos participativos, se debe iniciar convenciendo a los líderes locales. La estrategia es utilizar al máximo el potencial existente en lo local. Una dirigencia legítima y consolidada es un recurso indispensable para lograr un mayor impacto. Por el contrario, si la dirigencia es cuestionada o si no tiene legitimidad, es mejor dirigirse a la población directamente.

Además, si se piensa que un actor importante puede convertirse en resistencia, lo apropiado es que se elabore una estrategia de diálogo con ese actor. Nunca se debe dejar un flanco abierto.

Otro actor clave de este proceso es la población. Pienso que a

pesar de que no se pudo expandir la metodología a todos los pobladores, el trabajo ejecutado con los líderes abre un buen espacio para llegarle a la gente.

Con respecto a los funcionarios del Municipio, creo que se ha realizado un trabajo importante, nivel de motivación y capacitación acerca del PP. Pero también, se ha generado un ambiente de confianza y credibilidad en el trabajo que se realiza. Y esto se debe básicamente a mi presencia física continua, y a la labor que se realiza y que es promulgada a través del órgano informativo del Municipio.

3.3.2 LA RESISTENCIA

Por lo tanto, la resistencia no puede asumirse como un obstáculo, pero el manejo que se haga de ésta si se puede convertirse en un inconveniente para el desarrollo de un PC. Y esto fue justamente lo que me sucedió a mí.

No hay cambio sin resistencia. Esto es casi una ley, pero cuidado no toda resistencia es negativa. Por eso es necesario conocer los puntos de vista de todos los actores. Las tácticas de negociación nos dicen que es necesario aislar el problema de la persona y tratar de entender su punto de vista (ponerse en

los zapatos del otro). Esto es justamente lo que hay que hacer con la resistencia.

“La resistencia es un fenómeno natural ligado a todo proceso de cambio. No hay cambio a fondo sin resistencia”¹⁵. Pero además, yo agregaría que toda resistencia debe ser asumida como una oportunidad. Una oportunidad para conocer los puntos opuestos al proceso de cambio. Generalmente, cuando uno está convencido de algo, le cuesta ver otros aspectos, otras percepciones del mismo fenómeno. Muchas veces, la resistencia tiene este otro lado de la moneda, pero es necesario un buen manejo de la misma para sacarle provecho. Para esto es necesario como dice Zimmermann, convertir la resistencia en diálogo.

Con el avance de mi PC, me percaté de que tenía al frente un problema de resistencias por parte de un funcionario clave del Municipio. Lo sabio habría sido irle a buscar y tratar de que planteara sus puntos de vista, pero yo en cambio me alejé y me acerqué más a aquellas personas que estaban de acuerdo con el PC. Esta táctica sólo me llevó a alejarme más del funcionario, y a perder –temporalmente- a un aliado muy importante.

Con el tiempo comprendí mi error y traté de “dialogar con la resistencia”. Entendí que la percepción que el funcionario tenía acerca del Presupuesto Participativo era bastante razonable. Además, en la discusión comprendí que debía modificar mi estrategia.

La lección aprendida es que, debemos dialogar con la resistencia y tratarla como una oportunidad. De la resistencia se aprende mucho.

3.4 RESULTADOS ESPERADOS

En mi PC yo pretendía formular el presupuesto Municipal con la metodología de los Presupuestos Participativos. Esto significaba que debía cumplirse con dos condiciones centrales de la metodología: Primero, tenía que discutirse el 100% del Presupuesto Municipal de forma participativa. Segundo, el presupuesto tenía que ser el resultado de una amplia participación ciudadana. Es decir, romper con la tradición de que el presupuesto lo elabora el Director de Finanzas, y lo aprueba el Consejo Municipal.

Los resultados obtenidos al final del proceso fueron: Primero, se logró motivar y capacitar a una buena masa de líderes, que salieron convencidos de que existe una nueva forma de hacer el Presupuesto Municipal, en la cual los ciudadanos, todos, tienen un rol estratégico que cumplir. Segundo, funcionarios municipales claves¹⁶, están convencidos del proceso y quieren llevarlo adelante. Tercero, se elaboró una propuesta de asignación del gasto de inversión con base en las prioridades definidas por los líderes parroquiales, la cual será presentada ante el Consejo Municipal para su conocimiento. Cuarto, se abrió la posibilidad de que un futuro maestrante de la MDD le de continuidad al proyecto de cambio emprendido en este cantón. Quinto, se logró difundir entre la población

¹⁵ Arthur Zimmermann 2000, p. 113

¹⁶ Finanzas, Planificación y Comunicación. Y el aval de la Alcaldesa.

pedromoncayense la idea de que se quiere impulsar una nueva forma de hacer el presupuesto municipal con la participación de todos.

Creo que el proceso que se dio permite asentar unas bases sólidas para consolidar el cambio.

3.5 FACTORES DE ÉXITO

En este apartado quiero destacar tres factores que yo considero claves para el éxito de mi PC. El primero tiene que ver con el aval político de la Alcaldesa de Pedro Moncayo. Sin este, no hubiera sido posible iniciar mi proyecto de cambio. Fue ella quien me abrió las puertas en el Municipio. Desde un inicio estuvo convencida de las fortalezas de tal iniciativa y tuvo la visión de enmarcarla dentro de su estrategia de trabajo.

El segundo factor lo relaciono más a mi perseverancia y empuje. Ya he señalado anteriormente que al inicio resultó difícil ganarse la confianza de los funcionarios del Municipio, puesto que yo no tenía vínculo laboral o político-partidario con la institución. Sin embargo, con mi perseverancia y esfuerzo, logré ir involucrando a los actores en el proceso. El resultado fue que ellos comenzaron a moverse por iniciativa propia, sin que mediara presión alguna: clientelar partidista o de institución donante.

El tercer y último factor tiene que ver con el hecho de que desde el inicio de mi PC pude involucrar a un técnico clave del proceso: El Director de Finanzas del Municipio. Él es la persona encargada de elaborar el presupuesto municipal, pero además, es un técnico muy conocido y respetado por los ciudadanos y por los líderes comunales. Llegar con él a las parroquias era garantía de credibilidad del proceso. Pero además, siendo el encargado de finanzas, era muy importante que entendiera el PP y se comprometiera con el cambio. Para mí este funcionario es la mejor garantía de que el proceso continúa.

3.6 OBSTÁCULOS

LA PIEDRA EN EL ZAPATO: EL TIEMPO

Se que estoy contra reloj con respecto a mi plan original, pero no puedo imponerle a la gente mi agenda. Ellos tienen sus propias prioridades y aunque existe interés de participar en el Presupuesto Participativo, también ellos tienen su ritmo. Yo no quiero apresurarles, pero además, no sé como ejercer algún mecanismo de presión.

Desde el inicio de mi PC tuve que aprender a lidiar con esta constante: la premura del tiempo. Mi queja constante era que el tiempo pasaba y que las cosas no avanzaban al ritmo que yo necesitaba.

Conforme iba pasando el tiempo, iba haciendo ajustes a mi plan de acción. Las fechas, las actividades y hasta algunos compromisos, fueron reprogramados, postergados, o sencillamente se tiraron a la basura. Sin embargo, el proceso caminaba a otro paso, con otras metas –unas más realistas, quizás.

Lo anterior me lleva a hacer dos reflexiones. Una es la conveniencia y necesidad de monitorear y evaluar los avances y alcances de un plan de acción. La planificación debe ser entendida como algo en constante movimiento, y nunca como algo rígido e inamovible.

La otra reflexión tiene que ver con el tema de hasta donde se debe ser flexible con el tiempo. Si eres muy flexible, vas a dar la imagen de que ni siquiera tu mismo estás comprometido con el proceso. Si por el contrario, quieres ser muy rígido, te van a considerar un autoritario. El punto intermedio pareciera ser la opción. Esto significa que debes ejercer un poco de presión. La pregunta es cómo hacerlo. En mi caso, la respuesta era la Alcaldesa. Ella era mi aliado estratégico y mi mecanismo para hacer que las cosas caminaran a un cierto ritmo. Sin embargo, como señalara anteriormente, yo perdí de vista el rol fundamental de esta autoridad, y esto hizo que su intervención no resultara tan eficaz.

Además, creo que si yo hubiese sido tomadora de decisiones en algún organismo donante, podría haber ejercido algún tipo de presión, como normalmente hacen estas instituciones. O a lo mejor, el Municipio mismo estaría ejerciendo más presión para quedar bien con el donante. Pero mi caso es diferente, ya que no cuento con estos mecanismos de presión.

De modo que mi estrategia fue la flexibilidad, la motivación y –lo que yo llamo– el “golpe moral”. Es decir, demostrarles que yo estaba dispuesta a dar el máximo, aunque su respuesta fuera mínima. Así fue como logré avances considerables. Pese a ello, no creo que este sea el camino. Pienso que una buena estrategia de motivación debe ir acompañada por el establecimiento de mecanismos de control desde una autoridad. Además, antes incluso de elaborar el plan de acción, se debe hacer un estudio de la disponibilidad real de tiempo de los actores, considerando fiestas populares y otros inconvenientes previsibles.

CAPÍTULO 4

MARCO CONCEPTUAL

“A la economía no le concierne únicamente la generación de ingresos, también debe hacer un buen uso de ese ingreso en mejorar nuestra calidad de vida y nuestras libertades”.

Amartya Sen

Pues bien, en el capítulo anterior conocieron el desarrollo de mi proyecto de cambio, con sus éxitos y fracasos. Ahora en este título abordaré el marco conceptual de este trabajo. Pondré énfasis en los conceptos y enfoques empleados a lo largo de la tesis, así como la metodología, instrumentos y herramientas utilizadas. Finalmente, haré una breve descripción de lo que yo considero lo más relevante del asesoramiento.

El capítulo siguiente que es el último, y el de mayor aprendizaje, plantearé las conclusiones de todo este proceso.

4.1 ENFOQUES / CONCEPTOS UTILIZADOS

En el capítulo 2 se planteó que el PP es una herramienta que permite construir el presupuesto municipal de forma participativa. En este proceso, se podrá mejorar sustancialmente la gestión pública local, se avanzará en transparencia y rendición de cuentas, habrá un mayor control ciudadano de los recursos públicos y se democratizará la toma de decisiones. Además, en el largo plazo, el Presupuesto Participativo permitirá ir construyendo un desarrollo local sostenible y equitativo.

Ahora bien, cómo es que se entienden estos conceptos en el marco de mi Proyecto de Cambio. Vamos por partes, primero es necesario partir del concepto de bien público. Un bien público es una solución cooperativa para satisfacer una necesidad colectiva. Todos tienen igual derecho a beneficiarse. Esto quiere decir que un bien público puede ser prestado por una entidad pública o privada, pero será responsabilidad del Estado vigilar que se cumpla con el requisito de “todos tienen igual derecho a beneficiarse”.

En este sentido, la gestión pública es “el proceso por el cual solucionamos colectivamente nuestros problemas y satisfacemos las necesidades de la sociedad.”¹⁷ Por lo tanto, una gestión pública eficiente es aquella que hace el uso más apropiado de insumos en la producción de un bien o en la prestación de un servicio, para satisfacer una necesidad social. Un insumo importante de la gestión pública es la participación ciudadana. Entendida ésta como la intervención de los individuos en el ejercicio de la ciudadanía.

¹⁷ Osborne 1994, p 54

El concepto de ciudadanía fue desarrollado originalmente por Thomas H. Marshall (sociólogo inglés). De acuerdo con este autor, podría decirse que la ciudadanía se define como la pertenencia a una comunidad compartida de valores. Mientras en las formas premodernas, la ciudadanía era un atributo elitista y exclusivo, la ciudadanía moderna se caracteriza por una forma abierta y continuamente en expansión.

Marshall distingue tres componentes y fases de desarrollo de la ciudadanía. En primer lugar, la ciudadanía civil que atribuye al individuo una serie de derechos asociados a la libertad. En segundo lugar, la ciudadanía política que se desarrolla en el siglo XIX, y que consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político. En tercer lugar, la ciudadanía social que se afirma en el siglo XX, y consiste en el derecho a tener un nivel adecuado de educación, de salud, de habitación y seguridad social según los estándares prevalecientes en la comunidad política de referencia¹⁸.

Por lo tanto, cuando en el Presupuesto Participativo se habla de construir ciudadanía, nos referimos a los tres tipos de ciudadanía anteriormente expuestos, pero particularmente, al último de ellos, a la ciudadanía social. La cual aún no es percibida como derecho ciudadano.

Creo que desde esta construcción de ciudadanía, de una ciudadanía que demande sus derechos sociales, tanto como los civiles y los políticos, se está contribuyendo al desarrollo. Se dice que el desarrollo se mide por el incremento de la calidad de vida y no por la cantidad de bienes que se posee. Así mismo, se afirma que la calidad de vida depende de la potenciación de las necesidades humanas fundamentales. Es decir, que no se trata relacionar las necesidades con bienes y servicios que las satisfacen, sino que debemos hacer que estas necesidades se vivan, se realicen y se potencien. Que se conviertan en prácticas sociales, en formas de organización, en modelos políticos y valores. En este sentido, las necesidades humanas son prioritarias y universales para todas las personas. La manera en que se satisfacen, varía en el tiempo y en el espacio. Una sociedad donde todas las necesidades humanas prioritarias están realizadas es una sociedad equitativa. Por el contrario, cualquier necesidad no realizada, produce pobreza. Entendida ésta no sólo como la carencia de bienes materiales, sino como la carencia de participación, identidad, entendimiento, libertad, ocio, protección, y afecto.

Por lo tanto, "...El desarrollo, entendido en términos estrictamente económicos, es un espejismo precario. Lo importante es que, con la economía, crezca también la libertad, el respeto a los derechos humanos, la soberanía individual, las oportunidades de trabajo y superación, así como la protección jurídica. Si se disocia el desarrollo de esos otros aspectos de la civilización resulta difícil entender por qué los planes económicos no suelen dar los resultados previstos"¹⁹.

¹⁸ Toda la cita del concepto fue tomada de: Eduardo Bustelo, Robert Castel, Johan Galtung, Alberto Minujin y Frances Stewart. "Todos Entran. Propuesta para sociedades incluyentes. 1998

¹⁹ Mario Vargas Llosa, Revista Caretas. 2002

4.2 METODOLOGÍA

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, método es el procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla. Metodología es el conjunto de métodos que se siguen en la investigación científica o en una exposición doctrinal.

En mi caso, se trata de presentar los métodos que se siguieron para comprobar mi hipótesis de trabajo. Por un momento, recordemos la hipótesis de trabajo: Si el presupuesto del municipio se construye de forma participativa, se logrará una gestión pública más eficiente y se estará contribuyendo a la construcción de la ciudadanía y al desarrollo de la democracia.

Esta hipótesis no fue posible comprobarla en el terreno, debido a factores que ya fueron presentados en el capítulo tercero. Lo único que se pudo comprobar es que la participación hace que la oferta de servicios del Municipio responda más certeramente a la demanda de la población. Las prioridades y proyectos definidos por los líderes comunales eran claramente delimitados en el espacio y en el tiempo para un grupo de individuos determinado.

Un técnico muchas veces tiende a generalizar una necesidad para toda una región o conjunto de individuos. Por ejemplo se suele decir que “la educación y la salud son la prioridad número uno de todo el cantón”, y sobre esta premisa se levanta el plan de inversión. Sin embargo, nosotros pudimos comprobar que cada grupo de individuos (parroquia) tenían prioridades diferentes, que dependía del grado de desarrollo alcanzado por esa parroquia y del grado de educación de los individuos presentes.

Así mismo, los proyectos eran planteados a un nivel de detalle (como decir, se necesita adoquinar la calle que va de la iglesia al cementerio), que difícilmente es logrado por un técnico, por más bueno que éste sea. Este conocimiento del terreno hace que el gasto se focalice a la necesidad precisa y planteada.

Finalmente, como los recursos del Municipio son escasos, es necesario que se priorice la necesidad. Es decir, que se decida en qué se quiere invertir esos escasos recursos. Esta decisión pasa por un proceso de negociación y concertación entre los distintos grupos representados –en mi PC, cada líder representa los intereses de su barrio o comunidad-. Y así mismo, los funcionarios presentes, defienden con criterios técnicos las propuestas planteadas. Este proceso de discusión daba cuenta de que la decisión finalmente optada era la más válida en términos técnicos y la de mayor impacto para la población de la parroquia en su conjunto. Se distribuye el beneficio.

4.3 INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS UTILIZADOS

Recapitemos rápidamente los principales momentos de mi PC:

1. Selección del Municipio.
2. Lograr apoyo del Alcalde.
3. Motivar a los funcionarios del Municipio con la idea del Presupuesto Participativo.
4. Conocer a profundidad la metodología del Presupuesto Participativo y sus aplicaciones a otras latitudes, para tratar de adaptarla a las condiciones de Pedro Moncayo.
5. Involucramiento de líderes comunales en el proceso.
6. Definición de prioridades y proyectos.

Al inicio de mi intervención, hice uso de una herramienta que nos presentó Zimmermann, se trata del análisis sistémico. Con ella interrelacioné cinco variables claves para mi proyecto de cambio: El grado de aval político, el nivel de organización, el grado de apoyo a la propuesta, el nivel de conocimiento, y el grado de acompañamiento de la institución.

A partir de esta reflexión, redefiní mi PC, y tuve mayor claridad de las características que debía tener el municipio donde yo decidiera ejecutar el proyecto de cambio. Esta herramienta fue de mucha utilidad ya que como señala Zimmermann, “una intervención es una interrupción planificada –en el momento propicio- de un proceso para producir o al menos para fomentar un cambio”.

En los procesos que tienen que ver con motivación, capacitación o involucramiento de los actores, utilicé varias herramientas de visualización aprendidas en la maestría. Como el uso de tarjetas de diferentes formas y colores. Debo destacar que su uso fue muy eficaz porque facilitaba la comunicación, ayudaba a crear una memoria del grupo y promovía la síntesis.

Finalmente, en los conversatorios con los líderes comunales hice énfasis en herramientas de concertación y negociación. Tratando siempre que la gente se enfocara en el problema y no en la persona, o buscando que se llegara a una solución que en donde todos ganen.

En este proceso, empleé un método inductivo, de lo particular a lo general. Busqué que los individuos definieran sus prioridades desde su aspiración personal, después los llevé a un proceso de negociación en grupos pequeños. Para finalmente terminar en la búsqueda colectiva y negociada de las prioridades de la parroquia. Este ejercicio no sólo permitió la participación de todos los involucrados, sino que obligó a salirse de la lógica individualista para plantear la responsabilidad que se tiene como ciudadanos.

4.4 EL ASESORAMIENTO

La primera fase de mi intervención se caracterizó por el desconocimiento. Era muy poco lo que yo conocía de la organización, y su entorno y lo que la organización conocía de mí. Por lo tanto, ambos estábamos a la expectativa. Sin embargo, con el tiempo se logró un buen nivel de acoplamiento y esto por supuesto, facilita el trabajo.

En términos generales, diría que mi asesoramiento fue poco previsible, porque como dice Zimmermann “los procesos de cambio no se dejan estimar, predecir o planificar completamente”. Las organizaciones no son máquinas, sino que están conformadas por individuos con intereses y pasiones propias. La interrelación de esos individuos en pro de un objetivo común, y sus intereses individuales, conforman la organización.

Un proceso de cambio, pone en movimiento todo estos intereses. Los individuales y los colectivos. Algunos de estos movimientos son o pueden ser previsibles, otros en cambio son muy difíciles de estimar. Por lo tanto, la magia de la planificación y del acompañamiento, está en que pueda captar lo esencial de la estrategia de cambio y que sea lo suficientemente flexible como para que se ajuste a los cambios acontecidos en el sistema.

En este sentido, mi asesoramiento fue oportuno, flexible y se ajustó a los requerimientos de la situación. En un primer momento, al inicio del PC, mi rol fue más decisivo en el sentido de que yo sabía que el empuje debía de venir de mi parte. Sin embargo, no podía ser un papel muy agresivo o protagónico porque tenía que ganarme la confianza de la gente. Los funcionarios estaban más a la expectativa, esperando ver qué iba a ocurrir. Creo que esto es lo que normalmente sucede al inicio de un proceso cuando uno es un agente externo a la organización.

Posteriormente, mi perfil fue bajando y los funcionarios fueron ganando espacio y confianza. Existía entonces mayor claridad de lo que se iba a impulsar y había confianza de ellos hacia mi.

Al finalizar el PC mi rol era de facilitadora de un proceso que era dirigido por el Director de Finanzas y el Director de Planificación. Este elemento es de mucha trascendencia puesto que significa que los compañeros del Municipio se identificaron con el proceso desarrollado.

desde el escritorio del Director de Finanzas, construido con base en criterios técnicos proporcionados por los otros empleados. Los líderes comunales, por su parte, creían que esta forma de presupuestar era la única posible, y trataban de influir en la asignación presupuestaria, a través de establecer vínculos con algún Concejal que defendiera los intereses de la parroquia en cuestión.

Después de la intervención hecha con mi PC, la situación ha variado. Los funcionarios saben y creen en otra forma de hacer el presupuesto, donde la gente interviene y define sus prioridades. El mecanismo es más transparente y por lo tanto, es como quitarse un peso de encima, porque al ser la construcción del presupuesto un asunto de todos, la responsabilidad se distribuye entre ciudadanos y funcionarios. Los funcionarios ya no tendrán que recibir quejas acerca de que si se asignó y no dinero para tal proyecto. Esta sensación de “la responsabilidad será de todos” es algo que se puede percibir en el ambiente.

Por otro lado, los dirigentes comunales saben que ya no tienen que ir a rogar a la Alcaldesa o algún concejal para que se incluya un proyecto parroquial en el presupuesto. Ellos se sienten con el poder suficiente para definir sus prioridades. Esto último, ya se palpa entre la dirigencia, sin embargo, es de radical importancia que las prioridades que ellos definieron para el siguiente período sean tomadas en cuenta en la asignación presupuestaria. Si esto se logra, entonces ellos confiarán en el método y tendrán mayor interés para seguir adelante. Si por el contrario, sus prioridades son tiradas a la basura entonces, será necesario hacer un fuerte trabajo en el futuro. Ya que el proceso perderá credibilidad.

5.1.1 LO QUE NO SE LOGRÓ

Primero, el presupuesto municipal para el año 2003 lo elaboró el Director de Finanzas y fue aprobado por el Consejo Municipal, con base en los mismos criterios de siempre. Los líderes comunales establecieron prioridades de inversión para ese año, y éstas serán enviadas a conocimiento del Consejo, y existe una alta probabilidad de que se puedan hacer reajustes a lo ya aprobado, sin embargo, es algo que todavía está pendiente.

Segundo, en el proceso de definición de prioridades y proyectos sólo participaron los líderes comunales. De modo que la mayor parte de la población desconoce esta práctica, aún cuando puede tener alguna información al respecto. El punto central es que la mayoría de la población fue excluida del proceso.

Tercero, no se pudo incluir, por razones ya expuestas anteriormente, a dos parroquias (Tabacundo y Tupigachi). Esto hace que la propuesta de asignación presupuestaria que será presentada al Consejo no haya sido elaborada con criterios iguales para todas las

parroquias²⁰. El uso de criterios uniformes y estadísticas confiables es uno de los principios básicos del PP y es también un punto a favor de la equidad.

Cuarto, el Consejo Municipal, un actor clave del proceso de cambio, fue ignorado en la estrategia y puede constituirse en un grave obstáculo al cambio.

Para el futuro, este proceso deberá solventar como primera prioridad, el convencimiento al Consejo Municipal. Este órgano será junto con el apoyo de la Alcaldesa, la punta del iceberg. Ellos pueden destinar recursos financieros y humanos para sacar adelante la tarea. Además, si es que aprueban una asignación presupuestaria (del año 2003) para las parroquias de acuerdo con las prioridades definidas por los líderes parroquiales, entonces habrá más confianza y credibilidad en el proceso.

Los líderes comunales estarán más interesados en impulsar el cambio desde sus bases, desde cada barrio o comunidad. Es decir, que esta definición de recursos para el 2003 es muy importante para mantener a la dirigencia comunal como un aliado activo del proceso de cambio.

El otro punto clave en el futuro es involucrar desde el arranque a todas las parroquias. Tabacundo y Tupigachi no pueden quedar fuera del proceso. Como destacué anteriormente, se deberá trabajar directamente con la población, si es que persisten los problemas con la dirigencia.

5.2 ANÁLISIS DE LA SOSTENIBILIDAD

En este apartado, trataré de enfatizar algunos puntos que considero garantizan la sostenibilidad del proceso. Es decir, para que este proyecto de cambio continúe y logre los cambios planteados en los objetivos, se deberán solventar primero los puntos señalados en el apartado anterior. Pero es necesario tener claro que lo logrado es una buena base para lograr la sostenibilidad del proceso.

En mi criterio existen dos elementos claves que le darán sostenibilidad a mi PC (que ya no será mío, por supuesto). Uno es la apropiación y cambio de actitud de funcionarios claves del Municipio, que son los que en definitiva deben impulsar el proceso. El otro es la apropiación y cambio de actitud de los ciudadanos. Ellos ya conocen que tienen derecho a decidir sobre el destino de los recursos públicos y saben que existe apertura por parte del Municipio (fundamentalmente de la Alcaldesa). Por lo tanto, están en capacidad de exigir espacios en la toma de decisiones y cogobernar.

Como ya se señaló anteriormente, en estos dos frentes se tienen avances importantes, sin embargo, será necesario darle continuidad al proceso. Puesto que los riesgos del fracaso están a la vuelta de la esquina.

²⁰ En tres parroquias se utilizó como criterios: la prioridad, la población y la pobreza. En Tabacundo y Tupigachi sólo se utilizó como criterio, la pobreza y la población.

Para mí, existen una serie de riesgos de orden político, organizativo y económico que pueden dar al traste con todo el proceso.

POLÍTICO: Que el Consejo se oponga a la iniciativa o que no la avale. En este caso, el aval de la Alcaldesa no es suficiente y ella también puede terminar cediendo ante la presión de los Concejales.

ECONÓMICO: Otro riesgo vinculado al anterior es que con la experiencia que hemos tenido con este PC, nos hemos percatado de que es necesario asignar un grupo de trabajo permanente, dentro del Municipio, que esté en la labor de organización y difusión del proceso. Es claro para nosotros que los PP requieren de la participación y organización de la ciudadanía y esto no es tarea fácil. Convirtiéndose así en una tarea constante y permanente que requiere además una asignación del presupuesto para cumplir estas labores. Y esta asignación pasa, necesariamente, por la mano del Consejo Municipal.

ORGANIZATIVO: El otro peligro es que PP termine siendo un proceso en el que sólo interviene la dirigencia y no se llegue a involucrar al ciudadano común y corriente. En este caso, sólo estaríamos contribuyendo a solucionar una parte del problema, pero no atacaríamos la raíz del mismo.

5.3 ¿Y YO COMO AGENTE DE CAMBIO QUE APRENDÍ?

Arthur dice que pedir consejo, buscar consejo y aconsejarse unos con otros es una de las formas más antiguas de comunicación. Así, nos dice que la asesoría comienza con una relación personal, elegimos a una o varias personas para deliberar. Luego se crea una base mínima de confianza mutua que permite aflorar el problema. A continuación ambas partes analizan las causas y opinan sobre soluciones y consecuencias. Después, la persona aconsejada toma una decisión; y finalmente, ambas partes pueden observar los efectos de la asesoría y realizar los ajustes necesarios.

Mi rol en el PC siguió esos pasos. Al principio sólo traté de ganarme la confianza de la contraparte. Quería establecer esa “base mínima de confianza”, de allí que dediqué mucho tiempo a compartir con ellos en reuniones, y conversatorios con los funcionarios del Municipio y también con los dirigentes comunales.

Para mí este paso era muy importante puesto que mi intervención era a título personal, con el ingrediente de ser extranjera. No llegaba a ellos por un vínculo laboral con alguna institución, tampoco tenía un lazo político-partidario con el partido que ganó las elecciones de la Alcaldía. Es decir, que el vínculo de confianza lo tenía que crear.

Sin embargo, esta relación de confianza no era planteada para asesorarles en la búsqueda de soluciones a sus problemas, sino para legitimar la propuesta que yo llevaba a ellos sin escuchar sus dificultades. Dichosamente, para mí, la organización tenía sensibilidad al tema de participación ciudadana y por lo tanto no hubo rechazo a la propuesta.

El inconveniente se presentaría después cuando tuviera que definir cómo implementar la solución que yo les planteaba. Es como si me hubiera saltado ese paso que señala Zimmermann, cuando dice “después de someter a deliberación los procedimientos posibles, la persona aconsejada toma una decisión sobre una intervención y sobre los métodos que le parecen útiles”. Yo no sólo había llegado con la solución, sin haber escuchado el problema, sino que además, estaba tomando la decisión sobre la forma, es decir, el método.

Dichosamente, esta euforia mía por impulsar el cambio fue frenada. Mi planteamiento era que desde el inicio se debía discutir el 100% del presupuesto municipal y que éste debía ser producto de un amplio margen de participación ciudadana. Mi contraparte dijo: “un porcentaje gradual del gasto de inversión para discutir participativamente. Este porcentaje se debe ir incrementando paulatinamente conforme se vaya formando a los ciudadanos”. “Además, debemos iniciar con la dirigencia y después se va ampliando la participación”.

Qué claras suenan ahora esas palabras de Arthur cuando nos dice “*En el camino encontramos bloqueos y condiciones no previstas. Pero también, encontramos nuevas soluciones y nuevas posibilidades que no hemos podido anticipar antes*”.

Lo importante es estar atento a estos cambios, percibirlos en el momento oportuno y tener la habilidad para hacer los ajustes necesarios. Ese es el rol de un buen agente de cambio.

5.4 MOMENTOS CLAVES EN EL PROCESO

Recapitemos cuáles fueron los momentos más significativos de este proceso de cambio.

- El primero es haber obtenido el aval político de la Alcaldesa, que me abrió las puertas en el Municipio para que yo entrara a realizar el PC.
- Haberme ganado la confianza de funcionarios claves del Municipio y de algunos dirigentes parroquiales. Esto me daba la garantía de que podía iniciar el proceso.
- Haber dialogado con la resistencia y haber aprendido de ella.
- Finalmente, cuando aprendí que el otro tiene que tomar la decisión acerca de la propuesta y el método.

5.5 ELEMENTOS QUE MÁS ME IMPACTARON

Los temas que más me han llamado la atención son:

1. Es difícil concretar un proyecto cuando tu vienes de afuera de esa institución o cuando no estás viviendo en la región de tu intervención. Seis meses no son suficientes para crear mecanismos eficaces que garanticen el éxito del proyecto. Tu presencia física en el lugar es radicalmente importante para ganar la confianza de la gente y para que los

procesos caminen a un cierto ritmo. Particularmente, cuando se trata de proyectos participativos en donde es básico la motivación de la gente. El rol de nosotros es el de facilitar procesos y no el de ejecutarlos, sin embargo, es más fácil que las cosas caminen si estás más cerca de ellos.

2. No puedo imponerle a la gente mi agenda. Ellos tienen sus propias prioridades y aunque existe interés de participar en el Presupuesto, también ellos tienen su ritmo. Yo no quiero apresurarles.
3. Si yo fuera tomadora de decisiones en algún organismo donante, podría ejercer algún tipo de presión, como normalmente hacen estos organismos. O a lo mejor, el Municipio mismo estaría ejerciendo más presión para quedar bien con el donante. Pero en mi caso es diferente, lo que ellos hacen lo hacen por puro convencimiento. Esto es bueno porque no existen imposiciones ni siquiera de las más sutiles.
4. Creo que la lección más importante que he aprendido es a ser paciente y tolerante. En el pasado me había acostumbrado a que si algo no salía, entonces yo lo asumía y sacaba adelante las cosas. Y en efecto los proyectos caminaban pero era gracias a que yo hacía de hacelotodo, ahora me doy cuenta de que esto es un grave error porque la gente no aprende si no es por sí misma. Es preferible ir más lento pero con pasos más firmes.
5. Finalmente, y ligado a lo anterior, creo que es necesario reflexionar acerca de qué es lo que le da sostenibilidad a un proceso? Estoy convencida que tiene que ver con: Apropiación del proyecto por parte de los actores claves que lo impulsan y esto sólo se logra si los actores ven la importancia de estos procesos. Esto ciertamente, puede tomar tiempo, porque aunque a uno le parezca muy obvio los beneficios de un proyecto, la gente puede tomarse un mayor tiempo en llegar a esas conclusiones. La clave está en ir al ritmo de la gente pero mantener la constancia del trabajo.
6. Creo que también es necesario reflexionar acerca de los incentivos. Hacer una valoración acerca de qué beneficios tiene el PC para cada actor. Qué gana cada cual?

5.6 REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES VÁLIDAS PARA CUALQUIER PROCESO DE CAMBIO

- No se debe descuidar al actor o actores claves. Si estos son fuerzas son fuerzas impulsoras, hay que buscar la manera para potenciar ese apoyo. Si son fuerzas restrictivas, hay que idear la estrategia para dialogar con ellos.

- No llegar con una solución sin haber analizado el problema. Pero más aún, si se llega al cambio con una propuesta técnicamente estructurada, siempre se debe hacer un estudio de las perspectivas de cada actor involucrado. De cómo perciben el problema y cómo ven la solución. Muchas veces, la solución puede ser correcta, pero la forma de implementarla puede estar errada. Este error puede convertirse en un elemento que de al traste con el proyecto de cambio.
- No iniciar el cambio sin haber diseñado una estrategia de cambio. Es decir, sin tener claridad acerca de cómo se va a ejecutar el cambio. Qué se hace primero y qué después, qué se espera obtener al final, etc
- Para que un proceso de cambio sea sostenible es necesario sensibilizar a los funcionarios que pondrán en movimiento la propuesta de cambio. Ellos representan ese eslabón intermedio sin el cual no se mueven las cosas. Pero además, en procesos que contengan una alta participación, es necesario empoderar a la ciudadanía acerca de sus derechos y responsabilidades. Sólo así, ellos serán capaces de exigir los espacios de participación que han conquistado.
- El PC no es sólo un conjunto de actividades para lograr un objetivo, es además, un proceso de constante reflexión. Muchas veces cuando realizamos un proceso, caemos en un activismo que nos deja sin aliento y sin la posibilidad de reflexionar sobre lo que estamos haciendo. Recordemos que “Durante el transcurso de un proceso de cambio, nuestro conocimiento y nuestra comprensión de lo que queremos y lo que nos parece oportuno se modifica y crece constantemente: aprendemos”. (Zimmermann, pag 163). Aprender es el fin de todo proceso de cambio.

5.7 RECOMENDACIONES PARA DARLE CONTINUIDAD AL PROCESO DE CAMBIO IMPULSADO EN PEDRO MONCAYO

A lo largo de este capítulo ya se han venido haciendo recomendaciones al respecto. Sin embargo, me permitiré en este apartado puntualizarlas, así dejaré como legado de mi experiencia para un futuro agente de cambio o para que desde el Municipio se continúe con esta labor.

Yo destacaría dos elementos claves. Uno es el lograr el apoyo del Consejo Municipal a la iniciativa. De este apoyo depende la sostenibilidad política, y financiera del proceso. En este sentido, el golpe clave de esta iniciativa debe estar en la aprobación, por parte de este órgano, de la asignación del gasto de inversión, con base en las prioridades definidas por los líderes parroquiales. Esto tendría dos impactos importantes: Plantearía el tema en el Consejo, y los líderes comunales tendrían credibilidad en el proceso.

El segundo elemento es retomar la alianza con la Alcaldesa, pero haciendo un mejor uso de su poder. Ella es una líder legítima y apreciada tanto por los funcionarios del Municipio como por la población. Hay que visualizar con ella los dividendos que a nivel

político y económico alcanzaría el Municipio, y ella como líder. Se trataría de evidenciar con ella los alicientes que ella tendría de apoyar con más fuerza un proceso de este tipo.

Tercero, se debe involucrar a todas las parroquias en el proceso. Si esto no se hace se corre el riesgo de que se comience a percibir que es un proyecto inequitativo y excluyente. Como ya se señaló anteriormente, hay que tratar de convencer a la dirigencia, pero si esto no funciona entonces es mejor trabajar directamente con la población.

Cuarto, **ampliar el grupo tarea**²¹. Incluir en éste a la Alcaldesa y a uno o más concejales, así como a un representante de cada parroquia. Con esto se estaría garantizando el apoyo político, financiero y organizativo del proceso.

²¹ En este momento está compuesto por los Directores de Finanzas y de Planificación

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, Norberto: Igualdad y libertad. Ediciones Piados. España 1993
- Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto: Todos Entran. Propuesta para sociedades incluyentes. Ed. Santillana, Colombia 1998
- Coloma, Luz Elena: Tesis de grado. Ecuador 2001
- Cominetti, Rossella y di Gropello, Emanuella: La democratización de la educación y la salud: Un análisis comparativo. Documento electrónico, 2000
- Esquina para el diálogo: Democratizando la democracia. Impreso, 2001
- Finot, Iván: Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina. Documento electrónico, 2001
- Fisher, Roger, Ury, William y Patton, Bruce: Sí ¡de acuerdo!. Cómo negociar sin ceder. Ed. Norma, México 1993
- Ilustre Municipio de Pedro Moncayo: Plan de desarrollo cantonal. Ecuador 2000
- Meinert, Günter: Tesis de grado. Bolivia 2001
- Muñoz, Francisco: Descentralización. Ed. Tramasocial. Ecuador 1999
- Ohno, Izumi: ¿Hacia un paradigma del nuevo desarrollo? Un vistazo a los debates del Banco Mundial y del Japón sobre estrategias de desarrollo. Impreso, 1997
- Ojeda, Lautaro: Estado del debate sobre autonomía y descentralización. PNUD, Ecuador 2001
- Ojeda, Lautaro: La descentralización en el Ecuador. Ed. Abya-Yala, Ecuador 2000
- Programa de Gestión Urbana: Relatorias I encuentro internacional. Presupuesto Participativo. Impreso, Ecuador 2001
- Verdesoto, Luis: El control social de la gestión pública. Ed. Abya-Yala, Ecuador 2000
- Wycoff, Joyce: Trucos de la mente creativa. Ed. Martínez Roca, S.A. España 1994
- Zimmermann, Arthur: Gestión de cambio organizacional. Ed. Abya-Yala, Ecuador 2000

ANEXOS

OBJETIVO SUPERIOR

Promover la participación ciudadana como mecanismo para mejorar la Democracia Representativa

OBJETIVO DEL PC

Que es posible que el Municipio de Pedro Moncayo formule el presupuesto municipal 2003, de manera transparente y participativa

RESULTADOS

ACTIVIDADES

TAREAS

RESULTADOS	ACTIVIDADES	TAREAS	
1. Involucrar y capacitar a los funcionarios del Municipio en el concepto de PP	1.1 Ganarme la confianza de los funcionarios	1.1.1 Participar en otros eventos fuera de mi PC 1.1.2 Llegar regularmente al Municipio 1.2.1 Motivar e incentivar al grupo	
	1.2 Conformar un grupo de trabajo	1.2.2 Involucrar a funcionarios que muestren alguna resistencia al tema 1.3.1 Dar talleres de capacitación sobre el tema de PP	
	1.3 Capacitar a los funcionarios en la metodología de PP	1.3.2 Buscar espacios para que los funcionarios del Municipio conozcan otras experiencias nacionales o internacionales	
	2. Aplicar una metodología de PP aplicada a las condiciones del cantón	2.1 Conocer la metodología del PP a profundidad	2.1.1 Participar en eventos acerca del PP 2.1.2 Investigación bibliográfica del tema
		2.2 Conocer otras experiencias de PP realizadas en Ecuador	2.2.1 Participar en eventos 2.2.2 Recoger información escrita acerca de otras experiencias 2.3.1 Revisar indicadores, planes de desarrollo, diagnósticos, informes y otra documentación escrita
		2.3 Conocer la situación del cantón, en términos organizativos, económicos, poblacionales, de necesidades insatisfechas, etc	2.3.2 Conversar con líderes comunales y funcionarios claves para conocer qué piensan del cantón
3. Lograr la participación de los representantes de las parroquias y barrios urbanos	3.1 Informar y motivar a líderes y representantes comunales de la metodología de PP	3.1.1 Hacer reuniones con líderes y representantes 3.1.2 Utilizar los espacios de participación ciudadana establecidos por la Municipalidad para informar del PP	
	3.2 Organizar Asambleas Parroquiales para discutir prioridades del presupuesto	3.2.1 Convocar e informar a la población para que participe en las Asambleas 3.2.2 Utilizar espacios públicos para motivar a la participación en las Asambleas	
	3.3 Organizar Asambleas Barriales en la parroquia urbana de Tabacundo, para discutir prioridades del presupuesto	3.3.1 Conocer correlación de fuerzas de las organizaciones de barrios 3.3.2 Buscar acuerdos en relación con las prioridades	
	3.4 Organizar Consejo Cantonal del PP (delegados parroquiales, Consejo Municipal y Alcaldesa)	3.4.1 Nombrar delegados por parroquia 3.4.2 Realizar Asamblea de delegados (Consejo Cantonal del PP) 3.4.3 Concertar el Presupuesto Municipal 2003, con el Consejo Cantonal del PP	

ANEXO 2

PARROQUIA MALCHINGUÍ

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

1. Educación.

2. Seguridad.

3. Salud.

4. Infraestructura

5. Organización.

6. Economía.

 Ejecutado

 En ejecución o en trámite

 Falta o cumplimiento parcial

Subprograma: AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO (le corresponde a la JAAP)

Proyecto

Mejoramiento del sistema interno de agua potable y las fuentes de financiamiento

Subprograma: DESECHOS SÓLIDOS RECOLECCIÓN

Proyecto

Fortalecimiento de una planta de tratamiento de desechos sólidos
(Centro de Acopio)

Subprograma: COMUNICACIÓN TELEFÓNICA

Proyecto

Ampliación de la cobertura telefónica en la Parroquia

Subprograma: ELECTRICIDAD

Proyecto

Complementación de la red y alumbrado público

Subprograma: VIALIDAD

Proyecto

Pavimentación vía Jerusalén Malchinguí y mantenimiento de vías secundarias

Subprograma: MEJORAMIENTO INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

Proyecto

Mejoramiento de la infraestructura de las instituciones educativas parroquiales

Subprograma: EQUIPAMIENTO EDUCATIVO

Proyecto

Apoyo al sistema educativo parroquial con el equipamiento accesorio

Subprograma: SEGURIDAD CIUDADANA

Proyecto

Contribuir a mejorar la seguridad integral de todos los habitantes y los bienes de la parroquia. (El equipamiento está pero falta completar la organización)

Subprograma: MEJORAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS

Proyecto

Apoyar la implementación de centros educativos productivos y saludables

Subprograma: SEGURIDAD VIAL

Proyecto

Dotar de señalización vial a toda la parroquia

Subprograma: TIERRAS Y SUELOS

Proyecto

Apoyo al ordenamiento territorial de la parroquia

Subprograma: INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO COMUNITARIO

Proyecto

Mejoramiento y equipamiento de la infraestructura Parroquial

- Casa Parroquial
- Calle Quito
- SSHH

Subprograma: SALUD

Proyecto

Complementar los servicios de Salud existentes en la parroquia

Subprograma: PRODUCCIÓN

Proyecto

Proyectos Productivos en la Parroquia

Subprograma: INFANCIA Y TERCERA EDAD

Proyecto

Programa de la infancia y la tercera edad de la Parroquia

Subprograma: LIDERAZGO

Proyecto

Contribuir a la formación y rescate de líderes parroquiales

PARROQUIA TOCACHI

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

1. **Organización Social**
2. **Economía – Microempresas.**
3. **Salud Integral.**
4. **Forestación y Manejo de los RR. NN.**
5. **Educación.**

Subprograma: AGUA POTABLE

Proyecto

Cambio de la red de distribución de la cabecera parroquial

Subprograma: ALCANTARILLADO

Proyecto

1. Estudios de Alcantarillado en la comunidad de Cochasquí
2. Ampliación de cobertura de la red de alcantarillado de la Parroquia de Tocachi

Subprograma: COMUNICACIÓN TELEFÓNICA

Proyecto

Ampliar la red telefónica hacia toda la Parroquia

Subprograma: SEGURIDAD CIUDADANA

Proyecto

Asfaltado y empedrados

Subprograma: MEJORAMIENTO INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

Proyecto

Ampliaciones y Reconstrucciones

Subprograma: MEJORAMIENTO DEL EQUIPAMIENTO EDUCATIVO

Proyecto

Equipamiento de establecimientos educativos

Subprograma: INCREMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Subprograma: PROTECCIÓN AMBIENTAL

Proyecto

Forestación

Subprograma: INFRAESTRUCTURA Y EQUIPO COMUNITARIO

Proyecto

1. Construcción y reconstrucción de casa comunales
2. Equipamiento para las juntas Parroquiales
3. Equipamiento para las casa comunales

PARROQUIA LA ESPERANZA

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

1. **Educación.**
2. **Salud y medio ambiente**
3. **Servicios básicos**
4. **Economía**
5. **Organización.**

Subprograma: INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

Proyecto

Aulas Prefabricadas: Escuelas: Ernesto Mantilla(2), Cubinche(1), Otros(3), Leopoldo Chavez y Mercedes Castro.

Subprograma: RECURSOS HUMANOS

Proyecto

1. **Factibilidad de colegio y/o institutos superior técnico agropecuario**
2. **Curso de Relaciones Humanas**

Subprograma: RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS

Proyecto

1. **Ampliación de la cobertura cantonal de la Recolección de desechos sólidos y (1 recolector) tratamiento de los mismos**
2. **Preservación de las microcuencas hídricas de la Parroquia**

Subprograma: SALUD (Comité de Salud)

Proyecto

1. **Equipamiento del sub-centro de salud e infraestructura**
2. **Educación Para la Salud**

Subprograma: AGUA POTABLE

Proyecto

1. **Captación**
 - **Mejoramiento**
 - **Nuevas Fuentes**
 - **Protección***
2. **Conducción y Almacenamiento**
3. **Distribución y Comercialización**

Subprograma: ALCANTARILLADO

Proyecto

1. **Vicente Solano**
2. **Seis de Enero**
3. **Complementación El Rosario**

4. Cubinche
5. Bruning
6. Tratamiento Final

Subprograma: VIALIDAD

Proyecto

1. Mejoramiento: 25 Km.
2. Nuevas vías: 10 Km.
3. Empedrados: 24.000 m²
4. Adoquinados: 3.100 m²
5. Mapa vial parroquial
6. Vía Interparroquial Mejoramiento y Construcción de 2 puentes.

Subprograma: SEGURIDAD VIAL Y TRANSPORTE

Proyecto

1. Nomenclatura urbana
2. Señalización Vial
3. Paradas de buses (6)

Subprograma: ECONOMIA

Proyecto

Creación de microempresas

Subprograma: COMUNICACIÓN TELEFÓNICA

Proyecto

1. Telefonía Rural de enlace
2. Alumbrado Publico: Vicente Solano Quebrada Honda El Rosario
3. Complementación y reubicación de Postes San Vicente
4. Barrio Mojanda

Subprograma: SEGURIDAD CIUDADANA

Proyecto

Complementar proyecto:

- Equipo de comunicación
- Formación de brigadas ciudadanas
- * Red de Emergencias cantonales

Subprograma: LEGALIZACIÓN DE TIERRAS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CATASTRO RUSTICO

Proyecto

1. Ordenamiento territorial cantonal y de la parroquia
2. Catastro Urbano y Rural Multifinalitario de la Parroquia

TUPIGACHI

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

1. **Formación de niñ@s y recursos humanos.**
2. **Mejoramiento de la producción**
3. **Parroquias saludables**
4. **Fortalecer la coordinación a través de la Junta Parroquial.**

Subprograma: AGUA

Proyecto

Mejoramiento del sistema de agua

Subprograma: ALCANTARILLADO

Proyecto

1. Ampliación y mejoramiento del sistemas de alcantarillado
2. Construcción del Sistema de Alcantarillado
3. Construcción de letrinas

Subprograma: RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS

Proyecto

1. Mejoramiento del servicio de recolección de desechos sólidos en la Parroquia (Ampliación del recorrido del carro y horario)
2. Capacitar a la comunidad sobre manejo de desechos sólidos

Subprograma: ELECTRICIDAD

Proyecto

Alumbrado Público en las casas comunales y barriales

Subprograma: COMUNICACIÓN TELEFÓNICA

Proyecto

Ampliación de Red Telefónica (Pública-Privada)

Subprograma: VIALIDAD

Proyecto

Asfaltado de vía de acceso a Tupigachi

Subprograma: MEJORAMIENTO INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

Proyecto

Cerramiento locales escolares
Construcción de Baterías Sanitarias

Subprograma: EQUIPAMIENTO EDUCATIVO

Proyecto

Dotación de Mobiliario
Centro de Computo

Subprograma: INCREMENTO DE RR.HH EDUCACIÓN
Proyecto

Creación del Colegio Técnico Agropecuario

Subprograma: SALUD
Proyecto

Cerramiento Centro de Salud

Subprograma: PRODUCCIÓN
Proyecto

1. Creación microempresas comunitarias
2. Capacitación en tecnología Agropecuaria Forestal

Subprograma: SEGURIDAD CIUDADANA
Proyecto

Plan de Seguridad Parroquial

Subprograma: TIERRA – BIENES
Proyecto

Legalización bienes Parroquiales

Subprograma: INFRAESTRUCTURA Y EQUIPO COMUNITARIO
Proyecto

Cerramientos a locales comunitarios

Mejoramiento casas comunales

Subprograma: LIDERAZGO
Proyecto

Capacitación para el fortalecimiento de la Junta Parroquial

Subprograma: MEDIO AMBIENTE
Proyecto

Manejo de la zona del Mojanda

ANEXO 3

CONVERSATORIOS CON LÍDERES PARROQUIALES

Objetivos:

1. Definir prioridades para el presupuesto 2003.
2. Motivar y capacitar a los líderes comunales acerca del PP.

La Reunión se inicia con una presentación por parte de los funcionarios municipales, acerca del alcance de la actividad, una explicación de lo que es el PP, y un balance de lo planeado y ejecutado por el Municipio en cada parroquia. Posteriormente, se presenta una breve descripción de dos indicadores básicos del cantón: Pobreza y población. Estos dos indicadores, así como las prioridades definidas con los pobladores, serán de suma importancia para la asignación de recursos.

Para la construcción de prioridades, se emplea un método inductivo de lo particular a lo general. Cada persona individualmente define sus prioridades de acuerdo con su propio criterio. Luego se trabaja en grupos de 4 o 5 personas para que definan en consenso, una propuesta de grupo. Finalmente, por una fórmula matemática y a través de la negociación, se llega a una propuesta de toda la plenaria.

Con este método, se pretendían varias cosas: Primero, evidenciar las preferencias individuales y posicionar a las personas de sus planteamientos individuales. Dos, hacer énfasis en que el PP es un proceso democrático donde todos tienen el derecho a plantear sus posiciones. Tercero, el PP necesariamente significa negociación y consenso, entre los diferentes actores: los ciudadanos, los líderes, los pobladores de las otras parroquias, los funcionarios del Municipio, y las autoridades. Cuarto, el PP es un proceso que no tiene recetas, sino que se va construyendo. Este año, el proceso comienza con una partida desigual (no están todos los jugadores en la cancha, ni tampoco están claras las reglas del juego), pero en cambio, se está consolidando cada etapa. Para el año entrante tendremos más bases para establecer un PP más próximo a la realidad de Pedro Moncayo.

PARROQUIA LA ESPERANZA

Número de Participantes:

Día de la visita: 08 de agosto

Resultados:

PRIORIDADES POR GRUPO

TEMAS	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3
EDUCACIÓN		2	1

PRODUCCIÓN			
SALUD	1	1	2
ORGANIZACIÓN			4
MEDIO AMBIENTE	2	4	3
SEGURIDAD			
SERVICIOS BÁSICOS	3	3	
INFRAESTRUCTURA	4		

Fuente: Líderes comunales

Para definir las prioridades de la Parroquia se le asigna un valor (Nota) de uno a cuatro a cada tema, dependiendo de la prioridad que le haya asignado el grupo. Así tenemos los siguientes valores:

1° Prioridad -----Nota 4

2° Prioridad-----Nota 3

3° Prioridad-----Nota 2

4° Prioridad-----Nota 1

El principio es que la nota más alta se le asigna a la primera prioridad y la nota más baja se le asigna a la última prioridad. Una vez que se le asigne el valor a las prioridades, se suman horizontalmente, por tema y se obtienen las prioridades de la plenaria (de la Parroquia).

NOTAS PARA TRANSFORMAR LAS PRIORIDADES EN VALORES

TEMAS	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	TOTAL
EDUCACIÓN		3	4	7
PRODUCCIÓN				0
SALUD	4	4	3	11
ORGANIZACIÓN			1	1
MEDIO AMBIENTE	3	1	2	6
SEGURIDAD				0
SERVICIOS BÁSICOS	2	2		4
INFRAESTRUCTURA	1			1

Así se obtiene que para la Parroquia La Esperanza las prioridades son:

1° Prioridad es **Salud**

2° Prioridad es **Educación**

3° Prioridad es **Medio Ambiente**

4° Prioridad es **Servicios Básicos**

Para cada una de estas prioridades se definen en grupos, los proyectos de Corto y Mediano Plazo que ellos creen que la Municipalidad debe invertir. Para La Esperanza los resultados son:

SALUD:

- Médico y odontólogo residente
- Equipamiento médico del Centro de Salud
- Médico de planta y Botica

EDUCACIÓN:

- Aumento del número de aulas y de docentes
- Capacitación a maestros
- Material didáctico

MEDIO AMBIENTE

- Reforestación de los páramos del Motanda (Proyecto con estudiantes)
- Preservación de cuencas hídricas
- Crear Comisión Técnica de Protección del Páramo y las Microcuencas

SERVICIOS BÁSICOS

- Alcantarillado en lugares poblados (Bruning, Barahona, Mojanda, Velasco Ibarra)
- Mayor cobertura de Servicios Básicos
- Alcantarillado y Adoquinado en Calle al Cementerio y Barahona

PARROQUIA TOCACHI

Número de Participantes:

Día de la visita: 09 de agosto

Resultados:

PRIORIDADES POR GRUPO

TEMAS	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4
EDUCACIÓN		1	3	3
PRODUCCIÓN				
SALUD	4	3	2	2
ORGANIZACIÓN				
MEDIO AMBIENTE	2			
SEGURIDAD				
AGUA POTABLE	1	2	1	1
SERVICIOS BÁSICOS	3	4		4
INFRAESTRUCTURA				
RECREACIÓN			4	

Fuente: Líderes comunales

1° Prioridad -----Nota 4

2° Prioridad-----Nota 3

3° Prioridad-----Nota 2

4° Prioridad-----Nota 1

NOTAS PARA TRANSFORMAR LAS PRIORIDADES EN VALORES

TEMAS	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4	TOTAL
EDUCACIÓN	0	4	2	2	8
PRODUCCIÓN					0
SALUD	1	2	3	3	9
ORGANIZACIÓN					0
MEDIO AMBIENTE	3				3
SEGURIDAD					0
AGUA POTABLE	4	3	4	4	15
SERVICIOS BÁSICOS	2	1	0	1	4
INFRAESTRUCTURA					

Así se obtiene que para la Parroquia de Tocachi las prioridades son:

1° Prioridad es **Agua Potable**

2° Prioridad es **Salud**

3° Prioridad es **Educación**

4° Prioridad es **Servicios Básicos**

Para cada una de estas prioridades se definen en grupos, los proyectos de Corto y Mediano Plazo que ellos creen que la Municipalidad debe invertir. Para Tocachi los resultados son:

AGUA POTABLE:

- Cambio total de la red de agua potable
- Ampliación de tanques
- Estudio de distribución del agua
- Cambio de la red en puntos críticos
- Estudios técnicos para cambios de redes de agua y alcantarillado

SALUD:

- Construcción de casa de salud de la parroquia
- Construcción de Centro Médico de Tanda
- Equipamiento del Centro de Salud de Tocachi
- Médico permanente
- Botica
- Un hospital

EDUCACIÓN:

- Aumentar el número de docentes y su estabilidad
- Creación de Colegio Técnico

- Estudio de viabilidad para Colegio Agropecuario
- Introducir en las escuelas la enseñanza del idioma inglés
- Funcionamiento de los 10 años básicos

SERVICIOS BÁSICOS:

- Mayor cobertura de alcantarillado
- Carretera asfaltada
- Construcción de asfaltos de ramales y apertura de nuevas vías
- Luz Pública
- Red telefónica
- Terreno para destacamento de Policía
- Dos cabinas de teléfono público
- Cerramiento de Cementerio de Cochasqui

PARROQUIA DE MALCHINGUÍ

Número de Participantes:

Día de la visita: 08 de agosto

Resultados:

PRIORIDADES POR GRUPO

TEMAS	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4
EDUCACIÓN	1	1	1	3
PRODUCCIÓN				2
SALUD	3	3	2	1
ORGANIZACIÓN	4		3	
MEDIO AMBIENTE				
SEGURIDAD		4	4	
SERVICIOS BÁSICOS	2	2		4
INFRAESTRUCTURA				
RECREACIÓN				

Fuente: Líderes comunales

1° Prioridad -----Nota 4

2° Prioridad-----Nota 3

3° Prioridad-----Nota 2

4° Prioridad-----Nota 1

NOTAS PARA TRANSFORMAR LAS PRIORIDADES EN VALORES

TEMAS	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4	TOTAL
-------	---------	---------	---------	---------	-------

EDUCACIÓN	4	4	4	2	14
PRODUCCIÓN				3	3
SALUD	2	2	3	4	11
ORGANIZACIÓN	1		2		3
MEDIO AMBIENTE					0
SEGURIDAD		1	1		2
SERVICIOS BÁSICOS	3	3		1	7
INFRAESTRUCTURA					0
RECREACIÓN					0

Así se obtiene que para la Parroquia de Malchinguí las prioridades son:

- 1° Prioridad es **Educación**
- 2° Prioridad es **Salud**
- 3° Prioridad es **Servicios Básicos**
- 4° Prioridad es **Organización**

Para cada una de estas prioridades se definen en grupos, los proyectos de Corto y Mediano Plazo que ellos creen que la Municipalidad debe invertir. Para Malchinguí los resultados son:

EDUCACIÓN:

- Creación de la sección nocturna del Colegio de Malchinguí
- Aumento de especialidades (Informática)
- Aumento del número de maestros
- Construcción de más aulas
- Material didáctico
- Creación de huertos escolares
- Municipalización de la educación
- Capacitación permanente a los docentes

SALUD:

- Atención Médica permanente a cargo de profesionales
- Equipamiento del área de Maternidad
- Brindar servicio completo de la salud
- Equipamiento del Sub-centro de Salud
- Capacitación a Voluntarios de la parroquia
- Hospital bien equipado
- Convenio con Organismos Internacionales

SERVICIOS BÁSICOS:

- Mejorar la captación de agua potable
- Mejoramiento de la red de distribución de agua potable
- Ampliación del alumbrado público
- Ampliación del alcantarillado

- **Construcción de baños públicos en toda la parroquia**
- **Estudios técnicos para nuevas captaciones de agua**
- **Buscar fondos**
- **Hacer mingas para el cambio del sistema de distribución del agua**

ORGANIZACIÓN:

- **Asesoramiento y capacitación para organizar los barrios jurídicamente**
- **Conformar la organización desde el Municipio hacia las Juntas Parroquiales, y desde estas hacia los líderes barriales, y desde los líderes barriales hacia las comunidades**
- **Involucramiento más activo de los líderes y miembros de la parroquia**
- **Capacitación adecuada del personal técnico**
- **Apoyo para las organizaciones existentes**
- **Formación de líderes**

ANEXO 4

**CONSOLIDADO PARA EL CANTÓN PEDRO MONCAYO
PRIORIDADES DEL CANTÓN PEDRO MONCAYO**

TEMAS	P. La Esperanza	P. Tocachi	P. Malchinguí
EDUCACIÓN	2	3	1
PRODUCCIÓN			
SALUD	1	2	2
ORGANIZACIÓN			4
MEDIO AMBIENTE	3		
SEGURIDAD			
AGUA POTABLE		1	
SERVICIOS BÁSICOS	4	4	3
INFRAESTRUCTURA			
RECREACIÓN			

Elaboración propia. Agregado por parroquia.

NOTAS PARA TRANSFORMAR LAS PRIORIDADES EN VALORES

TEMAS	P. La Esperanza	P. Tocachi	P. Malchinguí	TOTAL
EDUCACIÓN	3	2	4	9
PRODUCCIÓN				
SALUD	4	3	3	10
ORGANIZACIÓN			4	4
MEDIO AMBIENTE	2			2
SEGURIDAD				
AGUA POTABLE		4		4
SERVICIOS BÁSICOS	1	1	2	4
INFRAESTRUCTURA				
RECREACIÓN				

Elaboración Propia con base en conversatorios parroquiales.

Se puede concluir que las cuatro prioridades del cantón son:

1. Salud
2. Educación
3. Servicios Básicos y Agua Potable
4. Organización

Para hacer la distribución del gasto de inversión, que para el próximo período corresponde a US \$ 318,115.00 seguiremos los siguientes pasos.

1. Dado que no fue posible hacer la definición de prioridades con las parroquias de Tabacundo y Tupigachi, se propone asignarle a estas parroquias de acuerdo con dos variables: la población y el índice de incidencia de la pobreza construido por el SIISE¹.

Monto total a asignar US \$318,115.00									
Parroquia	Población			Incidencia de la Pobreza			Puntos	Porcentaje	Monto
	nota	peso	subtotal	nota	peso	subtotal			
Tabacundo	4	2	8	2	4	8	16	18.60	59.169
Tupigachi	3	2	6	4	4	16	22	25.58	81.373
Malchinguí	3	2	6	3	4	12	18	20.93	*
Tocachi	1	2	2	3	4	12	14	16.27	*
La Esper.	2	2	4	3	4	12	16	18.60	*

* La diferencia que suma US\$ 177.573,00 será distribuida entre las restantes tres parroquias tomando en cuenta sus prioridades, además de la pobreza y la población.

2. Los restantes US\$ 177.573,00 se distribuyen a los temas definidos de la siguiente forma:

PRIORIDADES TEMÁTICAS	TOTAL	PORCENTAJE	MONTO
Salud	10	30	53.271,90
Educación	9	27	47.944,71
Servicios Básicos y Agua Potable	8	24	42.617,52
Organización	4	12	21.308,76
Medio Ambiente	2	7	12.430,11

3. Cada monto asignado a cada tema, será distribuido para las tres parroquias de acuerdo con los criterios de prioridad, población e incidencia de la pobreza.

SALUD US\$ 53.271,90												
Parroquia	Población			Pobreza			Prioridad			Puntos	Porcent	Monto
	nota	peso	subt	nota	peso	subt	nota	peso	subt			
Malchinguí	3	2	6	3	4	12	3	5	15	33	34	18.112
Esperanza	2	2	4	3	4	12	4	5	20	36	37	19.710
Tocachi	1	2	2	3	4	12	3	5	15	29	29	15.449

¹ Es una estadística confiable y estándar que está desagregada a nivel de parroquia.

EDUCACIÓN US\$ 47.944,71												
Parroquia	Población			Pobreza			Prioridad			Puntos	Porcent	Monto
	nota	peso	subt	nota	peso	subt	nota	peso	subt			
Malchinguí	3	2	6	3	4	12	4	5	20	38	41	19.657
Esperanza	2	2	4	3	4	12	3	5	15	31	33	15.822
Tocachi	1	2	2	3	4	12	2	5	10	24	26	12.465

SERVICIOS BÁSICOS Y AGUA POTABLE US\$ 42.617,52												
Parroquia	Población			Pobreza			Prioridad			Puntos	Porcent	Monto
	nota	peso	subt	nota	peso	subt	nota	peso	subt			
Malchinguí	3	2	6	3	4	12	2	5	10	28	34	14.490
Esperanza	2	2	4	3	4	12	1	5	5	21	25	10.654
Tocachi	1	2	2	3	4	12	4	5	20	34	41	17.473

ORGANIZACIÓN US\$ 21.308,76												
Parroquia	Población			Pobreza			Prioridad			Puntos	Porcent	Monto
	nota	peso	subt	nota	peso	subt	nota	peso	subt			
Malchinguí	3	2	6	3	4	12	4	5	20	38	35	7.458
Esperanza	2	2	4	3	4	12	4	5	20	36	33	7.032
Tocachi	1	2	2	3	4	12	4	5	20	34	32	6.818

MEDIO AMBIENTE US\$ 12.430,11												
Parroquia	Población			Pobreza			Prioridad			Puntos	Porcent	Monto
	nota	peso	subt	nota	peso	subt	nota	peso	subt			
Malchinguí	3	2	6	3	4	12	2	5	10	28	36	4.475
Esperanza	2	2	4	3	4	12	2	5	10	26	33	4.102
Tocachi	1	2	2	3	4	12	2	5	10	24	31	3.853

TABLAS DE DATOS

POBLACIÓN

Peso 2

Hasta 1.500 habitantes	nota 1
De 1.501 hasta 2.500	nota 2
De 2.501 hasta 4.000	nota 3
Más de 4.001 habitantes	nota 4

POBLACIÓN

Peso 2

Tocachi	nota 1
La Esperanza	nota 2
Malchinguí	nota 3
Tupigachi	nota 3
Tabacundo	nota 4

INCIDENCIA DE LA POBREZA

De 0,01% hasta 39,99%	nota 1
De 40% hasta 69,99%	nota 2
De 70% hasta 85,99%	nota 3
De 86% y más	nota 4

INCIDENCIA DE LA POBREZA

Peso 4

Malchinguí	nota 3
Tocachi	nota 3
La Esperanza	nota 3
Tabacundo	nota 2
Tupigachi	nota 4

ORIENTACIÓN DE CULTIVOS ORGÁNICOS

El proyecto de Desarrollo Forestal Comunal (DFC) y la zona de Pichincha organizaron el evento de poscosecha dirigido a promotores y técnicos en agricultura en Toacazo – Cotopaxi. Como representante de la Municipalidad participó el licenciado Santiago Changoluisa, concejal del Cantón y presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Producción.

El curso se realizó con el objetivo de participar en el proceso de poscosecha, para apreciar y practicar las siguientes actividades: recolección de hortalizas y verduras; clasificación; lavado; pesaje y embalaje. Esto permitió conocer las granjas hortícolas, las cuales tienen una orientación orgánica y, además, tienen el sello verde, el cual certifica su producción como descontaminada de químicos para su exportación.

El licenciado Changoluisa manifestó que es necesaria la "implementación de proyectos similares en nuestro Cantón, en el que participarían campesinos y organizaciones locales que vienen ejecutando actividades productivas, las que tienen el apoyo del Comité Interinstitucional". De igual manera, plantea que, "una vez que se ha firmado el Convenio de Cooperación entre la Municipalidad y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), se fortalezcan los proyectos existentes e inicien otros orientados a la producción agroecológica, además de su respectiva comercialización".

PATRONATO MUNICIPAL AUSPICIA TALLER DE PINTURA EN MALCHINGUÍ

La iniciativa juvenil del Gobierno Estudiantil del colegio Nacional Malchinguí y, principalmente, de su presidenta, señorita Grace Calapaquí, permitió que los primeros días del mes de mayo se inaugure el "Taller de Pintura", con el apoyo del Patronato Municipal, el que tiene la participación de 25 estudiantes del Colegio. El Taller será dirigido por el artista malchingueño Segundo Gonzalo Baraja.

TALLER : "PLANIFICACION PRESUPUESTARIA"

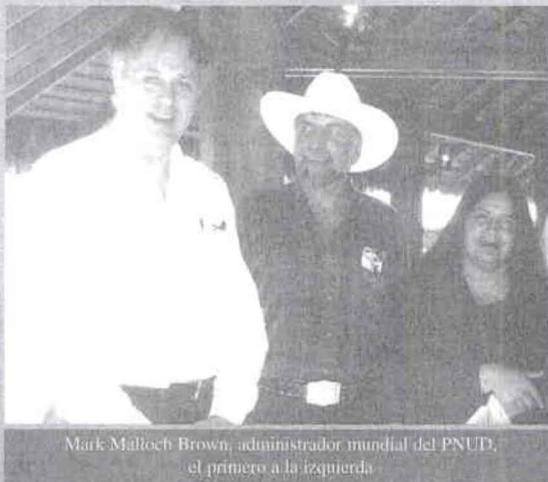


La economista, Elizabeth Ugalde Miranda dirigió el Taller

Con el objetivo de mejorar los procesos para programar los gastos públicos municipales anuales, se realizó un taller de capacitación sobre "Planificación Presupuestaria", dictado por la economista Elizabeth Ugalde Miranda, dirigido a directores y jefes departamentales de la Municipalidad.

En este evento se enfocaron temas relacionados al presupuesto municipal y aspectos conceptuales de presupuestos participativos. Como metodología aplicada se organizaron grupos de trabajo, permitiendo realizar ejercicios de acuerdo a la realidad municipal y, por ende, departamental. Además, se enfatizó la importancia que tienen los presupuestos participativos, ya que éstos serán el resultado de un consenso y de una prioridad de áreas en beneficio institucional.

A C L A R A C I Ó N



Mark Malloch Brown, administrador mundial del PNUD, el primero a la izquierda

Por un error involuntario del Departamento de Comunicación Social de la Municipalidad, en El Chasqui # 46 – pág. 3; en el pie de foto de la fotografía de la "Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible" el nombre del señor Mark Malloch Brown, administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), no corresponde a la imagen de la fotografía. Debido a esta circunstancia, publicamos la fotografía correcta.

MUNICIPALIDAD PROMUEVE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Interesados en ampliar la participación ciudadana, transparentar el accionar municipal y permitir que los ciudadanos dispongan en qué se debe gastar los recursos económicos y cómo financiarlos; la Ilustre Municipalidad del Cantón Pedro Moncayo conformó un equipo técnico que promoverá trabajos con la ciudadanía del Cantón, para definir las prioridades a desarrollarse en cada comunidad. Estas labores se realizarán con la finalidad de disponer de información necesaria para asignación de recursos económicos del presupuesto municipal, a cada parroquia de Pedro Moncayo.

Como primer paso se realizan reuniones con los dirigentes de las juntas parroquiales, a fin de informales en qué consiste el presupuesto participativo, y la determinación de las fechas en que se realizarán las asambleas parroquiales, para que la ciudadanía participe en la definición de los principales ejes estratégicos a trabajar en beneficio de la población pedromoncayense.

La Ley de Régimen Municipal establece que los presupuestos del año siguiente deben ser aprobados hasta el 10 de septiembre de cada año, disposición legal que obliga a todos los actores participar en forma eficiente y activa.



Coordinación en Malchinguí para la elaboración de los presupuestos participativos

C O R T O S

"EL GRAN DESAFÍO"

El doctor José Suárez, director de la Fundación CIMAS del Ecuador, institución que forma parte del Comité Interinstitucional del Cantón, señaló que en Pedro Moncayo la mortalidad infantil es del 58 %, porcentaje superior a la mortalidad infantil en el Ecuador, que se sitúa en el 20 %. Por ello, los esfuerzos institucionales se encaminan a establecer la meta de reducir, en los próximos cinco años, la mortalidad infantil en Pedro Moncayo a la mitad: "lleguemos al 30 por ciento". Sin embargo, "de continuar con la dinámica participativa actual, podremos lograrlo en un lapso de 3 años. Lo que implica, necesariamente, el compromiso y participación decidida de los distintos actores sociales".



Las asistentes al evento analizaron sus derechos como mujeres

social Rosa Rodríguez, de la Cooperación Internacional. En este evento las mujeres integrantes del Grupo expresaron sus sueños que son: identificar lo que las mujeres pueden hacer y los hombres no, además de los requerimientos que deben existir dentro del grupo.

zan diferentes talleres de planificación dirigidos a los jóvenes pedromoncayenses. El propósito de estas actividades es incorporar a la juventud en los procesos de planificación participativa para el desarrollo cantonal. Hasta el momento se han analizado dos temáticas: formación e importancia de la facilitación en el escenario de la participación y construcción de ciudadanía; y participación ciudadana. Los responsables de esta capacitación son los arquitectos Eduardo Chiriboga y Robén Boada, este último señaló: "este tipo de trabajo permitirá actuar a los jóvenes en la difusión y edición de los planes de desarrollo parroquial, que estarán listos para finales de julio de este año".



El arquitecto Eduardo Chiriboga en diálogo con los jóvenes para aclarar conceptos de planificación

AUTOESTIMA Y DERECHOS DE LA MUJER

En las instalaciones de la Municipalidad de Pedro Moncayo el grupo de mujeres "Quilago" asistió al taller "Autoestima y Derechos de la Mujer", dictado por la comunicadora

JÓVENES PEDROMONCAYESES PLANIFICAN

En el marco general del proyecto de cooperación entre la Municipalidad de Pedro Moncayo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se reali-

14 ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA SALUD



Exposición del doctor Suárez acerca de los avances en salud en el Cantón

Los miembros de la Fundación Cimas del Ecuador han sido los principales responsables en definir planes de trabajo con la ciudadanía relacionados con salud, debido a la rapidez como se han presentado los problemas en Pedro Moncayo. Para evitar posibles conflictos con instituciones locales, que trabajan en la dinámica de brindar servicios de salud, José Suárez, director de la Fundación, señaló que la "presencia (de la Fundación) en este trabajo es transitoria". De tal manera, que buscan apoyar en las soluciones de estos problemas que la ciudadanía ha identificado en los procesos de planificación. Por ello, el doctor Lucindo Moncayo, jefe del Área de salud # 13, mantiene reuniones con el doctor Suárez para coordinar las labores emprendidas y fortalecer el proceso, pues éste consideró que se pueden repetir gestiones ya realizadas, lo que significaría redundar en un mismo resultado. Esta actividad corresponde a la primera es-

trategia orientada a mejorar el servicio de salud, que consolida la participación ciudadana. Como primer paso se planteó la necesidad de realizar un diagnóstico en los establecimientos médicos de las parroquias de Pedro Moncayo, pertenecientes al Ministerio de Salud, para superar sus inconvenientes, mediante un trabajo conjunto, labor que significa avanzar en la consolidación de metas a corto plazo. Una vez cumplida esta actividad se establecerá una red de atención de salud cantonal. Como parte de esta labor, se tiene previsto también realizar un censo cantonal, para fortalecer la información que actualmente se posee como referencia para ubicar a quienes padecen enfermedades. "El establecimiento de la Red en su pleno funcionamiento (estará) en tres años", indicó Clara Vallejo, técnica de Cimas.

El apoyo financiero para hacerse realidad los propósitos planteados hasta el momento vendrá del Ministerio de Salud mediante el proyecto "Modersa" (Modernización de la Salud), en proceso de aplicación en Pedro Moncayo (Chasqui # 49). Esto es posible debido a que el Cantón cuenta con un Plan de Desarrollo, requerimiento indispensable del Proyecto.

También se tiene previsto facilitar las actividades del Comité de Gestión del Fondo Solidario Local de Salud, que es responsable de aplicar la Ley de Maternidad Gratuita, la cual plantea que "toda mujer ecuatoriana tiene derecho a la atención de salud gratuita y de calidad durante su embarazo, parto y posparto, así como acceso a programas de salud sexual y reproductiva"; de igual manera, los niños y niñas recién nacidos, y los menores de cinco años, recibirán atención médica gratuita. Sin embargo, pueden presentarse inconvenientes en la adquisición de los fármacos que recete el médico; ante ello, el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) ayuda a cubrir este tipo de gastos; beneficio que se canaliza a través del Patronato Municipal.

Definir el plan de salud integral 2002 - 2003; implementar el programa de salud laboral y riesgo en el trabajo; desarrollar e implementar el manejo administrativo del fondo Modersa; el fortalecimiento de la capacidad resolutoria y de gestión del sector público de salud; capacitación para ejecución de la reingeniería de procesos de la red de servicios de salud; el empoderamiento del proceso de descentralización en Pedro Moncayo; la implementación de la red cantonal de salud; transportación de parturientas, enfermos, heridos y accidentados; la creación del Modelo de financiamiento interinstitucional de la red de establecimientos de salud en el Cantón; desarrollo y ejecución del modelo de monitoreo, evaluación, y control de calidad de atención de salud; la búsqueda de acreditación de establecimientos de salud que conforman la red cantonal; son otras estrategias.

El dinero que Modersa otorgará, para las estrategias señaladas, no será devuelto por el Municipio. El Estado recibe los fondos necesarios del Banco Mundial (BM), mediante un préstamo no reembolsable, para mejorar las condiciones de productivas, evitar la contaminación y descentralizar los servicios de salud. Ante esto, "nuestro proyecto contiene todas esas metas", según Vallejo.

El dinero que Modersa otorgará, para las estrategias señaladas, no será devuelto por el Municipio. El Estado recibe los fondos necesarios del Banco Mundial (BM), mediante un préstamo no reembolsable, para mejorar las condiciones de productivas, evitar la contaminación y descentralizar los servicios de salud. Ante esto, "nuestro proyecto contiene todas esas metas", según Vallejo.

EJERCICIOS PARA DEFINIR ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS

En Tocachi, La Esperanza y Malchinguí se realizaron trabajos previos a la definición de asignaciones presupuestarias en cada parroquia. Esta actividad corresponde al proyecto "Presupuestos Participativos", metodología que busca definir las necesidades prioritarias, para brindarles solución, mediante la participación de la población pedromoncayense.

El reparto económico, como ejercicio, a las parroquias del Cantón se hizo de acuerdo a la población, necesidades prioritarias y pobreza. "La parroquia con más población tiene que recibir un pedazo más

grande del pastel", según Elizabeth Ugalde, coordinadora general del Proyecto. Respecto a la pobreza indicó, también, que Tupigachi es la parroquia más pobre (93%), información que es el resultado de un muestreo. Por "principio de equidad, el Cantón con más gente pobre recibiría más parte del presupuesto", manifestó.

Para el próximo año se tiene previsto realizar el trabajo definitivo con las parroquias para la asignación presupuestaria en cada una de ellas.



Participación ciudadana en Malchinguí para ensayar la elaboración de los presupuestos participativos.